

# Risikomanagement in einer Bundesbehörde

Jens Motel/Martin Richter

Risikomanagement ist im öffentlichen Sektor ein aktuelles Thema geworden, und zwar zu Recht, weil die Logik sehr überzeugend ist: Risikomanagement erweitert nämlich den Handlungsspielraum. Je früher Risiken erkannt werden, umso mehr Zeit steht zur Verfügung, mit den erkannten Risiken – proaktiv – umzugehen. Andererseits besteht die Gefahr des naiven Konzepttransfers oder dass ein Risikomanagementsystem inadäquat oder mit einem vermeidbar hohen Aufwand installiert wird. Die folgende Fallstudie zeigt deshalb – beispielhaft – Wege auf, wie ein Risikomanagement in einer kurzen Zeit (weniger als 1,5 Jahre) und mit einem geringen Aufwand an Ressourcen eingeführt und erfolgreich betrieben werden kann.

## Entwicklung des Risikomanagements in der öffentlichen Verwaltung

Risikomanagement wird im öffentlichen Sektor zunehmend häufiger thematisiert. Dies ist einerseits verständlich, weil die *Logik des Risikomanagements* einfach und sehr überzeugend ist. Ein effektives Risikomanagement erweitert nämlich den Handlungsspielraum. Je früher Risiken erkannt werden, umso mehr Zeit steht zur Verfügung, mit den erkannten Risiken – proaktiv – umzugehen. Realisiert sich jedoch ein Risiko, welches vorher nicht erkannt worden ist, kann man regelmäßig nur noch reagieren, d.h. den Schaden begrenzen („Reparaturbetrieb“). Andererseits werfen diese Vorzüge auch die Frage auf, warum nicht jede Institution bereits über ein solches *Führungsinstrument* ver-

fügt – gleichgültig ob im öffentlichen, privatwirtschaftlichen oder im Non-profit-Sektor agierend.

Im Folgenden werden unter „Risiko“ alle potenziellen Bedrohungen für die Erreichung der Ziele einer Institution verstanden.<sup>1</sup> Unter dem Begriff „Risikomanagement“ werden alle organisatorischen Maßnahmen und Einzelregelungen zusammengefasst, die auf die Risikoerkennung und die Behandlung der Risiken ausgerichtet sind. Ausgehend von der Risikostrategie und der Risikokultur als Rahmen und Fundament besteht das Risikomanagement aus den Teilbereichen Risikoidentifikation, Risikoanalyse und -bewertung, Risikosteuerung und Risikoüberwachung/Risiko-Controlling einschließlich der Dokumentation und Kommunikation sowie der Strategieanpassung

(Risikokreislauf), wobei die Maßnahmen der Risikosteuerung in Risikovermeidung, -verminderung, -überwälzung und -akzeptanz unterteilt werden können.<sup>2</sup> Ein effektives Risikomanagement ist einerseits systematisch/strukturiert sowie umfassend/ganzheitlich/integriert, d.h. nicht auf Teilbereiche einer Institution beschränkt. Andererseits ist es zukunftsorientiert/vorausschauend.

Ein so verstandenes Risikomanagement ist nicht zu verwechseln mit „der traditionellen Sichtweise im öffentlichen Sektor, wonach das dem jeweiligen Verwaltungshandeln zugrunde liegende Normengerüst und die Einhaltung dieser Regeln (Compliance) auch jeweils eine Art Risikomanagement darstellt.“<sup>3</sup> Das Risiko aus der Missachtung von Gesetzen und anderen Normen stellt lediglich eine Teilmenge im Risikomanagement dar.

Risikomanagement ist ein vergleichsweise junges Führungsinstrument. Unter dieser Bezeichnung werden die entsprechenden Maßnahmen in Deutschland in systematischer Form erst seit den 1980er/1990er Jahren behandelt.<sup>4</sup> Anfangs be-



**Jens Motel**

Bundesamt für Ausführungskontrolle, Leitungsstab; Qualitäts-

beauftragter, Risikomanagement, Controlling; Interne Revision



**Prof. Dr. Martin Richter**

em. Professor, Universität Potsdam, Lehrstuhl für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Rechnungswesen und Wirtschaftsprüfung

1 Zu unterschiedlichen Risikodefinitionen vgl. z.B. Kajüter (2012), S. 16 ff. Zur Verwendung unterschiedlicher Begriffe in der Berichtspraxis von Unternehmen vgl. Kajüter/Esser (2007), S. 386. Die potenziellen positiven Zielabweichungen werden üblicherweise als „Chancen“ bezeichnet.

2 Zur Charakterisierung des Risikokreislaufs im Einzelnen vgl. z.B. Körner/Derfuß/Lenz (2015), S. 130 ff. Vgl. auch KGSt Bericht Nr. 5/2011, S. 4; die KGSt unterscheidet drei Untersysteme: Risikofrüherkennungssystem, Internes Kontrollsystem und Controlling.

3 Schweisfurth/Bandlow (2013), S. 24.

4 Vgl. z.B. Risikomanagement von Projekten (1990) und die Literaturhinweise dort auf S. 33. In den USA hat die systematische Behandlung des Themas etwa zwei Jahrzehnte früher eingesetzt, vgl. Sauerwein/Thurner (1998), S. 23.



fassten sich die Veröffentlichungen oft mit dem Bankensektor.<sup>5</sup> Mit dem am 5.3.1998 verabschiedeten Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) erhielt das Risikomanagement dann allgemeine Aufmerksamkeit.<sup>6</sup> Der neu eingeführte § 91 Abs. 2 AktG verpflichtete den Vorstand, „geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt

diese zudem prüfungspflichtig.<sup>8</sup> Damit war die Erwartung verbunden, dass diese Systeme auch effektiv sind – bzw. es wurde (nur) ein entsprechender Eindruck erweckt. Denn die Finanzkrise 2007/2008 (mit dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Großbank Lehman Brothers im September 2008) hat – zumindest für den Bankensektor – Zweifel aufkommen lassen, ob Anspruch und Wirklichkeit übereinstimm(t)en. Deshalb wurde 2013 mit dem „Gesetz zur Abschirmung von

Von den Entwicklungen in der Privatwirtschaft blieb der öffentliche Sektor nicht unbeeinflusst. Zunehmend häufiger wird die Notwendigkeit eines Risikomanagements erkannt und seine Einrichtung gefordert.<sup>10</sup> Auslöser hierfür waren insbesondere das KonTraG in der Privatwirtschaft aber auch die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens („Doppik“) auf der kommunalen Ebene. Das doppelte Rechnungswesen fordert die Bilanzierung von Rückstellungen<sup>11</sup> und die Berichterstattung über Chancen und Risiken im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht.<sup>12</sup> Diese Verpflichtungen verweisen implizit auf die Notwendigkeit eines kommunalen Risikomanagementsystems.<sup>13</sup> Explizite Normen zu seiner Einrichtung fehlen jedoch noch.<sup>14</sup> Glinder verweist aber zu Recht auf die Möglichkeit, – ggf. auf Basis eines Beschlusses des Gemeinderates – ein Risikomanagementsystem freiwillig einzuführen;<sup>15</sup> einer Einführung entgegenstehende Vorschriften sind nicht zu erkennen.<sup>16</sup> Lediglich vereinzelte spezialgesetzliche Regelungen sehen für Teilbereiche (z.B. Jugendamt) spezifische Risikomanagementsysteme vor.<sup>17</sup>

## »Zunehmend häufiger wird die Notwendigkeit eines Risikomanagements erkannt und dessen Einrichtung gefordert.«

werden“ können. In der Begründung zum Regierungsentwurf wurde die Erwartung geäußert, dass diese aktienrechtliche Verpflichtung Ausstrahlungswirkung auf andere Gesellschaftsformen hat.<sup>7</sup> In der Folgezeit wurden in vielen Unternehmen Risikomanagementsysteme eingeführt; bei börsennotierten Unternehmen sind

Risiken und zur Planung der Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Finanzgruppen“ die Möglichkeit geschaffen, Geschäftsleiter von Kreditinstituten und Versicherungsunternehmen bei Pflichtverletzungen im Risikomanagement strafrechtlich zu belangen.<sup>9</sup>

Vor diesem Hintergrund überrascht es deshalb sicherlich nicht, wenn ein systematisches und ganzheitliches Risikomanagementsystem in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland praktisch noch nicht realisiert worden ist. Nach Budäus/

5 Vgl. z.B. Schmoll (1993).

6 Vgl. z.B. Risikomanagement nach dem KonTraG (2001); Wolf/ Runzheimer (2003).

7 Vgl. BTDrs 13/9712 vom 28.1.1998, S.15.

8 Vgl. § 317 Abs. 4 HGB; vgl. auch IDW PS 340: Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystem nach § 317 Abs. 4 HGB (Stand 11.9.2000).

9 Vgl. Bundesratsdrucksache 378/13 vom 17.5.2013, Art. 3 und 4.

10 Vgl. z.B. Hill (2002); Schwarting (2006), (2011) und (2015); KGSt Bericht Nr. 5/2011; Grieger (2012); Schweisfurth/Bandlow (2013); INTOSAI GOV 9130 (2007). Benz/Sterchi (2004) setzen sich ausführlich mit den Argumenten gegen eine Einführung von Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung auseinander. Vgl. auch diverse Beiträge in: Risikomanagement der öffentlichen Hand (2009). Zu den Erfahrungen mit Risikomanagement in angelsächsischen Ländern vgl. Risiko-Management in der englischen Verwaltung (2003); Offerhaus (2009).

11 Rückstellungen werden für finanzwirtschaftliche Risiken gebildet, deren Grund und/oder Höhe noch ungewiss ist. Nach den Regelungen in den Gemeindeordnungen müssen im Jahresabschluss

die Rückstellungen vollständig abgebildet werden, vgl. z.B. § 91 Abs. 1, § 88 GO NRW; § 88 Abs. 1 Satz 3 GO Sachsen. Demgegenüber sehen die Gemeindehaushaltsverordnungen in aller Regel nur einen mehr oder weniger eingeschränkten Katalog von Rückstellungen vor, vgl. z.B. § 35 GemHVO Sachsen. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob Verordnungen das in einem (höher-rangigen) Gesetz verankerte Vollständigkeitsgebot derartig substantiell einschränken dürfen; vgl. hierzu Richter (2012), S. 54 f. In jedem Fall erschwert der (mehr oder weniger) unvollständige Katalog der nach GemHVO vorgeschriebenen Rückstellungen, dass sich bei den Entscheidungsträgern in den Verwaltungen ein entsprechendes Risikobewusstsein entwickelt. Dieses Bewusstsein für die Bedeutung von Risiken einschließlich einer Sensibilität, Risiken zu erkennen, ist für die Steuerung jedoch unerlässlich. Es ist eine notwendige Voraussetzung für ein effektives Risikomanagement.

12 Vgl. z.B. § 48 Satz 6 GemHVO NRW: „Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen; zu Grunde liegende Annahmen sind anzugeben.“

13 Vgl. auch die Ausführungen in: Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2014), S. 505-508, zum Risikofrüherkennungssystem (zu § 76 GO = Haushaltssicherungskonzept). Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW geht davon aus, dass das gemeindliche Risikofrüherkennungssystem – wie bei öffentlichen Unternehmen und bestimmten Unternehmen in der Privatwirtschaft – Gegenstand der kommunalen Jahresabschlussprüfung ist (a.a.O., S. 508). Entsprechend ist gemäß § 101 Absatz 3 Satz 5 GO NRW im Bestätigungsvermerk zum Jahresabschluss explizit auch „auf Risiken, die die stetige Aufgabenerfüllung und die Haushaltswirtschaft der Gemeinde gefährden, ... einzugehen.“

14 Vgl. Glinder (2008), S. 244.

15 Diesen Weg ist z.B. Bad Kreuznach schon sehr frühzeitig gegangen, vgl. Bad Kreuznach (2002). Das Risikomanagementsystem von Bad Kreuznach beschränkt sich allerdings auf den Beteiligungsbereich. Es erfasst nur ansatzweise die Kernverwaltung.

16 Vgl. Trips (2003), S. 810.

17 Vgl. die Nachweise in KGSt 2011, S. 13-16. Vgl. auch Körner/Derfuß/Lenz (2015), S. 129 f.





Hilgers „ist die praktische Umsetzung und Anwendung eines Managements öffentlicher Risiken bisher auf erste rudimentäre Versuche und Ansätze, etwa speziell auf das Risikomanagement eines aktiven Schuldenmanagements, begrenzt.“<sup>18</sup> Aber auch auf der staatlichen Ebene sind Risikomanagementsysteme noch nicht sehr häufig und in der Regel auch in einem noch sehr verbesserungsbedürftigen Stadium, wie die Untersuchungen des Bundesrechnungshofes für die Bundesverwaltung aufzeigen.<sup>19</sup> In die gleiche Richtung gehen die Feststellungen von Schweisfurth/Bandlow für die Landesebene.<sup>20</sup>

Über die Ursachen für diese „Zurückhaltung“, ein zweckmäßiges Führungsinstrument einzuführen, lassen sich nur Vermutungen anstellen; entsprechende empirische Ergebnisse liegen nicht vor. Ursächlich dürften insbesondere die folgenden Faktoren sein:<sup>21</sup>

- ein fehlendes bzw. wenig ausgeprägtes Risikobewusstsein,
- eine geringe Transparenz der Risiken mit ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten und Auswirkungen,
- unklare Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten für das Management von Risiken,
- mangelnde Kompetenz in der Einführung und Handhabung von Risikomanagementsystemen sowie
- fehlende Instrumente und Prozesse für ein Risikomanagement, das auf die öffentliche Verwaltung zugeschnitten ist.

Umso wertvoller sind deshalb Erfahrungsberichte über die Einführung und den erfolgreichen Betrieb von Risikomanagementsystemen.<sup>22</sup> Im Folgenden werden die Erfahrungen des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) mit dem Aufbau und dem Betrieb seines Risikomanagementsystems dargestellt. Solche Erfahrungsberichte können helfen, die „Ängste vor dem Unbekannten“ abzubauen sowie Fehler zu vermeiden. Sie sind darüber hinaus auch ein geeignetes Mittel, dem naiven Konzepttransfer vorzubeugen. Vielfältige Erfahrungen (z.B. bei der Einführung der Doppik in deutschen Kommunen) belegen, dass in der Privatwirtschaft bewährte betriebswirtschaftliche Konzepte in aller Regel nicht 1:1 auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden können.<sup>23</sup> Vielmehr müssen sie, um den

#### Überblick über die zeitliche Entwicklung des BAFA-Risikomanagementsystems

- 2009: Abwicklung der Umweltprämie als Anlass, das Risikomanagement des BAFA zu hinterfragen.
- Ende 2009: Konkretisierung der Überlegungen zur Einführung eines RMS und Bildung eines Projektteams. Ein externer Berater wurde nur fallweise unterstützend hinzugezogen.
- Bis Sommer 2010: Erarbeitung des Rahmenkonzeptes sowie der Risikorichtlinie.
- Sommer 2010: Informationsveranstaltung für alle Mitarbeiter (die Präsentation wurde ins Intranet gestellt) und Schulung der am RMS direkt beteiligten Mitarbeiter.
- 31.8.2010: Die Regelungen der Risikorichtlinie werden für das BAFA verbindlich und im Intranet veröffentlicht.
- Sommer/Herbst 2010: Sammlung von Erfahrungen mit der Risikoidentifikation in ausgewählten Organisationseinheiten. Unterstützung durch einen externen Berater als Moderator.
- Frühjahr 2011: Ersterhebungsworkshops in den Organisationseinheiten.
- Frühjahr 2011: Start des RMS mit Erstellung des ersten Risikoberichts für den Zeitraum von Januar bis März 2011.
- Ab April 2011: Regelbetrieb mit quartalsweiser Risikodokumentation und Risikoberichten.

Abb. 1: Zeitliche Entwicklung des BAFA-Risikomanagements

spezifischen Besonderheiten des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen, (mehr oder weniger) modifiziert werden.<sup>24</sup>

#### Ausgangssituation und Ziele des Risikomanagements des BAFA

##### Ausgangssituation

Das BAFA ist eine dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) nachgeordnete Bundesoberbehörde mit circa 1.000 Mitarbeiter/innen. Die Aufgabenschwerpunkte umfassen die Themenbereiche Außenwirtschaft, Wirtschaftsförderung, Energie und Klimaschutz.

Im Rahmen dieses heterogenen Aufgabenfeldes ändern sich die Anforderungen

an das BAFA häufig. Neue oder geänderte Rechtsvorschriften erfordern zum Teil sehr kurzfristige Anpassungen in den Geschäftsprozessen und Ressourcenzuordnungen.

Risikomanagement war und ist für das BAFA nichts grundlegend Neues. Der Umgang mit Risiken war stets ein integraler Bestandteil von Führungs- und Steuerungsprozessen. Allerdings hat z.B. die Bewältigung der Aufgaben für die Umweltprämie bzw. Abwrackprämie gezeigt, welche Bedeutung eine strukturierte und systematische Auseinandersetzung mit Risiken für das BAFA hat: Die dabei gewonnenen Erfahrungen waren Anlass, sich intensiv mit den vorhandenen organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zur Risikoerkennung und zum Umgang mit

18 Budäus/Hilgers (2009), S.46. Zum Stand des Risikomanagements in Kommunen vgl. auch Scholz/Schuler/Schwintowski (2009); Schwarting (2011), S. 315, und die Befragungsergebnisse von Körner/Derfuß/Lenz (2015) bei den Landkreisen in den 13 Flächenländern Deutschlands. Zur (vergleichbaren) Situation in Schweizer Kommunen vgl. Hunziker/Dietiker (2013); Ruud/Hunziker (2014).

19 Vgl. Bundesrechnungshof (2009).

20 Vgl. Schweisfurth/Bandlow (2013), S. 24: „eher die Ausnahme“.

21 Vgl. auch National Audit Office (2000), S.11; Schweisfurth/Bandlow (2013), S. 27.

22 Eine (seltene) Ausnahme ist der Erfahrungsbericht der Stadt Zürich über die Einführung

eines Chancen- und Risikomanagements, vgl. Brüesch/Kuoni (2014). Vgl. auch die Handlungsanleitung für Kommunen zur Einführung eines Risikomanagements (und IKS) von Hunziker u.a. (2015), vgl. auch Schwarting (2015).

23 Vgl. auch die Kritik von Ruud/Hunziker (2014), S. 320: „Obwohl RM und IKS keine neuen Führungsinstrumente darstellen, berücksichtigen die meisten Umsetzungsempfehlungen und Rahmenwerke die Besonderheiten öffentlicher Verwaltungen noch nicht genügend.“

24 Übrigens: in der Privatwirtschaft ist keiner so naiv zu glauben, dass Lösungen, die in einer Branche/Institution erfolgreich waren, ohne Modifikationen auf andere Branchen/Institutionen übertragen werden können.



<b>Risikogrundsätze</b>	
Als Grundlage für den bewussten Umgang mit Risiken gelten für die BAFA folgende Risikogrundsätze:	
<p><b>Nur bekannte Risiken können beeinflusst werden, d.h.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>kontinuierliche Anpassung der Risikoidentifikation an sich ändernde Verhältnisse und Anforderungen,</li> <li>Integration der Risikoidentifikation in die täglichen Arbeitsabläufe,</li> <li>regelmäßige Gewinnung von Risikoinformationen.</li> </ul> <p><b>Risiken sind kaum vermeidbar, aber meist beeinflussbar, d.h.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>nicht alle Risiken sind vermeidbar,</li> <li>keine Chance ohne Risiko, aber Risiken müssen von <b>uns</b> gesteuert werden,</li> <li>die Steuerung erfolgt durch (Gegen-) Maßnahmen, die eine Minderung des Risikos in seiner Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. der möglichen Auswirkungen bewirken.</li> </ul> <p><b>Risiken müssen systematisch bewertet werden, d.h.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>identifizierte Risiken sind systematisch mit einer eventuellen Eintrittswahrscheinlichkeit <b>und</b> einer möglichen Auswirkung bzw. Schadenshöhe zu bewerten,</li> <li>Hierbei ist immer das gleiche Bewertungsverfahren anzuwenden, so dass eine einheitliche quantitative und qualitative Bewertung der Risiken möglich ist.</li> </ul>	<p><b>Risikomanagement – eine Aufgabe für jeden.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jeder Mitarbeiter wendet aktiv Schäden vom BAFA bzw. dessen Partnern ab.</li> <li>Hinweise auf bestehende oder gerade entstehende Risiken teilt jeder Mitarbeiter seinem Vorgesetzten bzw. dem Risikokoordinator mit.</li> <li>Die aktive Mitarbeit jedes einzelnen Mitarbeiters ist erforderlich.</li> </ul> <p><b>Kommunikation – keine Angst vor Offenheit, d.h.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>aufgetretene Gefahren und festgestellte Risiken werden <b>sofort</b> und <b>vollständig</b> kommuniziert,</li> <li>Ziel ist es, Risiken zu erkennen, zu vermeiden oder zu beeinflussen,</li> <li>Ziel ist es <b>nicht</b>, einen Schuldigen zu finden.</li> </ul> <p><b>Dokumentation – Nachweise erforderlich, d.h.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Maßnahmen zur Früherkennung und Risikoabwehr werden dokumentiert,</li> <li>die Dokumentation dient der Nachvollziehbarkeit getroffener Maßnahmen zum Risikomanagement,</li> <li>die Erfassung von Risiken und eingeleiteten Gegenmaßnahmen dient als Nachweis u.a. gegenüber unseren Partnern und der interessierten Öffentlichkeit.</li> </ul>

Abb. 2: Risikogrundsätze des BAFA

den Risiken auseinanderzusetzen, insbesondere ob sie den speziellen Erfordernissen an Systematisierung, Strukturierung, Ganzheitlichkeit und Dokumentation gerecht werden.

### Gründe und Ziele für die Einführung eines Risikomanagementsystems (RMS)

Für das BAFA waren die folgenden Punkte ausschlaggebend, ein RMS einzuführen:

- Frühzeitiges Erkennen von Risiken und Gegensteuern, z.B. frühzeitige Identifikation und Kommunikation von Ressourcenknappheit sowie Einleiten von geeigneten Gegenmaßnahmen.
- Priorisierung der Risiken und zugehörigen Maßnahmen zur Risikosteuerung sowie Aufdecken von noch fehlenden Maßnahmen.
- Abfangen von „Standardrisiken“ durch organisatorische Regelungen – statt Ad-Hoc-Eingreifen im jeweiligen Einzelfall.
- Nutzung der Risikoinformationen zur Verbesserung der Steuerung im Rahmen des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP).

- Bewertung der Wirksamkeit der eingeleiteten Gegenmaßnahmen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten.
- Förderung des Risikobewusstseins durch Zuordnung von Verantwortlichkeiten.
- Auskunfts-fähigkeit gegenüber der Öffentlichkeit und Ministerien.

### Der Weg zum RMS des BAFA über Rahmenkonzept und Rahmenrichtlinie

#### Entwicklung eines Rahmenkonzeptes

Basis für das RMS war die Erarbeitung eines Rahmenkonzeptes. Dieses definiert die Risikogrundsätze der Behörde einschließlich der wesentlichen Risikokategorien, die Verantwortlichkeiten und die Abläufe. Die Rohfassung des RMS-Rahmenkonzeptes wurde von der neu eingerichteten Stabsstelle für Risikomanagement unter aktiver Beteiligung der Behördenleitung erarbeitet. Auf die Behördenleitung ist z.B. die große Bedeutung des Reputationsrisikos im RMS des BAFA zurückzuführen.

Vor der Veröffentlichung wurde das Rahmenkonzept mit den Organisationseinheiten bis zur Referatsleitererebene abgestimmt. Dabei sind Änderungsvorschläge berücksichtigt worden, um eine hohe Akzeptanz für das Grundlagenpapier zu erzielen. Die angeregten Veränderungen waren meistens redaktioneller Art. Das Rahmenkonzept ist schließlich in Form einer verbindlichen Risikorichtlinie von der Behördenleitung in einer Veranstaltung für alle Beschäftigten vorgestellt und im Intranet veröffentlicht worden. Die Risikorichtlinie<sup>25</sup> trat mit sofortiger Wirkung am 31.8.2010 in Kraft.

### Risikogrundsätze des BAFA

Der für das BAFA als Behörde wichtige Risikobegriff bezieht sich auf die Leistungssicht. Es geht darum, im Rahmen der Behördensteuerung Ereignisse und mögliche Entwicklungen innerhalb und außerhalb der Behörde systematisch zu erfassen und zu bewerten, die sich negativ auf die Erreichung der gesetzten Ziele sowie auf die künftige Aufgabenerfüllung, Außendarstellung und Ressourcenplanung der Behörde auswirken können. Die Risikogrundsätze, die als Grundlage für den bewussten Umgang mit Risiken in der BAFA dienen, sind in Abbildung 2 wiedergegeben.

Unter Risiko werden in diesem Zusammenhang nur

- negative Auswirkungen auf die Reputation der Behörde,
- eine erhebliche Abweichung von der Budget- und Ressourcenplanung oder
- eine ungeplante mögliche Abweichung von Strategie und Planung betrachtet.

Die Bewertung erfolgt netto, d.h. unter Berücksichtigung der Wirkungen von vorhandenen und geplanten Gegenmaßnahmen.

Im RMS sollen nur die hinreichend greifbaren Risiken erfasst werden, die konkrete Anhaltspunkte für negative Beeinflussungen der Zielerreichung des BAFA geben. Dadurch bewegt sich der Zeithorizont der zu berücksichtigenden

<sup>25</sup> Vgl. BAFA (2010).



Abb. 3: Risikokreislauf

Risiken typischerweise im Bereich eines Geschäftsjahres bis zum Akuten. Nur abstrakt vorhandene Risiken fließen nicht in das RMS des BAFA ein. Eine weitere Schwelle für die Erfassung ist, dass Risiken nicht bereits innerhalb einer Organisationseinheit (problemlos) gesteuert werden können.

Die Auswahl der relevanten Risikokategorien ist spezifisch für die jeweilige Organisation. Für das BAFA wurden folgende wesentliche Risikokategorien (Risikofelder) zur Orientierung für die Risikofelderkennung identifiziert; diese stellen jedoch keinen abschließenden Katalog an möglichen Risiken des BAFA dar:

- **Strategische Risiken:** Änderung der politischen Rahmenbedingungen, die die Zielerreichung der Behörde oder die Existenz des BAFA bedrohen; Reputationsrisiken, d.h. eine negative Beeinflussung der Wahrnehmung bei Auftraggebern, Partnern, Ministerien bzw. Ressorts und der Öffentlichkeit.
- **Regulatorische Risiken:** Regulatorische Anforderungen/Änderungen der Rechtslage, wie z.B. bei technischen Normen, Förderprogrammen oder Außenwirtschaftsrecht.
- **Operationelle Bedrohungen:** Elementarrisiken, wie z.B. Hochwasser, Brand, Sturmschäden; Ausfall von kritischen technischen Systemen, z.B. IT oder Energie.
- **Operative Risiken:** z.B. Bearbeitungsverzug der Anträge, finanzielle Risiken, Korruption, Prozess- und Verfahrensrisiken.

### Aufbau des RMS, Aufgaben und Verantwortlichkeiten (Aufbauorganisation)

Die Risikorichtlinie sieht folgende Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vor:

- Der Präsident des BAFA trägt die Gesamtverantwortung für das Risikomanagement des BAFA. Er gibt die Ziele und Strategien des Risikomanagements vor, fördert das Risikobewusstsein im BAFA und kommuniziert Risiken im Falle ihres Eintretens als Einziger nach außen.
- Risikoverantwortliche sind die Leitungskräfte der Fachbereiche (Abteilungs-, Unterabteilungs- und Referatsleiter/innen). Zu ihren wesentlichen Aufgaben gehören, bezogen auf ihren jeweiligen Verantwortungsbereich,
  - die Risikoidentifizierung, -bewertung und -meldung an die nächsthöhere Instanz sowie an den Risikokoordinator (periodische Informationen in Form von Risikofelderkennungsformularen sowie ad-hoc-Meldungen bei akuten Risiken),
  - die Dokumentation der Risiken und deren regelmäßige Aktualisierung,
  - die Steuerung der Risiken, d.h. das Einleiten von geeigneten Gegenmaßnahmen (Risiken vermeiden, vermindern, überwälzen, akzeptieren) einschließlich der Überwachung ihrer zeitnahen Umsetzung und
  - die Optimierung laufender Kontrollen.
- Risikokoordinator ist der Leiter der (neu eingerichteten) Stabsstelle Risikomanagement. Er ist dem Vizepräsidenten

unmittelbar unterstellt. Er ist Ansprechpartner für alle Fragen des Risikomanagements. Er koordiniert alle Aktivitäten des RMS und entwickelt es in Abstimmung mit der Behördenleitung weiter. Außerdem überwacht und plausibilisiert er die regelmäßige Risikodokumentation und -information durch die Risikoverantwortlichen. Er berichtet quartalsweise über die aktuelle Risikosituation. Maßgebliche Grundlage hierfür sind die Risikofelderkennungsformulare und ad-hoc-Meldungen der Risikoverantwortlichen. Empfänger des Risikoberichts sind die Leitung des BAFA sowie die erste Führungsebene (Abteilungsleitungen).

- Weiterhin sind das übergreifende Controlling des BAFA sowie der Anti-Korruptionsbeauftragte zu nennen. Das übergreifende Controlling übernimmt das Risikocontrolling, indem es
  - Abweichungen bei definierten Sollgrößen aufzeigt,
  - über Risiken berichtet, um sie transparent zu machen, und
  - die Fachbereiche bei der Identifizierung von Risiken unterstützt.
 Das Controlling hat auch ein Initiativrecht bei der Risikoidentifizierung.
- Der Anti-Korruptionsbeauftragte unterstützt das RMS bei der Identifizierung und Bewertung von Risiken im Bereich der Korruption. Er ist eingebunden in die Bewertung der Korruptionsgefährdung von Arbeitsgebieten. Er hat ebenfalls ein Initiativrecht bei der Risikoidentifizierung.

### Ablauf des RMS (Ablauforganisation)

Die Risikorichtlinie beschreibt den Ablauf des Risikomanagements als kontinuierlichen Prozess (Risikokreislauf) (Abb. 3).

### Risikoidentifikation (Risikoerhebung, Risikoinventur)

Die Risikoverantwortlichen in den Fachabteilungen (in der Regel die Referatsleiter) erheben die Risiken mittels Excel-Erfassungsbogen (siehe Abb. 4), wobei sie sich an den Risikofeldern zu orientieren haben und an weitere Anforderungen gebunden sind (siehe auch oben).

Motel/Richter, Risikomanagement in einer Bundesbehörde

		<b>Risikoerfassungsblatt</b>	<b>BAFA</b>	<b>Risiko1_x</b>
<b>1. Stammdaten</b>		Risiknummer:		<b>#WERT!</b>
Abschnitt / Unterabschnitt	<u>Unterabteilung 41 (UA 41)</u>	Erste Meldung	<u>Q4 2010</u>	
Risikoverantwortlicher	<u>Hubert Mustermann</u>	Aktueller Stand	<u>Q4 2010</u>	
Risikoart	<u>Politisches Risiko</u>			
<b>2. Risikobeschreibung</b>				
Risikoname	<u>Kürzung der Fördermittel für die Schulungsförderung</u>			
Risikobeschreibung (Ursache & Wirkung)	<p><i>In der letzten Sitzung beim BMWi vom 18.08.2010 wurde bekanntgegeben, dass das Mittelvolumen für Schulungsförderungen vermindert werden soll. Das Mittelvolumen ist ausschlaggebend für den Personaleinsatz und die Aufgabenkapazitäten des BAFA. Wenn das Mittelvolumen um 50 % reduziert wird, hat dies auch Auswirkungen auf die Leitstellen, die beteiligten Verbände und die zu fördernden KMU. Es besteht die Gefahr, dass das Förderprogramm langfristig nicht mehr in Anspruch genommen wird.</i></p>			
Frühwarnindikatoren und Berichtssystem	<u>Höhe der Fördermittel HH-Verhandlungen, Fachberatungen</u>			
<b>3. Risikobewertung</b>				
<b>Nettobewertung (nach Gegenmaßnahmen)</b>				
Auswirkung des Risikos: Möglicher Reputationsschaden	<input checked="" type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nein	<p><i>Die Mittelkürzung führt ggf. zu unzufriedenen Antragsteller, welche das BAFA als ausführende Behörde verantwortlich für die Mittelkürzung machen (hohes Beschwerdepotenzial).</i></p>		
Auswirkung des Risikos				
Maximale Schadenshöhe in TEURO	<u>60</u>	Einstufung Schadenshöhe:	<b>mittel</b>	
Eintrittswahrscheinlichkeit	<u>25%</u>	Einstufung Eintrittswsk:	<b>möglich</b>	
Begründung der Risikobewertung (Herleitung, zugrunde liegendes Risikoszenario)	<p><i>Die mögliche Kürzung von Fördermitteln in Höhe von ca. 2 Mio. Euro würde zu deutlichen Veränderungen der HH-Ansätze führen und mittelfristig zu Personalanpassungen von bis zu 1 Stelle. Die möglichen Abweichungen bei den Personalkosten sind daher mit ca. 60.000 Euro zu beziffern. Anfänglich ist durch die erhöhte Zahl von Ablehnungen aber ein Personalmehraufwand zu erwarten.</i></p>			
Gegenmaßnahmen bereits etabliert und aktuell wirksam	<u>Lobbying</u>			
Gegenmaßnahmen geplant	<p><i>Entwickeln von entsprechenden Alternativkonzepten, um Reputationsschaden zu vermeiden, z. B. durch Richtlinienanpassung Mögliche Verlagerung von Personal</i></p>			
Entscheidungsbedarf	<input checked="" type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nein	<p><i>Zustimmung zu Alternativkonzept und Personaleinsatz</i></p>		
<b>4. Bemerkungen</b>				

Abb. 4: Risikoerfassungsformular (Ausschnitt)

**Risikobewertung**

Auch die Bewertung der Risiken obliegt den Risikoverantwortlichen in den Fachabteilungen. Als Risikomesskriterien werden Eintrittswahrscheinlichkeit und mögliche Risikoauswirkungen herangezogen. Dabei erfolgt nach Möglichkeit eine quantitative Bewertung. Bei einer quali-

tativen Beurteilung gibt es vorgegebene Einstufungen für die Eintrittswahrscheinlichkeiten (unwahrscheinlich, möglich, wahrscheinlich, sehr wahrscheinlich) und für die Risikoauswirkungen/Schadenshöhe (gering, mittel, hoch). Im Risikoerfassungsformular werden explizit auch die Auswirkungen auf die Reputation der Behörde abgefragt (ja/nein), ggf. mit einer

verbalen Einschätzung, wie gravierend die Auswirkungen auf die Reputation sein können.

**Risikokommunikation**

Die Risikodokumentation ist quartalsweise von den risikoverantwortlichen Mitarbeitern zu aktualisieren und regel-



## Motel/Richter, Risikomanagement in einer Bundesbehörde

mäßig zehn Arbeitstage vor Quartalsende dem Risikokoordinator zuzuleiten. Dieser muss die fristgemäße Aktualisierung der Risikodokumentation überwachen. Weiterhin ist sie von ihm daraufhin zu überprüfen, ob die Einschätzungen formal plausibel sind und die Bewertung den festgelegten Standards entspricht. In Zweifelsfällen sind unklare Punkte mit den Risikoverantwortlichen zu klären.

Das Thema Risikomanagement und die Besprechung relevanter Risiken sind ein ständiger Tagungsordnungspunkt in der

Organisationseinheiten, die Behördenleitung sowie den Risikokoordinator zu informieren. Weiterhin sind risikorelevante Faktoren im Sinne einer Früherkennung zu beobachten.

Bereits in der Phase „Risikoidentifikation“ müssen die schon vorhandenen und ggf. erforderlichen weiteren Gegenmaßnahmen festgestellt werden. Wird ein Handlungsbedarf erkannt, ist dieser nach Möglichkeit mit einer groben Kostenschätzung zu verbinden. Ausdrücklich ist auch anzugeben, ob Entscheidungsbedarf

Zur Priorisierung werden dabei die Risiken in

- wesentliche Risiken (rot),
- überwachungsrelevante Risiken (gelb) und
- übrige Risiken (grün) eingeteilt.

Alle Risiken mit einer möglichen Auswirkung auf die Reputation gelten als wesentlich.

Der vom Risikokoordinator erstellte zusammenfassende (Gesamt-)Risikobericht wird quartalsweise erstellt; er muss spätestens zehn Tage nach Quartalsende vorlegen. Empfänger sind die Leitung des BAFA sowie die Abteilungsleiter. Er enthält mindestens alle wesentlichen (rot) und alle überwachungsrelevanten (gelb) Risiken,

## »Die prozessabhängige Risikoüberwachung ist in erster Linie Aufgabe der Risikoverantwortlichen.«

### Prozessabhängige Risikoüberwachung

Die prozessabhängige Risikoüberwachung ist in erster Linie Aufgabe der Risikoverantwortlichen. Diese haben sicherzustellen, dass innerhalb ihres Verantwortungsbereiches alle Maßnahmen zum Erfassen und zur Steuerung von Risiken ordnungsgemäß und wirkungsvoll umgesetzt werden.

Abteilungsleiterkonferenz. Im Bedarfsfall erfolgt auch eine Befassung in den Sitzungen bis auf Referatsleitungsebene.

hinsichtlich der vorgeschlagenen/geplanten Gegenmaßnahmen besteht (Abb. 4).

### Außerplanmäßige Risikoberichterstattung

- Außerplanmäßig ist zu berichten, wenn
- akute Risiken auftreten,
  - sich eine Risikosituation verschärft oder
  - andere Organisationseinheiten durch veränderte Risiken betroffen sind.

In diesen Fällen sind die Mitarbeiter des BAFA verpflichtet, den Sachverhalt direkt und unverzüglich ihren Vorgesetzten zu kommunizieren. Der Risikokoordinator ist im Nachgang zu informieren und die Risiken sind nachträglich zu dokumentieren.

Daneben geschieht die Risikosteuerung im Rahmen regelmäßiger Besprechungen und gestützt auf die Berichte des Risikokoordinators. Im BAFA sind zusätzlich Risikomanagement, Controlling und Qualitätsmanagement eng verbunden, so dass diese steuernden Einheiten während des ständigen Geschäftsbetriebs außer Acht gelassene und übergreifende Risiken erkennen können, für die dann in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Risikoverantwortlichen Antworten erarbeitet werden.

Der Risikokoordinator übernimmt ebenfalls eine prozessabhängige Überwachungsfunktion, indem er zum einen die durch die Risikoverantwortlichen gemeldeten Risiken koordiniert, nachhält und plausibilisiert. Zum anderen entwickelt er das Risikomanagementsystem als Ganzes in Abstimmung mit dem Präsidenten weiter und sorgt für eine entsprechende Aktualisierung der dokumentierten Rahmenbedingungen.

### Risikosteuerung und -bewältigung

Das RMS ist fest in die Aufbau- und Ablauforganisation des BAFA integriert. Die Risikosteuerung erfolgt in erster Linie dezentral durch die Risikoverantwortlichen. Diese haben wirksame Gegenmaßnahmen zu installieren und andere betroffene Or-

### Risikocontrolling

Während sich die laufende Risikosteuerung und -bewältigung auf die einzelnen Risiken konzentriert, steht beim Risikocontrolling die Risikogesamtlage im Vordergrund. Der Risikokoordinator ist dafür verantwortlich, dass eine Gesamtübersicht über die Risikosituation des BAFA aufgestellt, regelmäßig aktualisiert und überwacht wird.

### Implementierung der RMS-Richtlinie

Die Implementierung des RMS begann im Sommer 2010 mit einer Informationsveranstaltung für alle Mitarbeiter, mit Schulungen für die am RMS beteiligten Mitarbeiter (siehe oben) und einer ersten Runde der Risikoidentifikation. Beides wirkte sich positiv auf die Risikorichtlinie aus, die parallel erarbeitet wurde. Die Schulungen hatten das Ziel, das nötige Fachwissen zu vermitteln und die relevanten Mitarbeiter zu sensibilisieren. Unter





## Motel/Richter, Risikomanagement in einer Bundesbehörde

Begleitung einer Unternehmensberatung wurden den rund 50 Referatsleitern des Hauses die Prinzipien und Details eines RMS auseinandergesetzt. Die erste Runde der Risikoidentifikation zeigte allen Beteiligten die Schwierigkeiten auf, Risiken stringent zu erheben. Ihr simulierender Charakter führte aber auch zu Lerneffekten im Hinblick auf die Gestaltung des Risikoerfassungsformulars und den Umgang mit ihm.

Vor allem die erste Runde der Risikoidentifikation war durchaus zeitaufwendig. Sie erstreckte sich über einen Zeitraum von ca. sechs Monaten. Aus diesem Prozessschritt können folgende Lehren gezogen werden: Es ist wichtig,

- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Erhebung der Risiken zu sensibilisieren,
- eine flächendeckende, umfassende Identifikation von Risiken anzustreben,
- Hilfestellung bei der Risikoidentifikation zu geben,
- eine einheitliche Erhebung und Bewertung der Risiken sicherzustellen,
- mögliche Zusammenhänge bzw. das Zusammenwirken einzelner Risiken aufzudecken und
- die zur Steuerung und Bewältigung der Risiken bereits implementierten Gegenmaßnahmen zu identifizieren und bei der Bewertung zu berücksichtigen.

Mit der Verbindlichkeitserklärung der Risikoricthlinie am 31. August 2011 und ihrer Veröffentlichung im Intranet startete das RMS in der gesamten Behörde. In moderierten Ersterhebungswrkshops in allen Organisationseinheiten des BAFA wurde dann – bis zum Frühjahr 2011 – eine umfangreiche Erstaufnahme der für die Behörde relevanten Risiken durchgeführt. Die Ergebnisse dieser ersten Risikoidentifizierung, -analyse und -bewertung sind dann in den ersten Risikobericht eingegangen. Dieser umfasste das erste Quartal 2011. Damit endete die Einführungsphase und es begann der Regelbetrieb. Seitdem werden Risikoberichte quartalsweise erstellt.

### Das laufende Risikomanagementsystem des BAFA

Nach nunmehr 20 Quartalsrisikoberichten lassen sich belastbare Aussagen zum

laufenden RMS und zu den Veränderungen treffen, die sich – bei einer unverändert geltenden Risikoricthlinie – ergeben haben.

Die Prozesse sind eingespielt. Der Informationsfluss zu den Leitungsebenen funktioniert im Allgemeinen reibungslos. Insbesondere die Risikoerhebung gelingt wie in der Risikoricthlinie vorgesehen, abgesehen von kleineren Anlaufschwierigkeiten.

Bei der quartalsweisen Risikoerhebung genügt es oft, die mit früheren Erfassungsformularn gemeldeten Risiken zu

formular einräumt. Es hat sich gezeigt, dass in einer größeren Zahl von Erfassungsformularn verbundene Risiken aufgeführt werden. Zum anderen besteht die Verpflichtung, verbundene Risiken ggf. gesondert zu kommunizieren. Auch die Aufbau- und Ablauforganisation, insbesondere die Gespräche des Risikokoordinators sowie Besprechungen tragen zu einer Vernetzung der Risiken bei. Schließlich erzwingen die Reputationsrisiken implizit eine vernetzte Risikosicht.

Empfänger des zusammenfassenden Risikoberichts sind (nur) die Leitung des Hauses und die Abteilungsleitungen. Im

**»Mit der Einführung des RMS hat sich das Risikobewusstsein aller Beteiligten erweitert. Mittlerweile kann von einer ausgeprägten Risikokultur zumindest in den höheren Hierarchieebenen gesprochen werden.«**

aktualisieren, was den Berichts- und Verarbeitungsaufwand reduziert. Es hat sich nämlich gezeigt, dass nur wenige relevante Risiken schnell obsolet geworden sind. Vielmehr hatten die wesentlichen Risiken Auswirkungen über mehrere Quartalsberichte hinweg, weil kurzfristige Maßnahmen das Risiko noch nicht ausreichend eindämmen konnten. Anstöße, Sachverhalte auf ihren Risikogehalt zu prüfen, kommen auch vom Risikokoordinator. Insgesamt ist die Kommunikation zwischen Risikoverantwortlichen und Risikokoordinator rege. Aber auch bilaterale Absprachen zwischen den Risikoverantwortlichen und dem Risikokoordinator sind recht häufig.

Das Erfassungsformular geht grundsätzlich von Einzelrisiken aus, d.h. es begünstigt eher eine Zerlegung abteilungsübergreifender und stark zusammenhängender („verbundener“) Risiken. Diese Problematik wird zum einen kompensiert durch die Flexibilität, die das Erfassungs-

Mittel weist dieser Risikobericht eine ähnliche Zusammensetzung wie die gemeldeten Risiken auf. Die meisten der von Referats- und Abteilungsleitungen übermittelten Einschätzungen sind stimmig genug, dass sie sich im Risikobericht an die Behördenleitung niederschlagen können. Reputationsrisiken, die wie bereits erwähnt im RMS des BAFA einen besonderen Stellenwert innehaben, haben auch im Risikobericht ein großes Gewicht. Denn die relevanten Risiken haben meistens auch Außenwirkungen. Anders ausgedrückt schafften es keine Risiken in den Risikobericht aufgenommen zu werden, die nicht auch substantiierte (un)mittelbare Reputationsrisiken aufwiesen.

In den ersten Durchgängen von Risikoberichten standen die Schilderung der

26 Das RMS des BAFA wendet sich explizit nur an die Risikoverantwortlichen, d.h. an die leitenden Mitarbeiter (ab Referatsleiter), nicht an alle Mitarbeiter.







einzelnen Risiken im Vordergrund – und weniger die einzuleitenden Maßnahmen. Es zeigte sich jedoch, dass die Behördenleitung eine kompaktere Übersicht über wesentliche fortbestehende und neue Risiken und die entsprechenden eingeleiteten bzw. vorgeschlagenen Maßnahmen bevorzugt. Die Risikoberichte müssen auch auf die Gesamtrisikosituation der Behörde eingehen. Sie enthielten deshalb auch immer einen verbalen Gesamteindruck von der wesentlichen Risikosituation.

Von der grundlegenden Struktur her hatte sich das BAFA für ein RMS mit einem Top-down-Aufbau der Steuerung für wesentliche Risiken und einen Bottom-up-Aufbau des Informationsflusses

te im Zusammenhang mit der Erfassung und Bewertung der Risiken sowie der Entwicklung von geeigneten Gegenmaßnahmen lassen jedoch vermuten, dass sich auch bei den übrigen Mitarbeitern ein angemessenes Risikobewusstsein herausgebildet hat.

### Erfolgsbilanz

Es ist sicherlich naheliegend zu fragen, ob sich die Einführung eines RMS für das BAFA „gelohnt“ hat.

Bei den Aufwendungen ist zwischen den – einmaligen – Aufwendungen für die Einführung des RMS und den Aufwendungen für den laufenden Betrieb zu

und deutlich günstiger. Ihre Verwendung machte sich nicht negativ bemerkbar.

Der Aufwand im laufenden Geschäftsbetrieb ist ebenfalls „überschaubar“. Für die Risikokoordination genügt weniger als eine halbe Planstelle. Die (zusätzliche) zeitliche Belastung der Referatsleiter durch die (quartalsweise) Erhebung und Dokumentation der Risiken hält sich in engen Grenzen. Das gleiche gilt für die Abteilungsleiter und die Leitungsspitze, die sich mit den Ergebnissen der Risikoberichterstattung auseinandersetzen müssen. Allerdings könnte bei diesen auch eine zeitliche Entlastung eingetreten sein, weil die Integration des RMS in ihre Leitungs- und Steuerungsaufgaben weniger Zeit in Anspruch nehmen dürfte als die Ad-hoc-Beschäftigung mit eingetretenen Risiken und ihren Folgen. Schließlich läuft das RMS des BAFA – wie in Rahmenkonzept und Risikoriclinie antizipiert – ab, d.h. mit Aufwand verbundene Änderungen des RMS waren bislang noch nicht erforderlich.

Diese „Nachkalkulation“ zeigt, dass das RMS des BAFA mit einem vergleichsweise geringen finanziellen Aufwand eingeführt worden ist und betrieben wird.

Auf der Nutzenseite fällt vor allem die deutlich verbesserte Information des BAFA über relevante Einzelrisiken und über die Gesamtrisikolage der Behörde ins Gewicht. Auch die Kenntnisse über die Verbundwirkung von Risiken sind deutlich ausgeprägter. Dank des RMS reagiert das BAFA heute schneller und systematischer auf Risiken als zuvor. Mehrere organisatorische Regelungen zum Abfangen von Standardrisiken konnten umgesetzt werden. Darunter fallen z.B. Notfallkonzepte für Elementar- und IT-Risiken ebenso wie die größere Autonomie der Abteilungsleitungen bei kurzfristigen Personalsendungen in ihren Arbeitsbereichen.

Weitere wesentliche Vorteile bilden das gestiegene Risikobewusstsein im BAFA sowie eine verbesserte Steuerung. Zum Beispiel wäre der folgende Fall ohne das RMS nicht derart proaktiv und solide gelöst worden: Die erheblichen Risiken aus Zeitverträgen, die zuvor als separate Einzelfälle behandelt worden waren, werden nunmehr mit dem systematischen Instru-

## **»Die Erfahrungen des BAFA führen zu einer uneingeschränkten Empfehlung an andere Behörden und Verwaltungen, ein strukturiertes und systematisches Risikomanagement einzuführen.«**

entschieden. Wie vorgesehen ist das Risikomanagement wiederkehrender Tagesordnungspunkt in Besprechungen ab der Hierarchieebene Referate, z.B. ist das RMS regelmäßig Gegenstand der turnusmäßigen Abteilungsleiterkonferenzen – und zwar in Vorbereitung auf die Erstellung des Risikoberichts an die Leitung des BAFA, aber auch wenn der Risikobericht vorliegt, um über die Schlussfolgerungen zu beraten.

Mit der Einführung des RMS hat sich das Risikobewusstsein aller Beteiligten erweitert. Mittlerweile kann von einer ausgeprägten Risikokultur zumindest in den höheren Hierarchieebenen (ab Referatsleiter) gesprochen werden. Für die Mitarbeiter unterhalb der Ebene der Referatsleiter fällt es aufgrund der Konstruktion des RMS des BAFA<sup>26</sup> schwerer, ein Urteil zu treffen. Die notwendigen Vorarbeiten und Diskussionen innerhalb der Refera-

unterscheiden. Die Einführungsaufwendungen umfassten im Wesentlichen Lernkosten, d.h. den Personalaufwand für die Arbeitszeit der Mitarbeiter für die Schulungs- und Sensibilisierungsphase und für die Ersterhebung der Risiken. Zeitaufschreibungen wurden nicht vorgenommen. Trotzdem kann der Zeitaufwand als „überschaubar“ eingeschätzt werden, nämlich auf ca. ein bis zwei Arbeitstage je beteiligten Mitarbeiter für die Schulungen und zusätzlich der Zeitaufwand für die Ersterhebung der Risiken sowie für den Projektleiter (etwa eine halbe Planstelle für ein Jahr).

Nur während der Startphase sowie zum Coaching und zur Unterstützung bei Fachfragen wurde auf externen Sachverständigen zurückgegriffen. Auf die Anschaffung von Spezialsoftware wurde verzichtet. Office-Lösungen waren ausreichend



ment des Zeitvertragsmanagements gesteuert.

Die u.a. im Risikobericht verkörperte Bewertung der Wirksamkeit der eingeleiteten Maßnahmen erfolgt federführend durch das Risiko-Controlling. Die systematische Bewertung der Wirksamkeit von Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkte ist allerdings noch nicht umgesetzt. Diese erfolgt in der Regel noch implizit bei der Abwägung der Vor- und Nachteile von Maßnahmen.

Schließlich wurde eine optimierte Auskunftsfähigkeit gegenüber Öffentlichkeit und Ministerien erreicht.

Eine unabhängige und rigorose Evaluation bzw. Prüfung des RMS des BAFA steht noch aus. Eine solche Prüfung gehört zu den Kernaufgaben einer Internen Revision, neben der Prüfung der Angemessenheit und Effektivität der Internen Kontrollsysteme (IKS) und der Beurteilung der Wirksamkeit der Maßnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung doloser Handlungen. Beim BAFA sind Risikomanagement und Interne Revision allerdings personell eng verknüpft. Eine Prüfung des RMS müsste deshalb extern vergeben werden, was mit einem vergleichsweise sehr hohen Aufwand verbunden wäre und wegen der Vertraulichkeit der Risikosituation problematisch sein könnte. Partiiell erfolgte allerdings bereits eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die mit der Einführung des RMS verbundenen Erwartungen – auch aus Sicht der Beteiligten – erfüllt worden sind. Der (allerdings kaum quantifizierbare) Nutzen dürfte die Aufwendungen bei weitem überwiegen. Hervorzuheben ist auch der auffällig kurze Umsetzungszeitraum. Zwischen der Entscheidung, ein RMS einzuführen, und dem Übergang zum laufenden Betrieb, lagen weniger als eineinhalb Jahre, was auf ein gutes Projektmanagement schließen lässt.

Die Erfahrungen des BAFA führen deshalb zu einer uneingeschränkten Empfehlung an andere Behörden und Verwaltungen, ein strukturiertes und systematisches Risikomanagement einzuführen.

#### Literatur

- Bad Kreuznach: Richtlinie zum Risikomanagement, Stand 5.2.2002 (unveröffentlicht).
- BAFA: Risikorichtlinie, Version 1.2, Stand 30.8.2010.
- Benz, Martin/Sterchi, Martin (2004): Gouverner, c'est prévoir – Die Eigenheiten des Risikomanagements im öffentlichen Sektor. In: Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung, hrsg. von Hermann Hill, Baden-Baden, S. 129-148.
- Brüesch, Caroline/Kuoni, Thomas (2014): Chancen- und Risikomanagement der Stadt Zürich: Von der Idee zur Realisierung – ein Erfahrungsbericht. In: Der Schweizer Treuhänder 2014, S. 991-995.
- Budäus, Dietrich/Hilgers, Dennis (2009): Öffentliches Risikomanagement – zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung. In: Risikomanagement der öffentlichen Hand, hrsg. von Frank Scholz, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski, Heidelberg, S. 17-78.
- Bundesrechnungshof (2009): Mitteilung an das Bundesministerium des Innern über die Prüfung der Ansätze zu einem Risikomanagement in der Bundesverwaltung, Gz.: 13 - 2009 - 0819, vom 12.11.2009 (unveröffentlicht).
- Glinger, Peter (2008): Kommunales Chancen- und Risikomanagement. In: der gemeindehaushalt 2008, S. 241-252.
- Grieger, Thomas (2012): Vertrauensschaffendes Instrument: das kommunale Risikomanagement. In: KommP spezial 2012, S. 191-194.
- Hill, Hermann (2002): Risiko-Management – ein Instrument zur Vorsorge. In: innovative Verwaltung, Dez. 2002, S. 9-12.
- Hunziker, Stefan/Dietiker, Yvonne (2013): Interne Kontrollen und Risikomanagement in Schweizer Gemeinden. In: Der Schweizer Treuhänder 2013, S. 365-369.
- Hunziker, Stefan/Dietiker, Yvonne/Schiltz, Kaspar/Gwerder, Lothar (2015): Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten: Risikomanagement und IKS für Schweizer Gemeinden, Zürich.
- INTOSAI GOV 9130: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector - Further Information on Entity Risk Management, endorsed 2007 ([http://www.issai.org/media/13341/intosai\\_gov\\_9130\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13341/intosai_gov_9130_e.pdf), Zugriff am 3.7.2015).
- Kajüter, Peter (2012): Risikomanagement im Konzern, München.
- Kajüter, Peter/Esser, Simon: Risiko- und Chancenberichterstattung im Lagebericht: Eine empirische Analyse der HDAX-Unternehmen. In: IRZ Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung 2007, S. 381-390.
- KGSt (2011): Kommunales Risikomanagement, Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem, Bericht Nr. 5/2011, Köln.
- Körner, Stephan/Derfuß, Klaus/Lenz, Frank (2015): Risikomanagement in Kommunen: Status Quo und Gestaltungsempfehlungen. In: der gemeindehaushalt 2015, S. 129-136.
- Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (2014): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 6. Aufl., Düsseldorf, im Okt. 2014.
- Offerhaus, Jan (2009): Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern. In: Risikomanagement der öffentlichen Hand, hrsg. von Frank Scholz, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski, Heidelberg, S. 79-116.
- Scholz, Frank/Schuler, Andreas/Schwintowski, Hans-Peter (Hrsg.) (2009): Risikomanagement der öffentlichen Hand, Heidelberg.
- Hill, Hermann (Hrsg.) (2003): Risiko-Management in der englischen Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft Nr. 150, Speyer.
- Lange, Knut Werner/Wall, Friederike (Hrsg.) (2001): Risikomanagement nach dem KonTraG, München.
- Franke, Armin/Fürnrohr, Michael (Hrsg.) (1990): Risikomanagement von Projekten, Köln.
- Ruud, Flemming T./Hunziker, Stefan (2014): Risikomanagement und interne Kontrolle in Schweizer Gemeinden: Status quo, Umsetzung und Herausforderungen. In: Der Schweizer Treuhänder 2014, S. 320-325.
- Sauerwein, Elmar/Thurner, Matthias (1998): Der Risiko-Management-Prozess im Überblick. In: Betriebliches Risikomanagement, hrsg. von Hans Hinterhuber, Elmar Sauerwein und Christine Fohler-Norek, Wien, S. 19-39.
- Schmoll, Anton (1993): Risikomanagement im Kreditgeschäft: Risikokontrolle und Risikosteuerung in der Bankpraxis, Wien.
- Scholz, Frank/Schuler, Andreas/Schwintowski, Hans-Peter (2009): Zum Stand in der Praxis und vom Sinn eines Risikomanagements der Öffentlichen Hand. In: Risikomanagement der öffentlichen Hand, hrsg. von Frank Scholz, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski, Heidelberg, S. 1-15.
- Schwarting, Gunnar (2006): Risikomanagement: Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung. In: Verwaltung & Management 2006, S. 232-238.
- Schwarting, Gunnar (2011): Stresstest für Kommunen? Vom Nutzen eines umfassenden Risikomanagements. In: Verwaltung & Management 2011, S. 315-321.
- Schwarting, Gunnar (2015): Risikomanagement in Kommunen, Berlin.
- Schweisfurth, Tilman/Bandlow, André (2013): Risikomanagement: ein Thema auch für Rechnungshöfe. In: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2013, S. 24-29.
- Trips, Marco (2003): Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung – Zur Möglichkeit der Einführung eines Risikomanagementsystems im öffentlichen Sektor. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2003, S.804-811.
- Wolf, Klaus/Runzheimer, Bodo (2003): Risikomanagement und KonTraG: Konzeption und Implementierung, 4. Aufl., Wiesbaden.