

Mitteilung

1an das
Bundesministerium des Innern

über die Prüfung

der Ansätze zu einem Risikomanagement
in der Bundesverwaltung

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Risikobefassung außerhalb der Bundesverwaltung	5
3 Risikoorientierung in der Bundesverwaltung	6
3.1 Risikobefassung in der Bundesverwaltung	6
3.2 Übertragung des Risikobegriffs auf die Bundesverwaltung	7
3.3 Risikolandschaft in der Bundesverwaltung	9
3.4 Risikoidentifizierung und Risikobewertung	9
3.5 Risikosteuerung	9
3.6 Risikomanagement ist bereits jetzt Leitungsaufgabe	10
4 Ansätze zur Nutzung von Risikomanagement in der Bundesverwaltung	10
4.1 Ausgestaltung der angetroffenen Risikomanagement-Ansätze	11
4.2 Einstufung der vorgefundenen Risikomanagement-Ansätze	15
5 Ansätze zu Risikomanagement im Ausland und in supranationalen Organisationen	16
5.1 Ansätze zu Risikomanagement im Ausland	16
5.2 Europäische Union	17
5.2.1 Europäische Kommission	17
5.2.2 Supranationale Ansätze	18
6 Zusammenfassender Befund	19
6.1 Fehlen eines einheitlichen Risikoverständnisses	19
6.2 Zusammenspiel des Risikomanagements mit anderen Steuerungsinstrumenten	19
6.3 Risikobewertung	19
6.4 Rolle des Risikomanagements bei der Ausübung von Fachaufsicht	20

6.5	Lehren aus den Erfahrungen im Ausland und bei supranationalen Ansätzen	20
7	Empfehlungen	21
7.1	Allgemeines	21
7.2	Risikomanagement als verbindliche Führungsaufgabe	22
7.3	Leitfaden für ein Risikomanagement	22

Anlagen

Anl. 1	§ 25a Kreditwesengesetz	24
Anl. 2	Wesentliche Aussagen der Mindestanforderungen an das Risikomanagement in deutschen Kreditinstituten [MaRisk] und für Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds [MaRisk (VA)]	25
Anl. 3	Ergänzende Informationen zum Risikomanagement-Modell in Bsp. 3	30
Anl. 4	Ergänzende Informationen zum Risikomanagement-Modell in Bsp. 4 (derzeit genutztes Kommunikationsmodell)	38
Anl. 5	Ergänzende Informationen zum Risikomanagement-Modell in Bsp. 4 (Entwurf eines neuen Berichtsmodells)	39
Anl. 6	Ergänzende Informationen zum Risikomanagement-Modell in Bsp. 5	41
Anl. 7	Ergänzende Informationen zum Risikomanagement-Modell in Bsp. 6	46
Anl. 8	Ergänzende Angaben zum Konzept für ein Risikomanagement in den Dienststellen der Europäischen Kommission	53

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat in der Bundesverwaltung bereits vorhandene Ansätze zu einem behördlichen Risikomanagement geprüft. Hierbei hat er festgestellt:
- 0.2 Der unter dem Begriff Risikomanagement zusammengefasste, bewusste und systematische Umgang mit den Risiken der behördlichen Arbeit ist bereits jetzt Teil der Leitungsverantwortung. (Tz. 3.7)
- 0.3 Der Risikobegriff, der den Regelungen für Teile der Privatwirtschaft zugrunde liegt, ist für den überwiegenden Teil der Bundesverwaltung nicht unmittelbar übertragbar und muss abweichend definiert werden. (Tz. 3.2)
- 0.4 Regelungen zur Risikobefassung in der Bundesverwaltung sind ganz überwiegend einzelfallbezogen oder auf die Erledigung bestimmter fachlich abgegrenzter Aufgaben ausgerichtet. Den bislang anzutreffenden behördenindividuellen Ansätzen zu einem Risikomanagement liegen weder ein einheitliches Risikoverständnis noch ein einheitliches Konzept zugrunde. Sie beruhen überwiegend auf Eigeninitiativen der jeweiligen Behörden. (Tzn. 3.1 und 6.1)
- 0.5 Häufig beschränkt sich die Risikobefassung auf Teilaspekte der behördlichen Tätigkeit und verzichtet auf einen umfassenden Ansatz. (Tz. 3.1)
- 0.6 Die Rolle eines Risikomanagements im Gesamtgefüge der Steuerungsinstrumente ist nicht einheitlich definiert. (Tz. 6.2)
- 0.7 Risikomanagement wird bei der Ausübung von Fachaufsicht nur eingeschränkt als Unterstützung herangezogen (Tz. 6.4).
- 0.8 Initiativen im Ausland und bei der Europäischen Union belegen, dass ein ganzheitliches behördliches Risikomanagement machbar ist. (Tzn. 5 und 6.5)
- 0.9 Ein einheitlicher Standard für ein Risikomanagement der Bundesbehörden würde den bewussten Einsatz des Instruments wesentlich fördern und erleichtern.

1 Einleitung

Risiko und Risikomanagement sind Begriffe, die in der öffentlichen Diskussion einerseits häufig, andererseits in teilweise unterschiedlichen Zusammenhängen benutzt werden. Dabei ist nicht immer gewährleistet, dass den Begriffen eine eindeutige und abgestimmte Definition zugrunde liegt.

In der Privatwirtschaft sind als Folge diverser Skandale und Krisen in der Vergangenheit Vorgaben für die Geschäftsorganisation erlassen worden, die sich auch auf das Risikomanagement beziehen. Dies gilt insbesondere für Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute oder bestimmte Kapitalgesellschaften.

Die Vorgaben der für Teile der privaten Wirtschaft einschlägigen Regelungen sind mit ihrer betriebswirtschaftlichen Orientierung auf die Bundesverwaltung überwiegend ohne „Transfer“ nicht übertragbar.¹ Etwa wird eine Behörde „im klassischen Sinn“ auch bei schlechter Aufgabenerfüllung nicht *insolvent*. Dies mag ein Grund dafür sein, dass sich die öffentliche Verwaltung beim Thema Risikomanagement bislang häufig nicht angesprochen fühlt und es eine vergleichbare Entwicklung wie in Teilen der Privatwirtschaft in der Bundesverwaltung noch nicht gegeben hat.

2 Risikobefassung außerhalb der Bundesverwaltung

Bei der Suche nach einem Risikoverständnis für die Bundesverwaltung wird an Vorschriften angeknüpft, die für Teile der Privatwirtschaft in den zurückliegenden Jahren erlassen wurden. Dort werden Risiken nicht isoliert betrachtet, sondern in ihrer Bedeutung für die jeweilige Rechtsperson als Ganzes.

So fordert bspw. das **Aktiengesetz** (AktG) vom Vorstand einer Gesellschaft,

*„geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, **damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.**“ (§ 91 Abs. 2 AktG)²*

¹ Ausnahmen bilden bspw. Bundesbetriebe, deren Rechtsform sie zu einer direkten Anwendung der gesetzlichen Vorgaben verpflichtet.

² § 91 Abs. 2 AktG wurde eingefügt mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) aus dem Jahr 1998.

Im Gesetz über das Kreditwesen (KWG) heißt es:

*„Ein Institut muss über eine **ordnungsgemäße Geschäftsorganisation** verfügen, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gewährleistet.“ (§ 25a KWG)³*

Vergleichbare Regelungen finden sich auch in § 64a des Gesetzes über die Beaufsichtigung der Versicherungsunternehmen (VAG).

§ 25a KWG und § 64a VAG werden jeweils in einer *Verwaltungsanweisung zu den Mindestanforderungen an das Risikomanagement* (MaRisk) konkretisiert, welche die *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* (zuletzt) im August (Kreditinstitute) und Januar 2009 (Versicherungswirtschaft) veröffentlicht bzw. überarbeitet hat.⁴

3 Risikoorientierung in der Bundesverwaltung

Wegen des schon angesprochenen „breit gefächerten“ Gebrauchs des Begriffs Risiko ist es erforderlich, das dieser Prüfung zugrunde liegende Verständnis des Risikobegriffs einzugrenzen.

3.1 Risikobefassung in der Bundesverwaltung

Die öffentliche Verwaltung fehlt es bislang an einem allgemeinen, als Basis für ein systematisches Risikomanagement geeigneten Risikoverständnis. Vielmehr trifft man eine Risikobefassung in unterschiedlichen, nicht zwangsläufig verknüpften Bereichen an, z.B. bei

- Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen⁵,

³ Der in diesem Zusammenhang relevante Wortlaut des § 25a KWG ist in **Anlage 1** dargestellt.

⁴ Wesentliche Aussagen der Verwaltungsanweisungen, die für das Risikomanagement i.S. dieser Prüfung relevant sind, wurden in **Anlage 2** zusammengestellt.

⁵ S. Schreiben des BMF an die obersten Bundesbehörden vom 20.08.2007 zum Leitfaden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei *Public Private Partnership - Projekten* und den Leitfaden selbst.

- dem Projektmanagement⁶,
 - der Korruptionsprävention⁷,
 - der Organisation der Bearbeitung von Steuererklärungen,
 - der Arbeitsplanung Interner Revisionen⁸
- oder
- dem Schutz „kritischer Infrastruktur“.⁹

Der Risikobefassung in diesen Zusammenhängen ist – mit Ausnahme der zum Schutz der „kritischen Infrastruktur“¹⁰ – gemein, dass sie einzelfallbezogen oder auf die Erledigung bestimmter fachlich abgegrenzter Aufgaben ausgerichtet ist und nicht die Aufgabenerfüllung der Behörde insgesamt in den Fokus nimmt.

3.2 Übertragung des Risikobegriffs auf die Bundesverwaltung

Um ein gemeinsames Verständnis für Notwendigkeit und Nutzen eines Risikomanagements für Bundesbehörden entwickeln zu können, ist zunächst der privatwirtschaftliche Risikobegriff auf die Verwaltung zu übertragen. Dafür müssen die „Risiken einer Behörde“ an anderen „Messgrößen“ festgemacht werden als nur an dem finanziellen Aspekt.

⁶ Vgl. Praxisleitfaden „Projektmanagement“ des Bundesministeriums des Innern: „Aufgabe der Risikoanalyse ist es, Faktoren, die eine Gefahr für den Projekterfolg (die im Projektauftrag definierte Leistung in geplanter Zeit mit den geplanten Ressourcen im vorgegebenen Budget zu erbringen) darstellen, zu identifizieren, zu bewerten und entsprechende Gegenmaßnahmen vorzubereiten bzw. einzuleiten.“

⁷ Vgl. Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. März 2004 / Tz. 2: „In allen Dienststellen des Bundes sind in regelmäßigen Abständen sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen. Für diese ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Je nach den Ergebnissen der Risikoanalyse ist zu prüfen, wie die Aufbau-, Ablauforganisation und/oder die Personalzuordnung zu ändern ist.“

⁸ Vgl. Prüfungsmittelung des Bundesrechnungshofes zu den Ansätzen zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung; I 3 – 2008 – 0391. Diese Prüfungsmittelung ist unter den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes im Intranet des Bundes verfügbar.

⁹ Vgl. Leitfaden für Unternehmen und Behörden des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe betr. den „Schutz Kritischer Infrastruktur – Risiko- und Krisenmanagement“.

¹⁰ Der Leitfaden zum Schutz Kritischer Infrastruktur erfasst operationelle Risiken / Ad-hoc-Risiken. Er nimmt keine Abstraktion des Risikobegriffs vor und erfasst auch keine langfristig entstehenden Risiken – z.B. Personal(wohl)entwicklungen – oder Risiken des „laufenden Geschäfts“ – z.B. finanziellen Risiken. Eine Beziehung zum Ansatz dieser BRH- Prüfung kann hergestellt werden, begreift man die Behörden selbst als *kritische Infrastruktur* (Bsp.: Überlegungen zur Ausweichsitzplanung).

Hierzu stützen sich unsere Ansätze und Überlegungen auf Überlegungen auf folgende These¹¹:

Tritt eine Situation ein, in der eine Behörde vorübergehend oder dauerhaft nicht in der Lage ist, die ihr übertragenen Aufgaben erfolgreich zu erfüllen, kann sie ihren „Beitrag zum Gemeinwesen“ nicht mehr erfüllen. Gleichzeitig werden auch alle mittel- und unmittelbaren Empfänger ihrer Leistungen in der Wahrnehmung ihrer eigenen Aufgaben eingeschränkt.

Ereignisse und Entwicklungen, die geeignet sind, eine derartige Situation herbeizuführen, stellen aus der Sicht der Behörde ein Risiko dar.

Ziel eines behördlichen Risikomanagements muss es also sein, Gefahren für die Wahrnehmung des behördlichen Auftrags, i.w.S. also für das Allgemeinwohl, vorzubeugen.

Unabhängig von anderen, in ihrem jeweiligen Zusammenhang ebenfalls berechtigten Definitionen des Risikobegriffs verstehen wir bei unseren Überlegungen zur Etablierung von Risikomanagementsystemen (RMS) unter

Risiko die Möglichkeit des Eintritts einer Situation oder Entwicklung, in der die effektive und effiziente Wahrnehmung behördlicher Aufgaben beeinträchtigt oder ganz verhindert wird.

Dieses behördliche (Gesamt-) Risiko setzt sich zusammen aus den Einzelrisiken, die bei der Operationalisierung des Behördenzwecks auftreten.¹²

¹¹ Hierbei handelt es sich zuvorderst um eine Analogie, mit der gezeigt werden soll, dass der Gedanke des Risikomanagements auch im behördlichen Alltag eine Rolle spielen muss.

¹² Die Risikobetrachtung beschränkt sich an dieser Stelle auf die negative Abweichung von einem geforderten, formulierten oder erwarteten Soll („Gefahr“). Die positive Sollabweichung („Chance“) spielt bei der Ausrichtung der Bundesverwaltung an gesetzlichen Vorgaben, Aufträgen etc. eine bestenfalls untergeordnete Rolle.

3.3 Risikolandschaft in der Bundesverwaltung

Der Bundesrechnungshof sieht insbesondere folgende Risikobereiche bei den Aufgaben der Bundesbehörden:

Strategische Risiken	Existenz oder Zielerreichung
Projektrisiken	Budgets, Arbeitspakete, Termine, Ziele
Produkt- / Prozessrisiken	Arbeitsabläufe insbes. Prozesse, Programme und IT
Finanzrisiken	Haushalt, Einnahmen, Ausgaben, Belastungen
Personalrisiken	Organisation, Führung und Mitarbeiter
Risiken – bedingt durch externe Faktoren	gesellschaftliche Entwicklungen, politische Entscheidungen

Die Aufzählung ist nicht abschließend. Jede Behörde besitzt, auch mit Rücksicht auf ihre Fachaufgabe, eine spezifische Risikolandschaft.¹³

3.4 Risikoidentifizierung und Risikobewertung

Innerhalb der Risikolandschaften muss die Behörde die potenziellen Risiken für ihre Aufgabenwahrnehmung benennen. Dies geschieht möglichst umfassend und schließt keinen Bereich der behördlichen Tätigkeit grundsätzlich aus.

Um gravierende von marginalen Risiken unterscheiden und ihre Ressourcen zur Risikosteuerung bestmöglich einsetzen zu können, muss die Behörde die identifizierten Risiken bewerten. Die Bewertung erfolgt in der Regel für die Kriterien *Eintrittswahrscheinlichkeit* und *Schadenshöhe*, die Messgrößen sind quantitativer oder, wo dies nicht sinnvoll oder möglich ist, qualitativer Art.

3.5 Risikosteuerung

Risikosteuerung befasst sich mit allen Maßnahmen zum Umgang mit den erkannten und bewerteten Risiken.

Die Behörde muss auf der Grundlage der Risikoidentifizierung und –bewertung

¹³ S. etwa die Ausprägung der Risikolandschaft (*Risikoaspekte*), wie sie zu Bsp. 5 in **Anlage 6** auf den Seiten 4 und 5 dargestellt ist.

entscheiden, welche Risiken für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben besonders „bedrohlich“ sind. Für diese Risiken legt sie Maßnahmen oder Verfahren fest, mittels derer das Risiko vermindert oder ausgeschaltet werden soll. Risiken können z.B. vermieden, vermindert, abgewälzt oder bewusst getragen werden.

3.6 Risikomanagement ist bereits jetzt Leitungsaufgabe

Risikomanagement fasst alle Aufgaben in Verbindung mit dem Erkennen, Bewerten und Steuern von Risiken zu einem Management-Tool zusammen. Nach unserer Ansicht ist ein Risikomanagement, also der bewusste und systematische Umgang mit den Risiken, welchen die behördliche Arbeit ausgesetzt ist, auch für die Bundesverwaltung nichts grundlegend Neues. Jeder Leitung einer Behörde oder Einrichtung obliegt auch jetzt schon die Verantwortung dafür, dass deren Aufgaben wahrgenommen und (gut) erledigt werden. Weil ihr diese Aufgabe nicht nur kurzfristig obliegt, muss sie sich vorausschauend mit der Möglichkeit von Störungen des normalen Betriebs und adäquaten Gegenmaßnahmen befassen.

4 Ansätze zur Nutzung von Risikomanagement in der Bundesverwaltung

Die Regelungen für ein umfassendes Risikomanagement, wie sie im KWG oder im AktG formuliert oder angelegt werden, haben ihren Ursprung und ihr eigentliches Wirkungsfeld außerhalb der Bundesverwaltung. Sie sind ausnahmsweise bei bestimmten Rechtsformen oder Tätigkeiten (Bundesbeteiligungen, wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb etc.) auch für die Bundesverwaltung im weiteren Sinne einschlägig. Diese Sonderfälle sind für die hier angestellten Überlegungen nicht relevant.

Während die einzelfallbezogene Risikobefassung, etwa beim Projektmanagement, in der Bundesverwaltung häufiger anzutreffen ist, finden sich Ansätze zu einem systematischen und umfassenden, auf die Sicherung der behördlichen Aufgabenerfüllung ausgerichteten Risikomanagement¹⁴ nur vereinzelt.

Im Rahmen unserer Erhebungen haben wir nennenswerte Ansätze zu einem be-

¹⁴ sog. *holistischer Ansatz*

hördlichen Risikomanagement überwiegend bei „behördenuntypischen“ Einrichtungen angetroffen. „Auslöser“ für die bewusste und systematische Befassung mit den eigenen Risiken waren etwa eine Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Ergebnis der eigenen Tätigkeit oder die Gefahrneigung der wahrgenommenen Fachaufgabe. Unterlag die Einrichtung einer Wirtschaftsprüfung, kam sie ggf. über den Umweg der allgemeinen Geschäftsbedingungen der WP-Gesellschaft zu einem RMS.

4.1 Ausgestaltung der angetroffenen Risikomanagement-Ansätze

Wir haben verschiedene in der Bundesverwaltung anzutreffende Ansätze einer Risikobefassung betrachtet. Aus den hierbei gewonnenen Eindrücken haben wir Hinweise auf die Beweggründe, das Steuerungsinteresse, die Methodik, den Nutzen und die Schwierigkeiten der Behörden bei der Einführung und Nutzung eines Risikomanagements bzw. eines RMS abgeleitet.

Beispiel 1

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts sah die Gefahr, bei der Erfüllung ihrer Fachaufgaben in Konflikt mit wirtschaftlichen Interessen Externer zu geraten. Es bestand das Risiko, von diesen juristisch belangt und ggf. zu Schadenersatz herangezogen zu werden. Die Anstalt konnte diesem Risiko nicht durch „*Vermeiden*“ begegnen. Daher hatte sie prozess-organisatorische Maßnahmen ergriffen (hier: juristische Vorprüfung aller betroffenen Verwaltungshandlungen), mittels derer das Risiko *vermindert* werden sollte.

Eine darüber hinaus gehende systematische Gesamt-Risikoschau nahm die Anstalt nicht vor.

Beispiel 2

Eine Behörde des nachgeordneten Bereichs griff für die Behandlung der mit ihren Projekten verbundenen Risiken auf den Projektleitfaden des BMI zurück.

Zu den Fachaufgaben der Behörde gehörte u.a. die Befassung mit Risiken für die behördliche Aufgabenerledigung im Bundesbereich. Nach eigener Einschätzung hatte sie durch diese fachseitige Befassung auch ein Bewusstsein für die eigene Gefährdung gewonnen.

Eine systematische und umfassende Analyse und Steuerung der mit der eigenen Aufgabenwahrnehmung und –erfüllung verbundenen Risiken hatte sie nach eigenen Angaben jedoch nicht vorgenommen.

Beispiel 3

Eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts hatte für sich eine Risikomanagement-Richtlinie erlassen.

Ziel des in dieser Richtlinie beschriebenen RMS sollte sein,

„aktuelle und potenzielle Gefährdungen der Zielerreichung [zu] erkennen (Risiko-Identifizierung), [zu] bewerten (Risiko-Bewertung) sowie durch adäquate Steuerung (Risiko-Steuerung) [zu] verringern, um somit den ... Auftrag [zu] sichern sowie die erfolgreiche Weiterentwicklung [zu] unterstützen.“

Die Richtlinie regelte Inhalte, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Abläufe und Aufgaben, Berichtspflichten sowie Dokumentationserfordernisse.¹⁵ Dadurch sollte „sichergestellt werden, dass:

- *unternehmensweit eine einheitliche und systematische Methode zur Identifizierung, Bewertung, Steuerung und Kommunikation der Risiken angewendet wird,*
- *eine Überwachung und Fortschreibung des RMS erfolgt.“*

Grund für die Formulierung der Richtlinie war nach Angaben der Anstalt eine Initiative des von ihr beauftragten Wirtschaftsprüfers, der von einer „Ausstrahlungswirkung“ des KonTraG ausgegangen sei.

Beispiel 4

Eine Behörde des nachgeordneten Bereichs unterschied zwischen den allgemeinen Risiken, „wie sie jede andere Behörde auch treffe“¹⁶, und solchen, die aus ihren Fachaufgaben entstanden.

Für die Behandlung der allgemeinen Risiken hatte die Behörde kein gesondertes Verfahren. Sie verwies auf die Instrumente Interne Revision, Korruptionspräven-

¹⁵ Einzelheiten zu dieser Risikomanagement-Richtlinie sind in **Anlage 3** wiedergegeben.

¹⁶ Als ein derartiges, aus ihrer Sicht typisches allgemeines Risiko nannte die Behörde beispielhaft die Informationstechnik.

tion und QM.

Da sich die mit ihren Fachaufgaben verbundenen Risiken sehr heterogen darstellten, besaß die Behörde für diese noch kein einheitliches Risikomanagement. Die Behörde nutzte aber bereits seit einigen Jahren eine Routine, mit der sie die Kommunikation über Risiken unterstützen wollte. Hierbei ließ sie sich von der Einschätzung leiten, dass eine Risikobefassung bzw. ein Risikomanagement auf Kommunikation basieren müsse. Es sei zu gewährleisten, dass die entscheidungsrelevanten Informationen zu den Steuerungsbefugten gelangten.¹⁷

Die Behörde hat zudem ein Modell entwickelt, mit dem sie die Informationsfülle zukünftig besser kanalisieren will. Ziel ist die Verbesserung der ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung durch eine stärkere Zuspitzung der Informationen nach Prioritäten.¹⁸ Der Konzeptentwurf ist nach Angaben der Behörde mit Bordmitteln ohne externe Unterstützung erstellt worden.

Die Erprobung dieser Form der Berichterstattung stand zum Zeitpunkt unserer Erhebungen noch aus.

Beispiel 5

Eine große Körperschaft des öffentlichen Rechts hatte ein umfangreiches Risikomanagement aufgebaut. In ihrem Risikomanagement-Handbuch führt sie aus:

„Im Rahmen der Corporate Governance hat sich ...[Anm.: die Leitung der Körperschaft] entschieden, für die ... [Anm.: Körperschaft] ein kontinuierliches Risikomanagement aufzubauen. Ziel ist die fortlaufende Information ... [Anm.: der Leitung] über bestehende und mögliche Risiken in der Zukunft. Diese Kenntnis ermöglicht eine präventive Maßnahmenplanung zur Sicherung der Organisation. Die Risikobetrachtung bedeutet gleichzeitig Chancenmanagement und ist eng verknüpft mit der Strategieplanung.“

Die Körperschaft sah das Risikomanagement als einen Baustein im Gesamtsystem der Steuerung. Das Risikomanagement selbst setzte sich nach ihrem Verständnis aus verschiedenen Komponenten zusammen:

¹⁷ Nähere Hinweise zu dem von der Behörde in Bsp. 4 derzeit genutzte Kommunikationsmodell finden sich in **Anlage 4**.

¹⁸ Nähere Hinweise zu dem von der Behörde in Bsp. 4 entwickelten neuen Konzept der Berichterstattung finden sich in **Anlage 5**.

„Die Gesamtheit aller organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zur Risikoerkennung und zum Umgang mit den Risiken bildet das Risikomanagement-System.“¹⁹

Grundsätzlich sei die Auseinandersetzung mit den Risiken der eigenen Tätigkeit selbstverständliche, „normale“ Führungsaufgabe. Dennoch hatte die Körperschaft für sich die Notwendigkeit eines übergeordneten RMS bejaht. Dieses sei notwendig, um die „Fäden zusammen zu führen“ und möglichem Spartendenken vorzubeugen. Auch müssten Risikovorsorge oder –abhilfe durchaus auch an anderen Orten ansetzen als denen, an denen sie zu Tage träten. Dies sei bei (nur) dezentraler Risikobefassung nicht gewährleistet.

Darüber hinaus sah die Körperschaft ein Risikomanagement auch vor dem Hintergrund eines bestehenden Internen Kontrollsystems (IKS) als erforderlich an. Es gebe auch Risiken, die kein Thema des IKS seien.²⁰

Weitere Informationen zu diesem Modell sind in **Anlage 6** zusammengestellt.

Beispiel 6

Ein Projektträger des Bundes verfügte über ein umfangreiches und detailliertes RMS, das sich auf alle Bereiche erstreckte. Ein wesentlicher Anwendungsbereich waren Aufträge Externer, die der Projektträger zur teilweisen Finanzierung seines Budgets requirierte.

Das Risikomanagement-Handbuch des Projektträgers enthielt u.a. auch Aussagen

- zur *Risikopolitik*

„Für die Erreichung seiner unternehmerischen Ziele geht ... [Anm.: der Projektträger] in einem begrenzten Rahmen kontrolliert Risiken ein.“

- und zur *Risikostrategie*

„... Den mit der Auswahl nicht zielführender Kerngebiete verbundenen

¹⁹ aus dem Risikomanagement-Handbuch der Körperschaft

²⁰ Als Beispiel genannte wurden *Abwanderungstendenzen beim Personal*.

Risiken, wie Fehlinvestitionen, Drittmittel- und Kompetenzverlust u.a., ist durch stetige Beobachtung und Analyse des wissenschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Umfeldes und durch regelmäßige Bewertung der einzelnen Kerngebiete vorzubeugen.“

Fundament des RMS war eine umfassende Erfassung und Bewertung der Risiken, die sich mit der Arbeit sog. Beobachtungsbereiche²¹ verbanden.

Zum IKS hieß es:

„Das IKS ist ein wesentlicher Bestandteil des RMS, da es bereits durch seine vielfältigen Kontrollen und Maßnahmen im Unternehmen Risiken im Ansatz steuert. ... Das **IKS ist ein Subsystem des RMS**, welches nach Einführung des RMS nicht seine Gültigkeit oder Berechtigung verliert, sondern wie bisher anzuwenden ist. Das RMS ... greift auf diese Subsysteme zurück und verwertet die Ergebnisse.“²²

Das RMS des Projektträgers unterlag der Prüfung durch die dortige Interne Revision.

Weitere Informationen zu diesem Modell sind in **Anlage 7** zusammengestellt.

4.2 Einstufung der vorgefundenen Risikomanagement-Ansätze

Die sechs vorgestellten Modelle stehen beispielhaft für sehr unterschiedlich motivierte und ausgestaltete Annäherungen an eine Risikobefassung und ein Risikomanagement in der Bundesverwaltung.

Den Beispielen 1 und 2 liegt eine punktuelle, einzelfallbezogene Herangehensweise an die mit der eigenen Arbeit verbunden Risiken zugrunde.²³ Diese Modelle verzichten damit auf eine umfassende Bestandsaufnahme und Bewertung der Risiken und in der Folge auch auf die hieraus erwachsenden Steuerungsinformationen und -möglichkeiten.

²¹ Um die Identifizierung und Behandlung der Risiken handhabbar zu gestalten, waren sog. Beobachtungsbereiche definiert worden, innerhalb derer gleichartige, thematisch zusammenhängende Risiken auftreten konnten (Bsp.: Personal, Einkauf, Finanzen, technische Infrastruktur etc.) Die Zahl der Beobachtungsbereiche war nicht fix und in der Vergangenheit den Erfordernissen angepasst worden.

²² aus dem Risikomanagement-Handbuch des Projektträgers

²³ prozessorganisatorische Maßnahme zur Risikoverminderung bzw. Anwendung des Projektleitfadens des BMI

Der in Beispiel 3 beschriebene Ansatz geht weiter und versteht die Aufgabe des Risikomanagements umfassend. Die Risikomanagement-Richtlinie erscheint geeignet, sowohl den Einstieg in ein RMS wie auch dessen Betrieb zu unterstützen. Die Richtlinie lehnt sich an den Risikomanagement-Modellen der privaten Wirtschaft an.

Das Modell in Beispiel 4 stellt die systematische wie systematisierte Kommunikation über Risiken in den Mittelpunkt. Damit umfasst es eine wesentliche Säule eines jeden RMS. Auch die Einbindung der Leitung ist geeignet, der Risikobetrachtung Wirkung zu verschaffen. Eine Schwachstelle stellt u.E. derzeit noch die Beschränkung auf Fachaufgaben dar.

Die Beispiele 5 und 6 repräsentieren in unseren Augen die am weitesten fortgeschrittenen Modelle für ein behördliches Risikomanagement. Beiden liegt ein ausgeprägtes Verständnis für dieses Steuerungsinstrument zugrunde. Sie sind bestimmt von einer umfassenden Risikoerhebung und –bewertung, gefolgt von einer systematisierten und breiten Risikokommunikation. Die Erkenntnisse zur Risikolage werden in die Entscheidungsprozesse eingespeist, die Systeme sind in die „normalen“ Prozesse integriert. Beide Modelle zeichnen sich auch durch ein starkes Engagement der jeweiligen Leitung aus.

5 Ansätze zu Risikomanagement im Ausland und in supranationalen Organisationen

5.1 Ansätze zu Risikomanagement im Ausland

Im Ausland gibt es zum Teil breit angelegte Ansätze zu einer Risikobefassung der öffentlichen Hand. In Großbritannien etwa hat das Finanzministerium im Jahr 2001 das sog. „Orange Book“ veröffentlicht, in welchem die Grundzüge des Risikomanagements der öffentlichen Hand in Großbritannien niedergelegt sind.²⁴ In

²⁴ Offizieller Titel: „Management of Risk – A Strategic Overview“, 2001
aktualisierte Fassung aus dem Jahr 2004: „Management of Risk – Principles and Concepts“.

Kanada und Australien wurden Initiativen für ein Risikomanagement bereits in den 1990er-Jahren ergriffen.²⁵

In der Schweiz hat die Eidgenössische Finanzverwaltung im Jahr 2003 den Schlussbericht zu einer „*Bestandsaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft; Erstellung einer Risikoanalyse*“ vorgelegt. Die Bestandsaufnahme sollte eine Momentaufnahme des Risikobildes der schweizer Verwaltung vermitteln. Als Risiko-Maßstab wurden finanzielle Kriterien herangezogen, während andere Kriterien nicht expliziter Untersuchungsgegenstand des Projektes waren. Die Risikoanalyse sollte als Grundlage für ein schrittweise zu implementierendes RMS dienen.

5.2 Europäische Union

5.2.1 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission (Kommission) verabschiedete im Jahr 2005 ein gemeinsames Konzept für ihr Risikomanagement²⁶. Dieses sollte ein im Jahr 2001 eingeführtes Verfahren ersetzen, das sich nach Einschätzung der Kommission als nicht ausreichend erwiesen hatte.²⁷

Ausgangspunkt war die Überlegung, dass die Kommissionsmitglieder die Gesamtverantwortung für die Arbeit ihrer jeweiligen Generaldirektionen tragen. Um dieser Aufgabe gerecht werden zu können, wurde es als erforderlich angesehen, dass die Kommissionsmitglieder die für die Tätigkeit ihrer Generaldirektionen kritischen Risiken kennen und diese sowohl von der politischen als auch der operativen Warte aus beurteilen können.

Die Kommission sah in einem strukturierten, proaktiven Risikomanagement einen Faktor für dynamisches und zukunftsorientiertes Arbeiten. Es erhöhe die Wahrscheinlichkeit, die gesteckten Ziele zu erreichen. Das Risikomanagement sollte als fester Bestandteil in die bestehenden Entscheidungsprozesse eingebettet werden und diese stärken.

²⁵ Quelle: Beitrag von Jan Offerhaus zum „Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern“ in „Risikomanagement der öffentlichen Hand“ von Frank Scholz, Andreas Schuler und Hans-Peter Schwintowski, Physica-Verlag 2009.

²⁶ „Ein wirksames und kohärenter Konzept für das Risikomanagement in den Dienststellen der Kommission“, SEC (2005) 1327.

²⁷ Insbes.: Fehlen eines kohärenten kommissionsweiten Risikomanagementkonzepts für die internen Prozesse und Tätigkeiten oder Ziele der Generaldirektionen.

Angestrebt wurde ein einfacher, realistischer und zielgerichteter Risikomanagementansatz. Die Kommission legte Wert darauf, dass die Generaldirektionen Risikomanagementmethoden verwendeten, die auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnitten waren. Daher sollten keine Standardlösungen vorgegeben werden. Vielmehr sollten den Generaldirektionen Instrumente, Methoden und anderweitige Unterstützung angeboten werden, um ihre Anstrengungen zu optimieren und den Erfahrungsaustausch zu erleichtern.

Außerdem wurde die Unterstützung durch eine zentrale Dienststelle vorgesehen.

Die Kommission war sich nach eigenen Angaben darüber im Klaren, dass die Umsetzung eines wirksamen kommissionsweiten Risikomanagementkonzeptes ein längerer Prozess ist, der nachhaltige Anstrengungen zur Entwicklung der erforderlichen Kompetenzen und ein Arbeitsumfeld voraussetzt, in dem Meldung von Risiken erwünscht und in transparenter Weise möglich ist.

Ergänzende Angaben zum Risikomanagementkonzept der Kommission sind in **Anlage 8** zusammengestellt.

5.2.2 Supranationale Ansätze

Weiterhin hat die Kommission ein Konzept für die *Staatliche Interne Finanzkontrolle* (SIFK, engl.: PIFC²⁸) entwickelt. Ziel des Konzepts ist in erster Linie die Unterstützung nationaler Regierungen bei der Einrichtung geeigneter transparenter Methoden und Strukturen, um mit angemessener Sicherheit eine öffentliche Mittelverwendung zu gewährleisten. SIFK stützt sich auf drei Säulen, eine davon ist die Verantwortlichkeit der Behördenleitung. SIFK geht davon aus, dass jede Behördenleitung für den Aufbau und Erhalt angemessener Verwaltungs- und Kontrollsysteme verantwortlich ist. Sie soll zu diesem Zweck auch eine Bewertung der Risiken vornehmen.

„Die Risikobewertung ist ein objektives Instrument, das als Teil des Kontrollsystems zum Einsatz kommen kann um Risiken bzw. Risikobereiche aufzudecken. Die aufgedeckten Risiken sollten bewertet und gemäß der Zielsetzung der Stelle gesteuert / behandelt werden.“

²⁸ PIFC steht für *Public Internal Financial Control*.

6 Zusammenfassender Befund

Die angetroffenen Ansätze für ein Risikomanagement in der Bundesverwaltung sind nicht koordiniert. Sie gehen ausschließlich auf Eigeninitiative zurück, basieren auf unterschiedlichen Instrumentenverständnissen und nutzen das Steuerungspotenzial des Risikomanagements häufig nicht optimal.

6.1 Fehlen eines einheitlichen Risikoverständnisses

In der Bundesverwaltung fehlen ein einheitliches Risikoverständnis und eine Modellskizze für ein behördliches Risikomanagement. Die bisherigen Ansätze reichen von einfachen, auf Einzelrisiken bezogenen Ansätzen bis zu holistischen, die ganze Behörde einbeziehenden Modellen.

Wird auf eine systematische Gesamtschau und ein strukturiertes Vorgehensmodell verzichtet, können relevante Risiken übersehen werden²⁹ und vorhandene Ressourcen ggf. nicht dort für die Risikosteuerung eingesetzt werden, wo der zu erwartende Grenznutzen am größten ist.

6.2 Zusammenspiel des Risikomanagements mit anderen Steuerungsinstrumenten

Da die Behörden nicht über ein einheitliches Verständnis von Risikomanagement verfügen, bleibt bislang auch seine Positionierung im System der Steuerungsinstrumente³⁰ einer jeweils individuellen Interpretation vorbehalten.

6.3 Risikobewertung

Soweit in den betrachteten Modellen eine Bewertung der Risiken vorgenommen wurde, zeigte sich ein allgemeines methodisches Problem. Insbesondere die *Eintrittswahrscheinlichkeit* lässt sich häufig nicht (messbar) exakt bewerten. Die Zuordnung etwa von Prozentwerten³¹ lässt sich, gestützt auf Erfahrungswissen, möglicherweise mit hinreichender Genauigkeit bestimmen (Stichwort: Fertigungsbetrieb). Bei einer kreativ-dispositiven Tätigkeit oder sonstigen behördlichen Funk-

²⁹ Eine Behörde formulierte: „Wird nur ein relevantes Risiko nicht gesehen, kann die Wirkung des komplettes RMS nicht mehr gewährleistet werden.“

³⁰ Qualitätsmanagement, Interne Revision, Internes Kontrollsystem, Controlling, Projektmanagement etc.

³¹ „Eintrittswahrscheinlichkeit 25 – 40 Prozent“

tionen besteht aber die Gefahr einer bloßen Scheingenauigkeit. Gleiches kann – insbesondere bei abstrakten Risiken – auch bei dem Kriterium *Schadenshöhe* gelten.

6.4 Rolle des Risikomanagements bei der Ausübung von Fachaufsicht

Das Potenzial eines umfassenden Risikomanagements für die Unterstützung der Fachaufsicht wird nicht ausgeschöpft.

Risikomanagement ist im Kern darauf ausgerichtet, die Wahrnehmung behördlicher Aufgabenerbringung und –erfüllung zu sichern. Es bietet sich daher auch als unterstützendes Element bei der Ausübung der Fachaufsicht an. Eine aufsichtführende Behörde sollte die Risikobefassung bzw. die Existenz und Funktionalität eines RMS zu einem Gegenstand ihrer Aufsicht machen.

6.5 Lehren aus den Erfahrungen im Ausland und bei supranationalen Ansätzen

Die Erfahrungen in den angelsächsischen Ländern³² geben eine Reihe von Hinweisen darauf, was nach unserer Einschätzung bei einer Initiative zur Etablierung von Risikomanagement in der Bundesverwaltung beachtet werden sollten:

- Der Einführung systematischen Risikomanagements sollte eine zentrale Initiative zugrunde liegen.
- Das Risikomanagement sollte sich auf einheitliche Standards stützen können.
- Die aus der Privatwirtschaft bekannten Standards müssen an die Besonderheiten des öffentlichen Bereichs angepasst werden – z.B. hinsichtlich der Orientierung an der Fähigkeit zur Aufgabenerfüllung oder die Bestimmung der Risikotoleranz der Behörde mit Rücksicht auf die Risikotoleranz aller Akteure.
- Es muss Sorge getragen werden, dass das Risikomanagement nachhaltig in die operativen Prozesse der Behörden integriert und nicht nur als zusätzliches und gesondertes Kontrollsystem verstanden wird.

³² Jan Offerhaus, a.a.O.

Das Risikomanagementkonzept der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2005 nimmt eine zweckdienliche Transformation des Risikobegriffs auf den öffentlichen Bereich vor. Es versteht Risikomanagement umfassend und definiert alle wesentlichen Erfolgsfaktoren und Systembestandteile.

Das SIFK-Konzept der Kommission stellt auf RMS als festen Bestandteil der Managementinstrumente und der Verantwortlichkeit der Behördenleitung ab. Beobachtet werden dabei derzeit ausschließlich finanzielle Risiken.

Die Bestandsaufnahme der Schweizer Eidgenossenschaft durch die Finanzverwaltung belegt zudem, dass derartige Verfahren sogar für ein komplexes Gebilde wie eine ganze staatliche Behördenlandschaft handhabbar sind. Der Bundesrechnungshof hält die vorgenommene Beschränkung auf den finanziellen Aspekt für nicht zwingend. Sie birgt die Gefahr, dass wesentliche Risiken für die Aufgabenerfüllung staatlicher Einrichtungen unerkannt bleiben. Eine erst nachträgliche Ausweitung der Risikobetrachtung auch auf nicht-finanzielle Risiken erscheint unwirtschaftlich.

7 Empfehlungen

7.1 Allgemeines

Wir halten es für erforderlich, für die Bundesverwaltung Ansätze für ein ganzheitliches Risikomanagement zu erarbeiten. Eine solche Ausarbeitung würde die Behördenleitungen unterstützen, das Bewusstsein für Risiken fördern und den bewussten Umgang mit ihnen stärken. Der Bundesrechnungshof weist dabei nochmals darauf hin, dass es sich um den Behördenleitungen bereits jetzt obliegende Aufgaben handelt, die bisher oft intuitiv und ohne systematische Vorgehensweisen wahrgenommen wurden.

In einem ersten Schritt müsste in der Bundesverwaltung ein allgemeines Risikoverständnis geweckt werden. Ein breites Bewusstsein hinsichtlich der Risiken für die Wahrnehmung der behördlichen Aufgaben würde dies fördern.

Ansprechpartner hierfür sollten vorrangig die Entscheidungsträger in den Behörden sein. Ohne ihre Unterstützung erscheinen die Erfolgsaussichten für ein be-

hördliches Risikomanagement gering.

Die Vorbereitung und Betreuung der Einführung eines allgemeinen Risikomanagements sollte zentral erfolgen. Dies würde der Initiative mehr Durchschlagskraft verleihen und einer aufwendigen Suche nach Individuallösungen vorbeugen.

Eine Aufgabe der zentralen Steuerung wäre die Unterstützung der Behörden. Ansatzpunkte wären eine Förderung der Kommunikation über dieses Thema zwischen den Behörden und eine Orientierungshilfe in Form eines Leitfadens.

7.2 Risikomanagement als verbindliche Führungsaufgabe

Zumindest mittelfristig sollte ergänzend ein einheitlicher Standard für ein bundesbehördliches Risikomanagement formuliert werden, an dem sich eine individuell angemessene Ausgestaltung in den jeweiligen Behörden orientieren kann.

Risikomanagement muss als Teil einer behördlichen Gesamtsteuerung etabliert und ihm muss eine klar definierte Rolle im Zusammenspiel der Führungs- und Steuerungsinstrumente zugewiesen werden. Gleiches gilt für seinen Einsatz bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Fachaufsicht.

Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes bietet es sich an, das Projekt der Einführung eines allgemeinen Risikomanagements in einem zukünftigen Regierungsprogramm zu verankern, um das Vorhaben abzusichern und ihm eine größere „Durchschlagskraft“ zu verleihen

7.3 Leitfaden für ein Risikomanagement

Der Bundesrechnungshof schlägt vor, Ansätze und Hinweise für ein RMS in einem Leitfaden oder einer Handreichung für die Bundesverwaltung zusammenzustellen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes sollte ein Leitfaden für ein behördliches Risikomanagement zumindest folgende Themen ansprechen:

Thema	Inhalt
Ziele / Allgemeines	
Ziel	Behördliches Risikomanagement soll die Behörde in die Lage versetzen, potenzielle Störungen hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung zu erkennen, ihnen vorzubeugen oder angemessene Reaktionen vorzubereiten, sollten sie doch auftreten (Stichwort: <i>Krisenmanagement</i>).
inhaltliche Voraussetzungen	Die Behörde muss sich darüber im Klaren sein, was ihr Auftrag ist und mittels welcher Strategien, Programme und Maßnahmen etc. sie diesen erfüllt. Der behördliche Auftrag muss dabei unseres Erachtens zu Beginn der Überlegungen nicht in jede Einzelheit aufgeschlüsselt werden. Hilfsweise kann auf noch stark abstrahierter Ebene auf das der Einrichtung der Behörde zugrundeliegenden Gesetz oder den einschlägigen Erlass zurückgegriffen werden. Ein weiterer Anhaltspunkt können die knappen Ausführungen sein, die im Bundeshaushalt den Einzelplänen und Kapiteln vorangestellt werden.
Umfang	Das behördliche Risikomanagement umfasst das gesamte behördliche Handeln (RMS, holistischer Ansatz) und berücksichtigt sowohl finanzielle wie auch nicht-finanzielle Risiken.
Wirkungsbeziehung mit anderen Steuerungsinstrumenten	Ein Risikomanagement darf nicht isoliert neben anderen Steuerungsinstrumenten installiert werden. Es bildet mit diesen eine funktionale Einheit. Die Effektivität eines Risikomanagements steigt durch den Input, den es seitens anderer Steuerungsinstrumente erfährt, wie auch das Risikomanagement Impulse an andere Steuerungsinstrumente gibt.
Organisation	
Grundsätze	Ausgangspunkt für die konkrete Ausgestaltung einer Risikomanagement-Organisation bildet die Festlegung von risikobezogenen Grundsätzen. Hierzu gehören auch Aussagen zur Risikotoleranz und zur Risikostrategie.
Zuständigkeit und Verantwortung	Das behördliche Risikomanagement sollte Zuständigkeiten und Verantwortungen klar regeln. Die für das Risikomanagement zuständige Organisationseinheit organisiert und koordiniert das „System“ und sorgt für dessen reibungslosen Betrieb – sie managt aber selbst keine Risiken und ist auch nicht für diese verantwortlich.
Risiko-Landschaft	Jede Behörde sollte sich der Risiken bewusst sein, die mit ihrer Aufgabenwahrnehmung verbunden sind und wissen, was sie ggf. an einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung hindern kann (siehe Tz. 3.3).

Thema	Inhalt
Einbeziehung der Leitung	Risikomanagement unterstützt die Leitungsfunktion. Es ist daher erforderlich, dass die Leitung einer Behörde involviert ist.
Einbeziehung aller Beschäftigter	Die Befassung mit Risiken, insbesondere deren Identifizierung und Kommunikation, ist eine allen Beschäftigten obliegende, kontinuierliche Aufgabe, die in die tägliche Arbeit zu integrieren ist.
Risikokommunikation	Die Kommunikationswege sind vorzugeben. Insbesondere ist sicherzustellen, dass die relevanten Risikoinformationen vollständig und rechtzeitig zu den verantwortlichen und entscheidungsbefugten Personen / Stellen gelangen, damit das Risikomanagement (auch) seine Frühwarnfunktion erfüllen kann („agieren statt reagieren“).
fachliche Ausgestaltung	
Risikoidentifizierung	Die Aufgabe der Risikoidentifizierung spricht grds. alle Angehörigen einer Behörde an. Um den Behörden einen möglichst einfachen, schnellen und wenig aufwendigen Einstieg in ein Risikomanagement zu ermöglichen, könnte ein erster Ansatz „top-down“ vorgenommen werden. (Eine „Feinjustierung“ müsste dann, unter Einbeziehung der Fachebene, über Evaluation und Nachsteuerung erfolgen.)
Risikobewertung	Die Risikobewertung obliegt wegen der fachlichen Nähe in der Regel dem Linien-Management.
Risikosteuerung	Es ist zu entscheiden, wie mit Risiken verfahren werden soll. Die „klassischen“ Ansätze sind: Vermeidung, Überwälzung, Verminderung oder Akzeptanz
Risikoüberwachung	Die Effektivität der Risikosteuerung ist zu beobachten, um ggf. eingreifen zu können, wenn die angestrebten Wirkungen nicht eintreten.
Relation von Aufwand und Nutzen	Grundsätzlich sollten alle Risiken für die Aufgabenerledigung registriert werden. Eine intensive Befassung bleibt aber, um das System handhabbar zu gestalten, auf

Thema	Inhalt
	die Top-Risiken beschränkt. Das werden in der Regel die sein, von deren Realisierung die größten Gefahren für die Aufgabenwahrnehmung ausgehen würden. Die unverzichtbare Akzeptanz und Mitarbeit der Beschäftigten setzt voraus, dass Aufwand und Ertrag in einem sinnvollen Verhältnis stehen und der „Mehrwert“ des Systems für die Einzelnen erkennbar ist.

Bei der Erarbeitung eines Leitfadens zum Risikomanagement sollte auf den Erfahrungen aufgebaut werden, die anlässlich der Erstellung der *Empfehlungen zur Internen Revision in der Bundesverwaltung* gewonnen wurden.

Erb

Pfost

§ 25a KWG - Besondere organisatorische Pflichten von Instituten -

Anlage 1

Ein Institut muss über eine **ordnungsgemäße Geschäftsorganisation** verfügen, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gewährleistet. ...

Eine **ordnungsgemäße Geschäftsorganisation umfasst ein angemessenes und wirksames Risikomanagement**, das

- auf der Grundlage von **Verfahren zur Ermittlung und Sicherstellung der Risikotragfähigkeit**

die Festlegung von Strategien sowie

die Einrichtung interner Kontrollverfahren mit

einem **internen Kontrollsystem** und

einer **internen Revision** beinhaltet,

wobei das **interne Kontrollsystem** insbesondere

- aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen mit klarer Abgrenzung der Verantwortungsbereiche und
- **Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung sowie Überwachung und Kommunikation der Risiken** entsprechend den in Anhang V der Bankenrichtlinie niedergelegten Kriterien umfasst;

- eine **angemessene personelle und technisch-organisatorische Ausstattung** des Instituts voraussetzt und

- die Festlegung eines angemessenen Notfallkonzepts, insbesondere für IT-Systeme, einschließt.

Die Ausgestaltung des **Risikomanagements** hängt von Art, Umfang, Komplexität und **Risikogehalt** der Geschäftstätigkeit ab. Seine **Angemessenheit und Wirksamkeit ist vom Institut regelmäßig zu überprüfen**. ...

Wesentliche Aussagen der Mindestanforderungen an das

- **Risikomanagement in deutschen Kreditinstituten [MaRisk]**
- **Risikomanagement für Versicherungsunternehmen und Pensionsfonds [MaRisk (VA)]**

MaRisk, AT 2.2: „Zur Beurteilung der Wesentlichkeit hat sich die Geschäftsleitung einen Überblick über das Gesamtrisikoprofil des Kreditinstituts zu verschaffen.“

MaRisk (VA), Ziff. 5: „Als Risiko wird die Möglichkeit des Nichterreichens eines explizit formulierten oder sich implizit ergebenden Zieles verstanden. Alle von der Geschäftsleitung identifizierten Risiken, die sich nachhaltig negativ auf die Wirtschafts-, Finanz- oder Ertragslage des Unternehmens auswirken können, werden als wesentlich erachtet.

Zur Beurteilung der Wesentlichkeit hat sich die Geschäftsleitung einen Überblick über das Gesamtrisikoprofil des Unternehmens zu verschaffen. Die Bestimmung der wesentlichen Risiken ist das Ergebnis der unternehmensindividuellen Risikoidentifikation, sowie Risikoanalyse und –bewertung und der unternehmensindividuellen Skalierung der Wesentlichkeit. Durch die Implementierung von wirksamen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen muss sichergestellt werden, dass keine wesentlichen Fehler auftreten, die zur Akzeptanz eines untragbaren Risikos durch das Unternehmen führen.

Für Risiken, die als nicht wesentlich eingestuft werden, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen.“

MaRisk, AT 3: „Alle Geschäftsleiter ... sind, unabhängig von der internen Zuständigkeitsregelung, für die ordnungsgemäße Geschäftsorganisation und deren Weiterentwicklung verantwortlich. Diese Verantwortung umfasst für die Zwecke des Rundschreibens die Festlegung angemessener Strategien und die Einrichtung angemessener interner Kontrollverfahren und somit die Verantwortung für alle wesentlichen Elemente des Risikomanagements. Sie werden dieser Verantwortung nur gerecht, wenn sie die Risiken beurteilen können und die

erforderlichen Maßnahmen zu ihrer Begrenzung treffen.“

MaRisk (VA), Ziff. 4: „... sowie die Mindestanforderungen dieses Rundschreibens sind unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Proportionalität zu erfüllen. Dieser besagt, dass Anforderungen konkret immer unter Berücksichtigung der unternehmensindividuellen Risiken, der Art und des Umfangs des Geschäftsbetriebs sowie der Komplexität des gewählten Geschäftsmodells des Unternehmens zu erfüllen sind. ...“

MaRisk (VA), Ziff. 7: „... Die notwendigen Elemente des Risikomanagements stehen nicht unabhängig nebeneinander, sondern sind miteinander zu einem konsistenten und ineinander greifenden Ganzen zu verzahnen (ganzheitlicher Ansatz), so dass ein effektiver Umgang mit den unternehmensindividuellen Risiken möglich ist.“

MaRisk, AT 4.2: „Die Geschäftsleitung hat eine Geschäftsstrategie und eine dazu konsistente Risikostrategie festzulegen. Bei der Ausarbeitung der Risikostrategie sind die in der Geschäftsstrategie niedergelegten Ziele und Planungen der wesentlichen Geschäftsaktivitäten zu berücksichtigen. Die Verantwortung für die Festlegung der Strategie ist nicht delegierbar. Die Geschäftsleitung muss für die Umsetzung der Strategie Sorge tragen. ... Die Risikostrategie hat ... die Ziele der Risikosteuerung der wesentlichen Geschäftsaktivitäten zu umfassen. ... Die Geschäftsleitung hat die Strategien mindestens halbjährlich zu überprüfen und ggf. anzupassen. Sie sind dem Aussichtsgremium des Kreditinstituts zur Kenntnis zu geben und mit diesen zu erörtern.“

MaRisk (VA), Ziff. 7.1: „Die Festlegung der Geschäftsstrategie und der daraus abgeleiteten adäquaten Risikostrategie liegt in der nicht delegierbaren Gesamtverantwortung der Geschäftsleitung und ist von dieser zu dokumentieren.

Die Risikostrategie soll die sich aus der Geschäftsstrategie ergebenden Risiken darstellen und so gestaltet sein, dass sich die operative Steuerung der Risiken an diese anknüpfen kann. Die Risikostrategie muss auf

- die Art (welche Risiken sollen überhaupt eingegangen werden?),
- die Risikotoleranz (Welche Höhe des Risikos wird gewählt?),
- die Herkunft (woher stammt das Risiko?),
- den Zeithorizont der Risiken (welche Risiken in welcher Zeitperiode sollen mit der vorhandenen Risikodeckung bewältigt werden?) und
- die Risikotragfähigkeit

eingehen.“

MaRisk, AT 4.3.2: „Die Risikosteuerungs- und –controllingprozesse müssen gewährleisten, dass die wesentlichen Risiken frühzeitig erkannt, vollständig erfasst und in angemessener Weise dargestellt werden können.“

MaRisk (VA), Ziff. 7.2.1: „Die Geschäftsleitung ist verantwortlich für ...

- die laufende Überwachung des Risikoprofils und die Einrichtung eines Frühwarnsystems sowie die Lösung wesentlicher risikorelevanter Ad-hoc-Probleme.“

MaRisk (VA), Ziff. 7.3.2: Risikokontrollprozess

MaRisk (VA), Ziff. 7.3.2.1: Risikoidentifizierung

Alle Risiken sind im Unternehmen konsistent zu definieren sowie strukturiert und systematisch unternehmensweit ... zeitnah aufzunehmen und zu klassifizieren. Interne wie externe Faktoren, die das Risiko beeinflussen (sog. Risikotreiber) sowie Bezugsgrößen, die von der Risikowirkung betroffen sind (sog. Risikobezugsgrößen) sind zu definieren. Des Weiteren sind die konkreten Risikoursachen zu benennen. Darüber hinaus sind Wesentlichkeitsgrenzen für die Risikobeurteilung festzulegen. Zur Identifizierung der Risiken sind daher alle wesentlichen Risikotreiber, die die Risikolage des Unternehmens beeinflussen können ... zu erfassen. ...“

MaRisk (VA), Ziff. 7.3.2.2: Risikoanalyse und –bewertung

„Aufbauend auf den Ergebnissen der Risikoidentifizierung erfolgt die Analyse und Bewertung der Risiken. In Betracht gezogen werden nur Risiken, die bei der Risikoidentifizierung erfasst wurden, unerkannte Risiken bleiben unberücksichtigt. Die Risikoanalyse hat grundsätzlich zu einer qualitativen und quantitativen Einschätzung potenzieller und realisierter Zielabweichungen sowohl durch die einzelnen Risiken, als auch durch das Gesamtrisiko zu führen. ...“

„Die Risikobewertungsmethodik und die Bewertungshäufigkeit müssen dem Risiko angemessen sein und eine Aggregation der Ergebnisse ermöglichen.“

„Auf der Basis der Bewertung ist eine Priorisierung und Kategorisierung der Risiken vorzunehmen, um für die Risiken angemessene Steuerungsmaßnahmen / -strategien abzuleiten.“

MaRisk (VA), Ziff. 7.3.2.3: Risikosteuerung

„Die Risikosteuerung ist ein Teil des Risikomanagementprozesses. Unter Risikosteuerung wird das Treffen von Maßnahmen zur Risikohandhabung verstanden. Die Risikosteuerung umfasst demzufolge den Entwicklungs- und Umsetzungsprozess von Strategien und Konzepten, die darauf gerichtet sind, identifizierte und analysierte Risiken entweder bewusst zu akzeptieren, zu vermeiden oder zu reduzieren.“

„Die auf der Risikostrategie basierende Risikosteuerung wird durch die Geschäftsbereiche wahrgenommen, die die Ergebnisverantwortung innehaben.“

„Zur Risikosteuerung ist die Nettobewertung heranzuziehen. Mittels einer Gegenüberstellung der vorhandenen Nettorisikoposition (IST) mit der gewünschten Nettorisikoposition (SOLL) ist der Handlungsrahmen zur Verbesserung bestehender bzw. zusätzlicher Steuerungsmaßnahmen abzuleiten. Die Handlungsempfehlungen sind im Einklang mit der Risikostrategie zu treffen.“

MaRisk (VA), Ziff. 7.3.2.4: Risikoüberwachung

„Die Risikoüberwachung hat regelmäßig zu erfolgen und sollte sich am bestehenden unternehmensindividuellen Gesamtrisikoprofil orientieren sowie an der Häufigkeit und Art von Veränderungen des Geschäftsumfeldes.“

Anlage 2

(Seite 5 von 5)

MaRisk, Tz. 7.3: „Für Notfälle in kritischen Aktivitäten und Prozessen ist Vorsorge zu treffen (Notfallkonzept). Die im Notfallkonzept festgelegten Maßnahmen müssen dazu geeignet sein, das Ausmaß möglicher Schäden zu reduzieren. Die Wirksamkeit und Angemessenheit des Notfallkonzepts ist regelmäßig durch Notfalltests zu überprüfen. Die Ergebnisse der Notfalltests sind den jeweiligen Verantwortlichen mitzuteilen.

zu Beispiel 3**Auszüge aus der Risikomanagement – Richtlinie****Allgemeines**

Die Richtlinie definiert die unternehmenspolitischen Ziele der Anstalt als Basis für ein systematisches Risikomanagement. Die anstaltsweite Kenntnis der Ziele sowie der zugehörigen Erfolgsfaktoren wird als notwendige Voraussetzung für eine darauf aufbauende Risiko-Identifikation eingestuft.

Die Anstalt legt ihren Überlegungen folgend Definition von Risiko zugrunde:

„Als Risiko gilt jeder Zustand, der [die Anstalt] gegenwärtig und/oder zukünftig an der Erreichung der Unternehmensziele und der Aufgabenerfüllung hindern kann.“

Die Richtlinie stellt ausdrücklich klar, dass Risikomanagement nicht mit Risikovermeidung gleichzusetzen sei. Es diene vielmehr dazu, *„Risiken bewusst und zielorientiert einzugehen und die eingegangenen Risiken zu beobachten, zu steuern und die möglichen negativen Auswirkungen zu begrenzen.“*

Das Gefährdungspotenzial, das aus unerkannten und/oder ungesteuerten Risiken erwachse, solle durch ein systematisch angewandtes Risikomanagement minimiert werden.

Risikomanagement-Grundsätze

Die Richtlinie formuliert folgende Risikomanagement-Grundsätze:

„Risikomanagement funktioniert nur dann, wenn die Mitarbeiter für die Erkennung von Risiken sensibilisiert und motiviert werden. Als Grundlage für den bewussten Umgang mit Risiken (Risikokultur) gelten für das gesamte Unternehmen folgende Risikomanagement-Grundsätze:

- *Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit*

Das Risikomanagement ... orientiert sich am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in Bezug auf die Organisationsregelungen und den zu ergreifenden Risikomanagement-Maßnahmen. Das System ist unter wirtschaftlichen Aspekten so zu gestalten, dass es den Risiken ... angemessen gegenübersteht. ...

- *Nur erkannte Risiken können gesteuert werden*

Die Risiko-Identifikation ist aufgrund der sich ständig ändernden Verhältnisse eine permanente Aufgabe und muss in die Arbeitsabläufe integriert werden.

- *Das Gefährdungspotenzial ist ausschlaggebend*

Nach der Risiko-Identifikation müssen die Risiken mit einer wahrscheinlichen Schadenshöhe, einer Eintrittswahrscheinlichkeit und möglichen Gegenmaßnahmen bewertet werden.

- *[Die Anstalt] steuert die Risiken und wird nicht von diesen gesteuert*

Nicht alle Risiken sind vermeidbar. Manche Risiken müssen Bewusst in Kauf genommen werden, um Chancen wahrnehmen zu können. „Bewusst“ bedeutet, dass [die Einrichtung] mit Risiken vorausschauend agiert und nicht erst auf unabwendbare Risiken reagiert.

- *Keine Angst vor Offenheit*

Festgestellte Risiken müssen rechtzeitig, richtig und vollständig an die jeweils zuständigen Entscheidungsträger kommuniziert werden. Wichtig ist dabei: Risiko ist nicht gleichzusetzen mit Fehlverhalten. Es geht nicht darum, einen Schuldigen zu finden. Risiken zu erkennen, um Schaden ... fernzuhalten, ist eine Aufgabe für alle.

- *Dokumentation ist erforderlich*

Die Risiken und die Maßnahmen zur Risiko-Steuerung müssen nachvollziehbar dokumentiert werden. ...

- *Ziel ist die stetige Verbesserung des Risikomanagements*

Festgelegte Abläufe, klar definierte Strukturen sind die Basis des Risikomanagements. Das RMS ist regelmäßig an die aktuellen Anforderungen anzupassen.“

Zur Organisation des Risikomanagements

Die Richtlinie äußert sich auch zur Frage der Organisation, weil *„eine klare Organisation des Risikomanagements ... unabdingbar [ist] und ... darauf ab[zielt], Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Mitarbeiter sowie deren Interdependenzen im Rahmen dieses Systems und die zugehörigen Abläufe eindeutig und verständlich festzulegen.“*

Besonders hervorgehoben werden die Leitung der Anstalt und die Funktionen der Risikomanagementverantwortlichen und des Risikomanagement-Koordinators.

Bzgl. der Leitung der Anstalt wird betont, dass diese die Gesamtverantwortung für das Risikomanagement trage. Ihr fielen insbesondere folgende Aufgaben zu:

- „▪ Definition und Kommunikation der Unternehmensstrategie und –ziele als wesentliche Grundlage, auf der das gesamte RMS aufbaut.*
- Entscheidung über Aufbau- (Risikomanagementverantwortlichkeiten) und Ablauforganisation (Prozesse) des RMS.*
- Bereitstellung adäquater Ressourcen zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des RMS.*
- Verabschiedung und Berücksichtigung der dokumentierten Ergebnisse des Risikomanagements in der Unternehmenssteuerung.“*

Risikomanagement-Verantwortliche sind alle Abteilungsleiter und Projektleiter von Großprojekten, in denen wesentliche Risiken auftreten können. Ihnen obliegen folgende Verantwortlichkeiten:

„▪ **Risiko-Identifizierung**

Neben den Risiken des eigenen Verantwortungsbereichs sollen auch Gefährdungen identifiziert werden, die einen bereichsfremden Verantwortungsbereich betreffen.

▪ **Risiko-Bewertung**

Sowohl bei Neurisiken als auch bei bereits bekannten Risiken ist eine Risiko-Bewertung durchzuführen bzw. zu überarbeiten.

- Risiko-Steuerung

Definition und Umsetzung geeigneter Maßnahmen zur Reduzierung des Gefährdungspotenzials unter Berücksichtigung der bestehenden Kompetenzregeln der [Anstalt].

- Risiko-Kommunikation

Meldung und Bewertung von neuen Risiken oder Neubewertung von bestehenden Risiken an den Risikomanagement-Koordinator.“

Die Richtlinie hebt heraus, dass *„die Risikomanagement-Verantwortlichen ... die entsprechenden Aufgaben in ihren Verantwortungsbereichen selbstständig [organisieren] und ... ihre Mitarbeiter [sensibilisieren]. Dabei haben sie darauf zu achten, dass Risiken zum Zeitpunkt der Identifikation von ihren Mitarbeitern an sie gemeldet werden (Bring-Schuld der Mitarbeiter).“*

Der sog. Risikomanagement-Koordinator schließlich ist verantwortlich für das Funktionieren des RMS insgesamt. Dazu gehören die „Koordination, Verwaltung, Dokumentation und Weitergabe der Risikomanagementinformationen.“

Lt. Richtlinie erstreckt sich sein Aufgabenspektrum auf folgende Bereiche:

- *Organisation der Prozessabläufe des Risikomanagements*
- *Unterstützung und Hilfestellung bei Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation des RMS*
- *Einbeziehung aller Unternehmensbereiche in den Risikomanagement-Prozess*
- *Kontrolle der vollständigen und zeitgerechten Abgabe der Risikomeldungen durch die jeweiligen Risikomanagement-Verantwortlichen*
- *Verwaltung und Archivierung aller Dokumentations- und Berichtsformen*
- *Auswertung der Risikomeldungen. Hierzu zählen die Beseitigung von doppelten Risikomeldungen, die Ergänzung von – bisher nicht gemeldeten – Risiken aus Gesamtunternehmenssicht, die Durchführung einer einheitlichen Risikobewertung aus Gesamtunternehmenssicht, die Beurteilung der vorhandenen Risikofrühwarnindikatoren und Maßnahmen zur Risiko-Steuerung auf Vorhandensein, Angemessenheit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit.*

- Erstellung eines jährlichen Risikoberichts an die Geschäftsführung der [Anstalt]
- Initiierung von Maßnahmen zur Verbesserung des RMS.“

Die Richtlinie sieht vor, dass der jährliche Risikobericht des Risikomanagement-Koordinators der Direktorensitzung der Anstalt – entspricht in etwa einer Abteilungsleiter-Runde – vorgelegt wird.

Risikoidentifizierung

„Die Risikoidentifizierung dient der vollständigen und strukturierten Erfassung aller relevanten Risiken. Relevant sind grundsätzlich alle (mindestens spürbaren) Risiken, die gegenwärtig oder in den nächsten drei Jahren eintreten können.

Zur Gewährleistung einer systematischen Vorgehensweise und zur Unterstützung der Risikoidentifizierung wurden allgemeine Risikokategorien definiert. Diese Risikokategorien sind Beobachtungsbereiche, aus denen Risiken für das Unternehmen erwachsen können, wobei grundsätzlich zwischen externen und internen Unternehmensrisikobereichen unterschieden wird.“

Risikokategorien		
externe Unternehmensbereiche		interne Unternehmensbereiche
Risikobereiche aus der globalen Umwelt	Risikobereiche aus dem Wettbewerbsumfeld	
makro-ökonomische Entwicklung	Wettbewerber	Strategie / Unternehmensführung
technologische Entwicklung	Lieferanten	Finanzen
politisch-rechtliche Entwicklung	Kunden	Vermögensgegenstände
sozio-kulturelle Entwicklung		Organisation
		Geschäftsprozesse
		Projekte
		IT-Struktur

Risikobewertung

„Ziel [der Risikobewertung] ist, die jeweiligen Gefährdungspotenziale aufzuzeigen, um so Prioritäten zur Steuerung der Gefährdungspotenziale festzulegen. Die Risiko-Bewertung beinhaltet eine Beurteilung der Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit.“

Die identifizierten Risiken sind nach der Brutto- und Nettomethode zu bewerten. Bei der Bruttobetrachtung werden die Schadenshöhe und Eintrittswahrscheinlichkeit ohne Berücksichtigung der etablierten Maßnahmen zur Verringerung der Schadenshöhe und / oder Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet. Bei der Nettobewertung werden hingegen die Maßnahmen zur Risiko-Steuerung berücksichtigt. Mit der Bruttobewertung wird das Ziel verfolgt, das gesamte Ausmaß des Gefährdungspotenzials aufzuzeigen, um so einer falschen Einschätzung, die aus einer Überschätzung der Wirkung der vorhandenen Maßnahmen zur Risiko-Steuerung resultieren kann, vorzubeugen.

Wenn Brutto- und Nettowert sich nur geringfügig unterscheiden, so werden entweder keine Maßnahmen zur Risiko-Steuerung eingesetzt oder die eingesetzten Maßnahmen entfalten nur eine geringe Wirkung. Grundsätzlich ist das realistische worst-case-Szenario (maximal zu erwartende Schadenshöhe mit maximal zu erwartender Eintrittswahrscheinlichkeit) anzuwenden.“

Zur Ermittlung der Schadenshöhe führt die Richtlinie u.a. aus:

„Die Schadenshöhe ist grundsätzlich zu quantifizieren und in Mio. Euro anzugeben. Sollte eine unmittelbare Quantifizierung nur schwer möglich sein, ist die Schadenshöhe aufgrund qualitativer Kriterien einer der vier ... Schadensklassen zuzuordnen.“

Schadensklasse	qualitativ	quantitativ
1	spürbar	0,5 Mio. bis 2,0 Mio. Euro
2	bedeutsam	> 2,0 Mio. bis 5,0 Mio. Euro
3	erheblich	> 5,0 Mio. bis 10 Mio. Euro
4	schwerwiegend	> 10 Mio. Euro

„Demnach sind Risiken also erst ab einer Schadenshöhe von mindestens 500.000 Euro ins Risikomanagement-System aufzunehmen.“

Weiter heißt es zur Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit:

„Die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos gibt eine Erwartungseinschätzung für den Eintritt des identifizierten Risikos bis zum Ablauf der nächsten drei Jahre an. Zur Unterstützung der Einschätzung der Eintrittswahrscheinlichkeit wurden die in [der folgenden Tabelle] definierten Wahrscheinlichkeitsklassen gebildet.“

Wahrscheinlichkeitsklasse	qualitativ	quantitativ
1	gering	0 bis 25 %
2	mittel	> 25 % bis 50 %
3	hoch	> 50 % bis 75 %
4	sehr hoch	> 75 % bis 100 %

Risiko-Kommunikation

Zur Risiko-Kommunikation führt die Richtlinie aus:

„Grundlage eines wirksamen Risikomanagements ist eine effiziente Kommunikation von risikorelevanten Informationen innerhalb des Unternehmens. Die Risikomanagement-Verantwortlichen berichten mindestens jährlich dem Risikomanagement-Koordinator über die jeweiligen Risiken. Sollte kein berichtspflichtiger Sachverhalt vorliegen, so ist schriftlich eine „Fehlanzeige“ zu melden. Bei Eilbedürftigkeit hat eine Ad-hoc-Berichterstattung, d.h. zusätzlich zum o.g. Standard-Berichtstermin, zu erfolgen. Bei einer Ad-hoc-Berichterstattung gilt analog die Mindestgrenze von 0,5 Mio. Euro.“

Überwachung des RMS

Hierzu gibt die Richtlinie vor:

„Vor dem Hintergrund des § 91 Abs. 2 AktG ist die dauerhafte Wirksamkeit des eingerichteten RMS und seine Anpassung an sich laufend ändernde Gegebenheiten mittels Maßnahmen der Überwachung zu gewährleisten. Auswahl, Umfang und Häufigkeit der Überwachungsmaßnahmen sind durch den jeweiligen Risikomanagement-Verantwortlichen und den Risikomanagement-Koordinator zu bestimmen. Die prozessunabhängige Überwachung des RMS erfolgt durch den Risikomanagement-Revisor.“

Ergänzend heißt es an anderer Stelle:

„Die Funktion des Risikomanagement-Revisors wird verantwortlich durch die Interne Revision wahrgenommen. Dabei soll der gesamte Risikomanagementprozess überwacht werden.“

Systemzusammenhang

Unter der Überschrift *Integration des Risikomanagement-Systems in die bestehenden Systeme* [der Anstalt] wird ausgeführt:

„Die Ergebnisse aus dem Risikomanagement-System werden in die bereits bestehenden Systeme [der Anstalt] und insbesondere in den Budgetplanungsprozess integriert. Eine Berichterstattung erfolgt durch den Risikomanagement-Koordinator an die Direktorensitzung und falls erforderlich [von der Behördenleitung] an die Gremien.“

zu Bsp. 4:

derzeitig genutztes Kommunikationsmodell

- monatliche Leitungskonferenz

Zur Vorbereitung der Leitungskonferenz ist ein Berichtswesen eingerichtet. Alle Organisationsbereiche berichten zweimonatlich, manche auch monatlich.

- Die Berichte sind eine Situationsbeschreibung auf Basis des Produktkatalogs. Beschrieben werden die aktuellen Geschehnisse und Entwicklungen in den Produktbereichen. Dies schließt auch interne Produkte ein.
- Die Systematik für die Berichterstattung ist vorgegeben.
- Eingehenden Berichte werden kontinuierlich ausgewertet.
- In den Leitungskonferenzen werden die Berichte besprochen und auf Grundlage der so erlangten Informationen Weichenstellungen veranlasst.
- Um die Informationen stärker nach Prioritätsgesichtspunkten zu fokussieren, ist die Behörde dazu übergegangen, (getrennt voneinander) einen Berichtsteil und eine Passage über die Herausforderungen / Risiken zu verfassen.

zu Bsp. 4:

Entwurf des konzipierten neuen Berichtsmodells

- Für jedes Leitungsthema soll eine Steuerungskarte erstellt werden.
Die Auswahl der Themen soll sich an der Priorität, nicht am Proporz zwischen den Arbeitsbereichen orientieren.
- Den Kern der Berichterstattung sollen rund 10 - 15 Steuerungskarten bilden.
Aus diesen soll schnell erkennbar sein, wo Gesprächs- und Handlungsbedarf bestehe. U.a. sollen sie die Randbedingungen und Risiken benennen.

Vorgesehene Struktur der Steuerungskarten:

Lfd. Nr.	Kurztitel:					
verantwortlich:	Produktnr./n:	Priorität:	Berichterstattung: (Datum / Version lfd. Nr. / Stand)			
Dimension	Kurz-Kommentar	Entscheidung auf Leitungs- Ebene	Entscheidungsbedarf €	Entscheidungsbedarf Zeit	Entscheidungsbedarf E / Q **	Status*
L-Thema gesamt						
<u>Dimension 1</u> Inhalt						
<u>Dimension 2</u> Instrumente						
<u>Dimension 3</u> Impulse						
<u>Dimension 4</u> Finanzen						
<u>Dimension 5</u> Kapazität						
<u>Dimension 6</u> Wissen						
<u>Dimension 7</u> Emotionen						

* Darstellung mittels Ampelfunktion

** E / Q steht für „Ergebnis / Qualität“

- Eine einzelne Steuerungskarte sollen ggf. mehrere Produkte eines Themenkreises beinhalten können. (Somit könnten bei Erstellung zehn Steuerungskarten für die Leitung mehr als diese vermeintlich 10 - 15 Themen aus den 150 Produkten angesprochen werden.)
- Jeder Themenkreis soll aus dem Blickwinkel verschiedener Handlungsfelder, sog. Dimensionen, betrachtet werden. Hinterlegt werden soll eine Indikatoren-diskussion. Wenn also ein Thema diskutiert wird, sollen tiefer gehende Detail-

informationen leicht hinzugezogen werden können.

- Die technische Bewertung der Risiken soll durch die Facheinheiten vorgenommen werden. Um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, muss bei der Risikobewertung und –kommunikation ein einheitlicher „Filter“ verwendet werden.
- Die Steuerungskarten werden mit einem Vorschlag an die Leitung für das weitere Handeln verbunden. Der Fachbereich solle Alternativen und einen Handlungsvorschlag angeben. Detailanalysen können „hinterlegt“ werden.
- Die Meldungen aus den Aufgabenbereichen sollen bei einer Stelle zusammenlaufen, die dann auch die Leitungskonferenzen vorbereitet.

zu Bsp. 5:

Aufbau des Risikomanagements in Beispiel 5³³

Prozess	Beteiligte	Risikoanalyse	Risikosteuerung und Maßnahmenplanung	Risikocontrolling
		definieren identifizieren aggregieren bewerten	planen umsetzen	berichten besprechen handeln
		Geschäftsbereiche (Selbsteinschätzung und Monitoring) und Experten als Radar	Geschäftsbereiche	Unternehmensentwicklung (Plausibilisierung und Frühwarnsystem sowie Überwachung des RM-Prozesses) und Controlling (Maßnahmencontrolling)
Ziele		bewertet Risikostruktur und -bewusstsein	Umsetzungsprogramm ▪ Ziele ▪ Maßnahmen	Sicherstellung der Zielerreichung
Zweck		▪ Information für die Leitung ▪ Grundlage für Maßnahmenplanung ▪ Basis für Dialog mit dem Ministerium	▪ Information für die Leitung ▪ Grundlage für Risikocontrolling	▪ effektive Risiko-steuerung

³³ Quelle: Handbuch zum Risikomanagement der Körperschaft.

zu Bsp. 5:

Darstellung des Risikoprozesses³⁴



³⁴ Quelle:
Beratungsunterlage der Körperschaft aus 10/2008 zum Thema „Interne Kontrollsysteme“.

zu Bsp. 5:

Einzelheiten zur Risikomanagement-Prozess

- Die für Risikomanagement zuständige Organisationseinheit fragt zweimal im Jahr bei den Geschäftsbereichen eine (Risiko-) *Selbsteinschätzung* nach („wie sie sich selbst sehen“). Diese Selbsteinschätzungen werden seitens des Risikomanagements aus anderen ihm zugänglichen Quellen ergänzt (Monitoring³⁵).
- Die so entstehende Gesamtschau wird an einen Expertenzirkel weitergegeben, der sich aus Angehörige des operativen Bereichs zusammensetzt. Dieser Expertenzirkel plausibilisiert die Werte der Fachbereiche und versieht sie ggf. mit Kommentare oder Ergänzungen. Seine Arbeit soll die Selbsteinschätzung der Fachbereiche relativieren und zur Qualitätssicherung des Risikomanagements beitragen.
- Nach der Sichtung der Gesamtschau durch den Expertenzirkel erstellt das Risikomanagement einen Entwurf für den Bericht an die Leitung und gibt diesen erneut an die Fachbereiche, welche ihn u.a. um Vorschläge zur (Risiko-) Steuerung ergänzen („Maßnahmenplanung“).
- Das Risikomanagement gibt zweimal im Jahr eine Gesamtrisikoubersicht an die Leitung.
- Dieser Bericht an die Leitung kommuniziert (nur) 20 übergeordnete Risiken.

Das Risikomanagement organisiere und koordiniere (nur) das „System“ und Sorge für dessen reibungslosen Betrieb. Durch seine Tätigkeit werde es nicht verantwortlich für die Risiken. Risikoeigentümer und damit Verantwortlicher bleibe die jeweilige Führungskraft. Es sei daher auch nicht Aufgabe des Risikomanagements, von den Fachbereichen gemeldete Risiken zu streichen, sie würden diese aber in der Gesamtschau ggf. kommentieren.

³⁵ Zum Monitoring heißt es im Risikomanagement-Handbuch:
*„Die Selbsteinschätzung der Risikoeigner wird unterstützt durch die Erkenntnisse aus dem laufenden Risikomonitoring ... [Anm.: in der für Risikomanagement zentral zuständigen Organisationseinheit]. Zweck des Monitorings ist es, die Einschätzung der Risikoeigner zu plausibilisieren und die Informationen zu aggregieren. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Überprüfung auf Querschnittsrisiken über mehrere Bereiche bzw. zusammenhängende Risiken (einander beeinflussende Risiken).
 Permanentes Risikomonitoring bedingt Informationsbeschaffung, Auswertung, Kommunikation und Dokumentation. ...“*

zu Bsp. 5

Anlage 6
(Seite 4 von 5)**Risikoaspekte**Das RMS der Körperschaft bildet Risiken unter folgenden Aspekten ab:³⁶

Strategische Risiken	Als strategische Risiken werden diejenigen Risiken angesehen, die eine Gefährdung der Zielerreichung oder eine Existenzgefährdung infolge einer unzureichenden oder falschen Ausrichtung ... [Anm.: der Körperschaft] hervorrufen. Strategische Risiken können damit resultieren aus ▫ einem inadäquaten strategischen Entscheidungsprozess ▫ einer mangelhaften Umsetzung der gewählten Strategie oder ▫ unvorhersehbaren Diskontinuitäten in den externen Faktoren, wenn nicht gegengesteuert wird.
Projektrisiken	Hierunter sind alle Risiken zu verstehen, die sich typischerweise aus Planungsprozessen (Budgets, Arbeitspakete, Termine, Ziel) oder Projekten ergeben.
Produkt- / Prozessrisiken	Dies sind alle diejenigen Risiken, die sich direkt aus den Unternehmensprozessen (insbes. Prozesse, Programme und IT) ergeben.
Finanzrisiken	Dies sind diejenigen Risiken, die die ordnungsgemäße, haushaltsmäßige Abwicklung der Aufgaben bedrohen (einnahme- wie ausgabeseitig). Dazu gehören auch Risiken, die sich aus Beziehungen zu Dritten ergeben.
Kommunikationsrisiken	Hierunter sind alle Risiken zu subsumieren, die im Zusammenhang mit externer und interner Kommunikation entstehen oder auf diese wirken.
Personalrisiken	Diese Risiken sind alle personenbezogenen Risiken aus den Bereichen Organisation, Führung und Mitarbeiter.

³⁶ Quelle: Handbuch zum Risikomanagement der Körperschaft

Risiken aus Unternehmensführung	Diese Risiken ergeben sich aus der Corporate Governance Struktur sowie im engeren Sinne aus Organisations- und Führungsstrukturen ... [Anm.: der Körperschaft].
Risiken – bedingt durch externe Faktoren Politische Risiken	Hierunter sind insbesondere diejenigen Risiken zu subsumieren, die uns aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen, politischer Entscheidungen und/oder politischer Diskurse innerhalb der Regierung, zwischen Regierung und Opposition im Bund sowie in den Ländern entstehen.
Marktrisiken	Diese Risiken entstehen ... [Anm.: der Körperschaft] aufgrund der Kundenbeziehungen oder aus Wettbewerbssituationen.
Rechtliche Risiken	Risiken, die sich im Zusammenhang mit dem Vollzug der Verwaltungsaufgaben und der Einhaltung von rechtlichen Bestimmungen (z.B. Rechtänderungen, Rechtsanpassungen, Rechtsauslegung) sowie aus unzureichender rechtlicher Gestaltung von Prozessen in ... [Anm.: der Körperschaft] (Verträge, Haftung, Forderungen) ergeben.

zu Bsp. 6:

Einzelheiten des Risikomanagements

Das RMS des Projektträgers sieht eine sog. Risiko-Inventur als Basis für den Risikomanagementprozess vor. Mittels dieser Risiko-Inventur sollen detaillierte Kenntnisse hinsichtlich der Risiken, einschließlich ihrer Wirkungszusammenhänge, gewonnen werden. Ziel ist, alle Risiken in den jeweiligen Beobachtungsbereichen zu identifizieren, zu sammeln, zu strukturieren und zu dokumentieren.

Die Bewertung aller Risiken erfolgt anhand der Kriterien *Schadenshöhe* und *Eintrittswahrscheinlichkeit* „möglichst quantitativ, anderenfalls qualitativ“. ³⁷ Die identifizierten und bewerteten Risiken werden nach ihrer Risikohöhe einer von drei definierten *Risikoklassen* zugeordnet. ³⁸

Teil des RMS ist ein Frühwarnsystem. Mittels dessen soll sichergestellt werden, dass alle Risiken (und Chancen) mit ausreichend zeitlichem Vorlauf identifiziert und überwacht werden. Hierzu wird allen relevanten Risiken *Risikoindikatoren* und *Schwellenwerte / Toleranzgrenzen* zugeordnet.

Die unmittelbare Verantwortung für die Früherkennung von Risiken sowie deren Bewertung, Steuerung und Kommunikation obliegt vorrangig den sog. *Risiko-Koordinatoren* der jeweiligen *Beobachtungsbereiche*. Auf diese Weise wird u.a. sichergestellt, dass die Kenntnisse der „Praxis“ im System Berücksichtigung finden („bottom-up – Ansatz“). ³⁹ Um die Bedeutung des RMS für die Einrichtung zu

³⁷ „Da es nicht möglich ist, allen Risiken einen EURO-Betrag für die Schadenshöhe und einen Prozent-Betrag für die Eintrittswahrscheinlichkeit zuzuordnen, ist vor der eigentlichen Bewertung eine Unterscheidung zu treffen, ob es sich bei dem jeweiligen Risiko um ein qualitatives oder um ein quantitatives Risiko handelt.

... Bei qualitativen Risiken ist es nicht möglich, der Schadenshöhe einen exakten EURO-Betrag und der Eintrittswahrscheinlichkeit eine exakte Prozentzahl zuzuordnen. Hier ist deshalb nur eine bewertende Unterteilung in Intervallen sowohl der Schadenshöhe als auch der Eintrittswahrscheinlichkeit gewählt worden. ...

Bevor ein Risiko nur qualitativ eingestuft wird, sollte zuerst versucht werden, eine quantitative Bewertung vorzunehmen.“

Die Eintrittswahrscheinlichkeit bezieht sich immer auf einen Zeitraum von einem Jahr.“

³⁸ „Das Eingehen von Risiken der beiden höchsten Risikoklassen ist in jedem Einzelfall an den Entscheidungsvorbehalt ... [Anm.: der Leitung] gebunden.“ (aus dem RM-Handbuch des Projektträgers)

Visualisierung der Risikoklassen mittels einer sog. Risk – Map; s. **Anlage 7, Seite 4**

³⁹ Der Aufbau des Risikomanagement-Systems des Projektträgers ist in **Anlage 7, Seite 5** dargestellt.

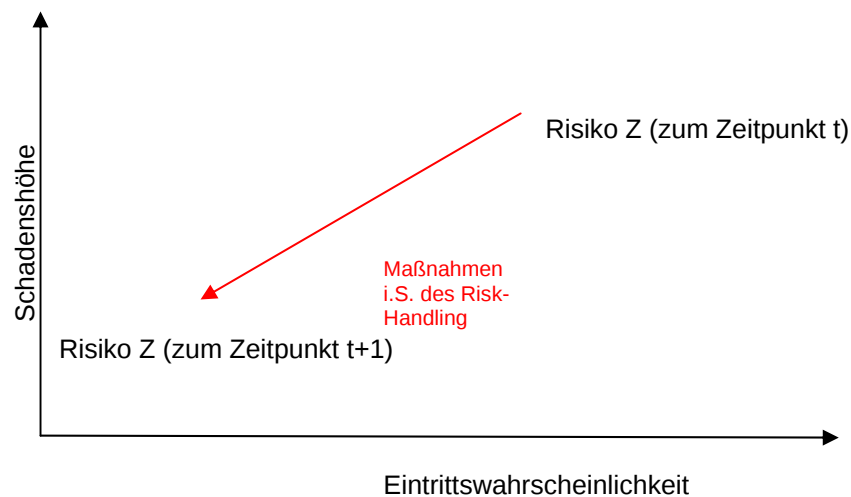
betonen, werden die *Risiko-Koordinatoren* hochrangig besetzt – in der Regel durch die betreffenden Abteilungsleiter.

Großes Gewicht wird darauf gelegt, die so gewonnenen Informationen über die Risiken auch zur Steuerung zu nutzen:

„Das alleinige Erfassen der Risiken macht nur den Einstieg in ein RMS aus. Wichtig und konsequent ist, dass die identifizierten Risiken auch durch Maßnahmen gesteuert werden. ...

Maßnahmen sind dann sinnvoll und effektiv, wenn durch ihren Einsatz die Eintrittswahrscheinlichkeit und / oder die Schadenshöhe der Risiken reduziert werden.“⁴⁰

Die beabsichtigte Wirkung dieses, in Form eines aktiven Maßnahmen-Controllings durchgeführten „Risk-Handlings“ veranschaulicht die folgende Graphik:

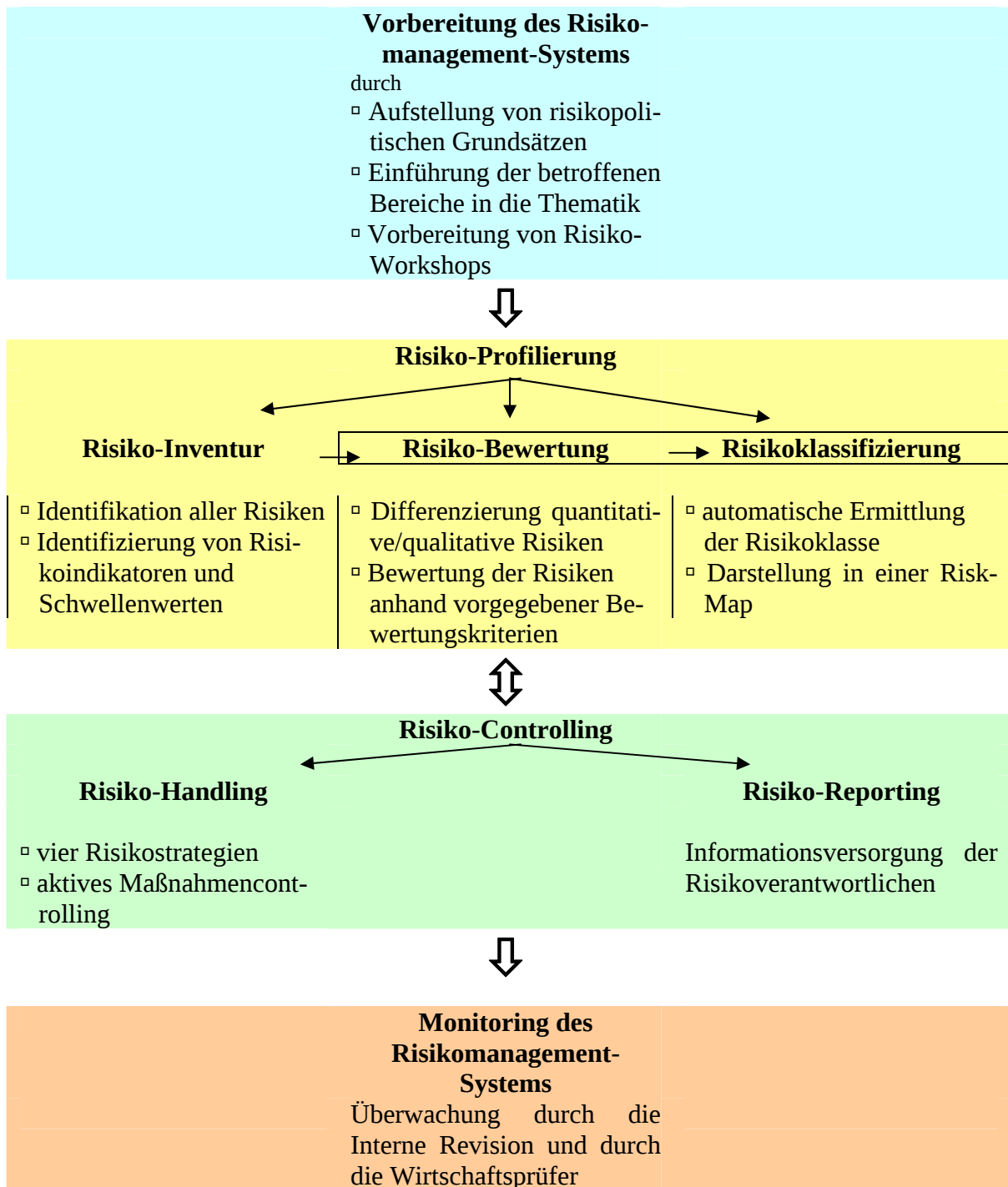


Der Projektträger betont, die vollständige und strukturierte Weitergabe von relevanten Informationen über identifizierte Risiken sowie deren Bewertung und Klassifizierung an die direkten Entscheidungsträger sei unerlässlich („Risk-Reporting“). Hierdurch würden diese befähigt, entsprechende Gegenmaßnahmen einzuleiten.

⁴⁰ aus dem Risikomanagement-Handbuch des Projektträgers

zu Bsp. 6

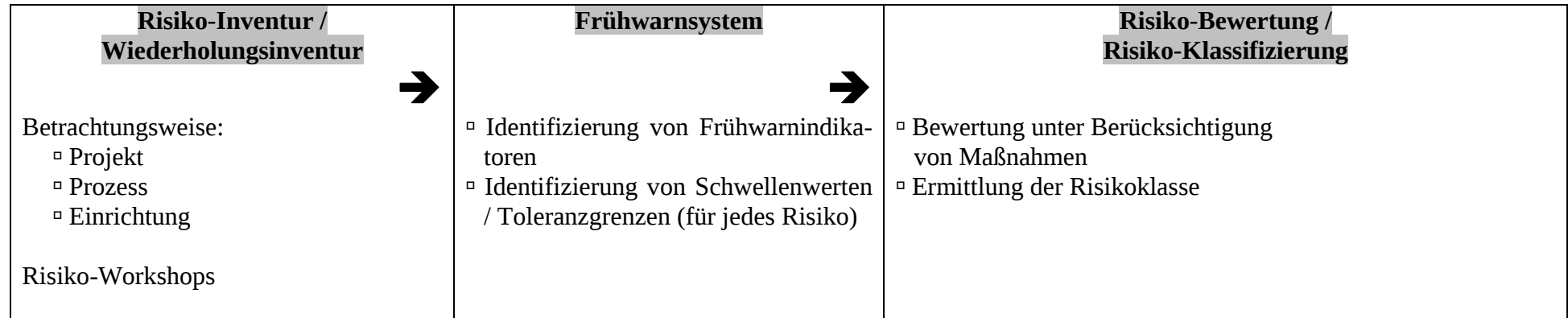
**Risikomanagement-
Prozess i.w.S.**



zu Bsp. 6:

Risikomanagement-Prozess i.e.S.

Anlage 7 (Seite 4 von 5)



Risiko-Reporting
Weiterleitung aller notwendigen Risiko-Informationen

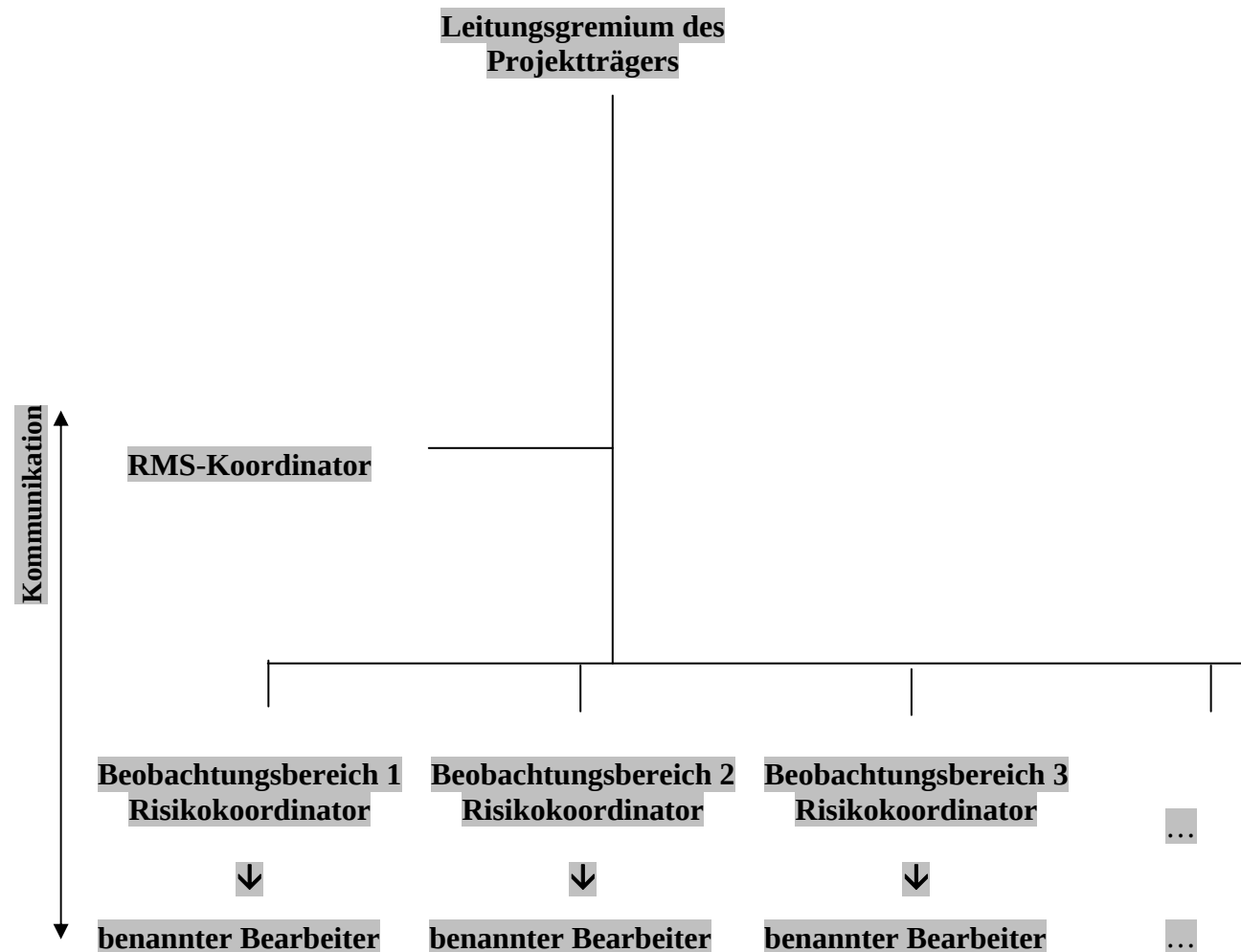


Risiko-Handling
aktives Maßnahmencontrolling



Risk-Map					
existenzbedrohend					
schwerwiegend					
mittel					
gering					
unbedeutend					
	sehr unwahrscheinlich	unwahrscheinlich	möglich	wahrscheinlich	sehr wahrscheinlich

zu Bsp. 6:

Anlage 7 (Seite 5 von 5)**Aufbau und Aufgabenzuordnung des Risikomanagement-Systems in Bsp. 6****Aufgabenzuordnung im RMS**

- verantwortlich für das RMS und für die Aufstellung von risikopolitischen Grundsätzen
- entscheidet in Abstimmung mit dem RMS-Koordinator, welche Beobachtungsbereiche aktiv (d.h. mit eigenverantwortlicher Überwachung der Entwicklung der Risiko- und Steuerungsmaßnahmen) im Rahmen des bottom-up-Prozesses in das Risikomanagement einzubeziehen sind
- entscheiden über geeignete Maßnahmen zur Risikosteuerung in allen Fällen der Risikoklassen 1 und 2
- ist für die Führung, Koordination und kontinuierliche Weiterentwicklung des RMS zuständig
- unterstützt die Leitungsgremien bzw. die Leiter der jeweiligen Beobachtungsbereiche in der Risikosteuerung
- wertet die Risikoinformationen aus den Beobachtungsbereichen aus und berichtet dem Leitungsgremium über wesentliche Risiken

- zuständig für die Durchführung des Risikomanagement-Prozesses in ihrem jeweiligen Beobachtungsbereich
- geben die gewonnenen Informationen (in vorgegebener Form) an den RMS-Koordinator weiter
- sind Ansprechpartner für den RMS-Koordinator
- wenden das RMS an

zu Tz. 5.2.1

Ergänzende Angaben zum Konzept für ein Risikomanagement in den Dienststellen der Europäischen Kommission

1. Die Kommission strebte Verbesserungen insbesondere in folgenden Bereichen an:
 - Entwicklung eines kohärenten kommissionsweiten Ansatzes,
 - Integration des Risikomanagements in Planungs- und Entscheidungsprozesse,
 - Einführung und Ausbau des Konzepts der Risikoakzeptanz,
 - Überwachung der Aktionspläne,
 - Behandlung von Risiken auf der Ebene der „Familie von Dienststellen“
 - Entwicklung einer starken Risikomanagementkultur.
2. Der Risikomanagementprozess sollte im Wesentlichen folgende Schritte umfassen:
 - Feststellung der Bereiche, auf die sich das Risikomanagement erstrecken soll
 - Identifikation und Bewertung der entsprechenden Risiken
 - sowie deren Behandlung entsprechend den jeweiligen Akzeptanzstufen (Festlegung der Abhilfemaßnahmen und Umsetzung des Aktionsplans).
3. Von einem funktionierenden Risikomanagement wurden positive Effekte erwartet für eine:
 - Erleichterung der Entscheidungsfindung
 - Effizienzsteigerung
 - Verbesserung der Zuverlässigkeit von Managementsystemen
 - Berücksichtigung der Schlüsselrisiken
 - Stärkung des integrierten internen Kontrollrahmens.
4. Die Kommission sah folgende **zentrale Erfolgsfaktoren** für ein Risikomanagement:
 - Unterstützung des Risikomanagements auf höchster politischer und administrativer Ebene,

- einfache und solide Risikomanagementprozesse,
- ein bestimmtes Niveau an Fachkenntnissen und Erfahrungen in der Organisation,
- Zuverlässigkeit der von den Dienststellen herangezogenen Informationen,
- ein Arbeitsumfeld, das Meldungen über potenzielle Probleme und Risiken begünstigt.

5. Die Kommission sah eine **Beschränkung auf „kritische Risiken“** vor.

Im Hinblick auf ein effektives Risikomanagement, bei dem Dokumentation und Berichterstattung auf ein tragbares Maß begrenzt bleiben, gehe es vor allem darum, die kritischen Risiken zu erkennen und anzugehen. Kommission sah Risiken als „kritisch“ an, wenn sie

- die Umsetzung wichtiger politischer Ziele gefährden
- erheblichen Schaden für Partner der Kommission (Mitgliedsstaaten, Unternehmen, Bürger usw.) verursachen
- in Bezug auf die Qualität der Arbeit der Kommission zu Interventionen auf politischer Ebene (Rat / Parlament) Anlass geben
- zu einer Übertretung von Gesetzen oder Vorschriften führen,
- beträchtliche finanzielle Verluste verursachen
- die Sicherheit des Personals der Kommission aufs Spiel setzen und
- den Ruf und das Image der Kommission ernstlich schädigen könnten.

6. Wirksames Risikomanagement setzte nach Einschätzung der Kommission voraus, dass ein **geeignetes und förderliches Arbeitsumfeld** geschaffen und gepflegt wird, d.h. ein Arbeitsumfeld, in dem

- die oberste Führungsebene das Konzept resolut unterstützt
- Risikomeldungen grundsätzlich positiv aufgenommen werden (Meldende keine ablehnenden Reaktionen zu befürchten haben) und keine übermäßige Risikoabneigung geschaffen wird
- die erforderlichen Systeme und Instrumente zur Verfügung stehen
- ausreichend Zeit und Mittel für Sensibilisierungsmaßnahmen und für die Entwicklung von Risikomanagement-Kompetenzen gewährt werden.