



Der Präsident des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung



Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	4
2	Aufgabenstellung	4
3	Situation in der Bundesverwaltung	5
4	Risiko-Instrumente-Matrix	6
5	Einsatz der Risiko-Instrumente-Matrix	7
6	Grundstruktur der Risiko-Instrumente-Matrix	7
7	Detailaufbau der Risiko-Instrumente-Matrix	9
7.1	Risiken	9
7.2	Instrumente und Funktionen	11
7.3	Kontrollfunktionen außerhalb des behördlichen Verantwortungsbereichs	12
8	Anwendung der Risiko-Instrumente-Matrix	13
8.1	Identifizierung der Risiken	13
8.2	Identifizierung der Instrumente und Funktionen	13
8.3	Darstellung des Ist-Zustandes	14
8.4	Identifizierung des Handlungsbedarfs	14

Anlagen

Anlage 1	Analogie zum Three Lines of Defence – Modell
Anlage 2	Risiko-Instrumente-Matrix (Ausdruck in DIN A 2)
Anlage 3	Erläuterungen zu den in der Matrix aufgeführten Risiken
Anlage 4	Erläuterungen zu den in der Matrix aufgeführten Instrumente und Funktionen
Anlage 5	Kontrollfunktionen außerhalb des behördlichen Verantwortungsbereichs

0 Zusammenfassung

- 0.1 In den zurückliegenden Jahren hat sich der Bundesrechnungshof wiederholt mit den Instrumenten der internen Kontrolle befasst. Zu diesen gehörten u.a. die Interne Revision und das Risikomanagement. Daneben hat er sich mit der Frage auseinandergesetzt, wie interne Kontrollen in Behörden umfassend und systematisch angelegt werden können. Dabei hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sich zahlreiche Behörden mit diesen Themen befassen. Sowohl zum Risikomanagement wie auch zu den Systemen interner Kontrollen sind außerdem Diskussionen zwischen den Bundesministerien anhängig, u.a. im Ausschuss für Organisationsfragen.

Der Bundesbeauftragte für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) nimmt dies zum Anlass, eigene Vorschläge zur Ausgestaltung eines Systems interner Kontrollen in Behörden vorzulegen.

- 0.2 Der BWV möchte mit seinen Vorschlägen die laufenden Diskussionen beleben. Er beschreibt einen systematischen Ansatz, wie Behörden ihre Risiken identifizieren sowie ihren Kontroll- und Steuerungsinstrumente zuordnen können. Auf dieser Basis können sie den Ist-Zustand darstellen, einen Soll-Zustand definieren und Handlungsbedarfe festlegen. Der BWV veranschaulicht seine Vorschläge mit Hilfe einer Risiko-Instrumente-Matrix.

Der BWV sieht in der dargestellten Vorgehensweise einen vergleichsweise schnell und mit überschaubarem Aufwand zu realisierenden Einstieg in ein Risikomanagement. Das Modell lässt insbesondere Raum für eine behördenspezifische Ausgestaltung.

1 Vorbemerkung

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) unterbreitet Vorschläge, wie sich Bundesbehörden systematisch mit den Risiken auseinandersetzen können, die ihre effektive, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung möglicherweise gefährden.

Der erste Schritt hin zu einem systematischen Risikomanagement ist für Behörden häufig schwierig. Der BWV hat deshalb ein Modell für eine Risiko-Instrumente-Matrix entwickelt. Darin werden Risiken sowie Kontroll- und Steuerungsinstrumente dargestellt und zueinander in Beziehung gesetzt. Das Modell verbindet somit mehrere Aspekte behördlichen Handelns:

- Umfassendes Risikomanagement
- Interne Kontroll- und Steuerungssysteme
- Verschiedene Wirkungszusammenhänge

Das Modell des BWV setzt kein einheitliches Risikomanagement für die ganze Bundesverwaltung voraus. Vielmehr können die Behörden das Modell an ihre spezifischen Gegebenheiten und Anforderungen anpassen und so ein eigenes Risikomanagementsystem entwickeln.

2 Aufgabenstellung

Behörden sind an geltendes Recht gebunden. Die Behördenleitungen sind formaler Träger der Entscheidungsgewalt mit der letztendlichen Verantwortung für das behördliche Handeln. Sie sind nicht nur deshalb bestrebt, Regelverstößen vorzubeugen und eine ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Die Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass es bei den mannigfaltigen Aktivitäten der Bundesverwaltung dennoch auch zu nicht regelkonformen Handlungen kommt. Diese treten auf in Gestalt von „nur“ formalen Fehlern, unwirtschaftlichem Handeln, materiell unrichtiger Rechtsauslegung bis hin zu seltenen dolosen Handlungen von Beschäftigten.

Die Verantwortlichen in den Behörden stehen vor der Aufgabe, den behördlichen Auftrag wie folgt zu erledigen:

- praktikabel und möglichst unbürokratisch,
- an den verfügbaren Ressourcen orientiert,
- möglichst effektiv,

- im Einklang mit der Regelungslage und
- zugleich wirtschaftlich.

3 Situation in der Bundesverwaltung

Die Bundesbehörden können heute aus einer nennenswerten Zahl von Kontroll- und Steuerungsinstrumenten auswählen. Dabei stehen bewährte klassische Instrumente (z.B. Vier-Augen-Prinzip, Dienst- und Fachaufsicht, Beauftragter für den Haushalt) neben sogenannten neuen Steuerungsinstrumenten (z.B. Qualitätsmanagement, Balanced Scorecard, Controlling). Diese Instrumente unterstützen die Aufgabenerledigung und beugen Risiken vor, die dieser entgegenstehen können. Die Behörden müssen entscheiden, welche Instrumente für sie geeignet und erforderlich sind.

Defizite bei der Einführung eines systematischen Risikomanagements waren Gegenstand einer Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes im Jahr 2006.¹ Dessen Nachschau im Jahr 2015 ergab keine nennenswerten Fortschritte bei der Etablierung systematischer und umfassender Risikobefassungen.²

Die Strukturen und Aufgaben von Systemen interner Kontrollen in der Bundesverwaltung waren Gegenstand einer weiteren Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an das Bundesministerium des Innern (BMI) im Jahr 2012.³ Er stellte fest, dass Bundesbehörden in zahlreichen Fällen rechtliche Vorgaben nicht beachteten oder mangelbehaftet umsetzten. Ferner waren die bisherigen Strategien und Konzepte der Behörden für ihre internen Kontrollverfahren oft nicht ausreichend wirksam. Als Reaktion auf diese Feststellungen initiierte das BMI die Behandlung des Themas im Ausschuss für Organisationsfragen (AfO).

¹ „Ansätze zu einem Risikomanagement in der Bundesverwaltung“; Prüfungsmitteilung vom 12.11.2009; I 5 (I 3) – 2009 – 0819.

² „Grad der Verbreitung eines systematischen und umfassenden Risikomanagements in der Bundesverwaltung“; Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO vom 28.10.2015; I 5 (I 3) – 2014 – 0854.

³ „Strukturen und Aufgaben Interner Kontrollsysteme in der Bundesverwaltung“; Prüfungsmitteilung vom 10.12.2012; I 5 (I 3) – 2012 – 5087.

4 Risiko–Instrumente-Matrix

Behörden müssen regelmäßig auf Basis in die Zukunft gerichteter Daten und Annahmen entscheiden und handeln. Der Schlüssel für eine effektive, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung besteht deshalb auch darin, dass eine Behörde ihre Risiken erkennt und steuert.

Der BWV versteht unter behördlichen Risiken Situationen oder Entwicklungen, die eine geplante Aufgabenerledigung durch die Behörde beeinträchtigen oder verhindern können.⁴

Er möchte mit seinem Modell einer Risiko-Instrumente-Matrix der Diskussion innerhalb der Bundesverwaltung einen Impuls geben. Das Modell soll den Behörden den Einstieg in ein systematisches Risikomanagement erleichtern. Gleiches gilt für die sich anschließende Ausgestaltung eines effektiven Systems interner Kontrolle und Steuerung.

In einem ersten Schritt können die Behörden mit Hilfe der Matrix ihre individuelle Risiko-, Ressourcen- und Instrumentenlage analysieren. Aufbauend auf dieser Analyse würde die Matrix es ihnen ermöglichen, ihre Risiken, ihre Kontroll- und Steuerungsinstrumente und deren Beziehungen transparent und systematisch darzustellen. Dies sollte es den Behörden erleichtern,

- Schwachstellen zu erkennen,
- die verfügbaren Instrumente effektiv und synergetisch einzusetzen,
- erforderliche weitere Instrumente zu installieren.

Die Risiko-Instrumente-Matrix bietet zudem eine Chance, die Diskussionen zum Risikomanagement wie auch zum Aufbau interner Kontroll- und Steuerungssysteme zwischen den Ressorts zu beleben.⁵ Dies gilt auch für den Informationsaustausch zwischen einzelnen Behörden.

⁴ Vgl. auch Aussagen des Bundesrechnungshofes anlässlich seiner o.g. Querschnittsprüfung zu den Ansätzen zu einem Risikomanagement in der Bundesverwaltung aus dem Jahr 2009.

⁵ Speziell zu den Planungs- und Berichtsinstrumenten äußert sich der Arbeitskreis Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen in seinem Jahresthema „Zielorientierte Steuerung“. Darin entwickelt er einen „Masterplan Zielorientierte Steuerung“, der sich u.a. mit „passgenauen Planungs- und Reportinginstrumenten“ auseinandersetzt: http://www.verwaltung-innova-tiv.de/DE/Steuerung/Arbeitskreis_Steuerung_und_Controlling/Jahresthema_3/jahresthema-3_node.html;jsessionid=0B84D8CDC9ACD87826651304D45122A6.2_cid387

Die vom BWV vorgeschlagene Matrix diskutierte der Bundesrechnungshof im Jahr 2016 mit sieben Bundesoberbehörden. Die Behörden füllten die Matrix zudem probeweise aus bzw. kommentierten sie und bildeten hierbei ihre Situation ab.

Mit Hilfe der so gewonnenen Hinweisen und Anregungen entwickelte der BWV die jetzt vorliegende Fassung der Risiko-Instrumente-Matrix.

5 Einsatz der Risiko-Instrumente-Matrix

Die Matrix ist als Hilfsmittel zur schnellen und vergleichsweise einfachen Analyse der Risiko-Instrumente-Landschaft einer Behörde konzipiert. Sie zielt darauf ab, eine Bestandsaufnahme zu unterstützen und Zusammenhänge zu verdeutlichen. Dadurch zeigt sie auf, welche Risiken und Instrumente für eine Behörde von besonderer Bedeutung sind. Diese sollten auf Handlungsbedarfe hin untersucht werden.

Die Matrix erleichtert es den Behörden, sich mit dem behördlichen System interner Kontrollen zu befassen. Sie hilft bei dem von vielen Behörden als schwer empfundenen ersten Schritt in das komplexe Thema. Ebenso bildet sie eine Basis für notwendige Zielbeschreibungen und Erfolgskontrollen.

Die Matrix ist im ersten Schritt eine Momentaufnahme. In einem zweiten Schritt kann sie zu einer Zielprojektion fortentwickelt werden. Sie ist nicht auf Dauer festgeschrieben. Vielmehr sollen und können die Behörden sie einer turnusgemäßen Qualitätskontrolle unterwerfen und sie damit fortentwickeln.

Die Matrix ersetzt dabei eine inhaltliche Auseinandersetzung nicht. Insbesondere ist sie kein Substitut für ein umfassendes Risikomanagement. Sie hilft vielmehr, systematisch zu analysieren und zu dokumentieren. Die Matrix entfaltet keinen Automatismus. Behördenleitungen sind weiterhin gefordert, auf der Basis einer Ist-Stands-Analyse Bewertungen vorzunehmen und Entscheidungen zu treffen.

6 Grundstruktur der Risiko-Instrumente-Matrix

Das Institute of Internal Auditors hat im Jahr 2013 ein Positionspapier "The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control" (TLoD-Modell) veröffentlicht. Der BWV greift für seine Risiko-Instrumente-Matrix den Grundgedanken des TLoD-Modells auf. Erläuterungen zum TLoD-Modell sind in Anlage 1 zusammengestellt.

Risiko-Instrumente-Matrix

[illegible]

Die Anlagen 3, 4 und 5 geben zudem vertiefende inhaltliche Hinweise zu den schlagwortartigen Zeilen- und Spaltentiteln.

7 Detailaufbau der Risiko-Instrumente-Matrix

7.1 Risiken

Die Matrix listet in den beiden vertikalen, nicht eingefärbten Spalten links (y-Achse) potenzielle Risiken für die behördliche Aufgabenerledigung auf.



	<u>Instrumente und Funktionen der Kontrolle und Steuerung</u> → <u>Risiken</u> ↓
Finanzen	Zu geringe Mittelausstattung (Phase der Haushaltsaufstellung) Nicht ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung Nicht ordnungsgemäße Rechnungslegung Unzureichende Ressourcenausstattung infolge operativer Fehlentscheidungen Unzureichende Ressourcenausstattung als Folge von Entscheidungen außerhalb der Behörde
Allgemeine Funktions- und Handlungsfähigkeit	Schädigendes äußeres Ereignis: Elementarschäden, Feuer u.ä. Schädigendes äußeres Ereignis: dolose Handlung (Untreue, Betrug etc.), Anschlag u.ä. Ausfall oder Störung der IT
Strategie	Defizite bei den strategischen Entscheidungsprozessen Mangelhafte Umsetzung der gewählten Strategie Unvorhergesehene Diskontinuität externer Faktoren
Inhaltlich-operative Aufgabenerledigung	Risiken in den Verwaltungsprozessen Projektrisiken
Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (§7 BHO)	Planungsphase: keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Umsetzungsphase: keine oder unzureichende begleitende Erfolgskontrolle Nach der Maßnahme: keine oder unzureichende abschließende Erfolgskontrolle
Kontrollmechanismen	Kontrolldefizite
Personal	Führungskultur Betriebsklima Gleichstellung, Teilhabe, Diskriminierung Unzureichende Stellenbesetzung (Ist) Schwierige Besetzung offener Stellen wg. mangelnder Attraktivität, fehlendem Markt und/oder negativer Standortfaktoren Schwierige Besetzung offener Stellen wg. schlechter Reputation Hohe Fluktuation Krankenstand Demographischer Wandel Qualitative Defizite
Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung	Rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsprozesse Einhaltung rechtlicher Bestimmungen oder Regelungsvorgaben
Integrität und Reputation	Rechts- / regelwidrige Handlungen bei der Aufgabenerledigung Interessenkonflikte von Führungskräften oder Beschäftigten Doloses Handeln oder korruptes Verhalten von Beschäftigten Behördenseitig fehlerhafte Aufgabenerledigung Gezielte Desinformation Fehlende Bürgernähe und / oder Serviceorientierung, unzureichende Kommunikation Fehlendes Vertrauen
Marktrisiken	
"Politische Risiken"	
Externe Faktoren	

Die erste Spalte bündelt die Risiken in Themenblöcke. Dies erleichtert die Orientierung. Die zweite Spalte benennt die konkreten Risiken z.B. „nicht ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung“ oder „hohe Fluktuation“. Die Aufzählung der potenziellen Risiken leitet sich aus den Beobachtungen der behördlichen Praxis im Rahmen von Prüfungen des Bundesrechnungshofes ab.

In den Behörden konzentriert sich die Diskussion über Risiken häufig auf solche, aus denen materielle Schäden erwachsen können⁶. Die Matrix erfasst bewusst zusätzlich immaterielle Risiken⁷. Sie trägt damit der Einschätzung Rechnung, dass ein wirksames Risikomanagement vom Ansatz her umfassend angelegt werden muss.

Die Matrix bildet die Risikolandschaft der Bundesverwaltung nicht abschließend ab. Bei den einzelnen Behörden können sowohl mehr als auch weniger Risiken auftreten. Grund hierfür sind die speziellen und teilweise singulären Aufgaben der Behörden.

Einzelheiten lassen sich Anlage 3 entnehmen.

⁶ Gemeint sind insbesondere Risiken aus schädigenden äußeren Ereignissen wie z.B. Unwetter oder Brände. Zunehmend rücken auch Risiken aus Angriffen auf IT-Systeme oder Terroranschlägen stärker in den Fokus behördlicher Überlegungen.

⁷ Abstrakte bzw. immaterielle Risiken erwachsen z.B. aus einem schlechten Betriebsklima oder den Folgen von Korruptionsfällen für die Reputation einer Behörde.

7.2 Instrumente und Funktionen

Die farbig unterlegten Spalten der Matrix zeigen Instrumente und Funktionen auf, die Behörden zur Steuerung und Kontrolle ihres Handelns einsetzen können (x-Achse). Sie sind alle dem Verantwortungsbereich der Behördenleitung zuzuordnen⁸.



(Verantwortungsbereich der) Behördenleitung																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																					
1. Ebene / Im operativen Bereich angesiedelte Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials						2. Ebene / Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials																				sui generis	sui generis	3. Ebene																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																									
Vier-Augen-Prinzip / Mehr-Augen-Prinzip						Zeichnungsvorbehalte						Mitzeichnungen						Prozessbeschreibungen						Zentrale Service- und Beratungsstellen						Interne Richtlinien, Leitfäden, Handlungsanweisungen etc.						Personalwesen						Organisationsarbeit						Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen						Dienstaufsicht						Fachaufsicht						Korruptionsprävention						Brand- und Objektschutz, Notfallpläne etc.						Arbeitsschutz, Unfallverhütung						Geheimerschutz / Sabotageschutz						IT-Sicherheit						Beauftragte(r) des Arbeitgebers für die Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen						Controlling						Qualitätsmanagement						Krisenmanagement						Complacemangement						Balanced Scorecard						Zielvereinbarungen						Leitbild						Ideenmanagement						Sponsoringbeauftragte/r						Behördenspezifische Kontroll- und Steuerungsinstrumente						Beauftragte(r) für Datenschutz						Beauftragter für den Haushalt						Interne Revision																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																							

Die Struktur der Matrix greift den Gedanken des TLoD-Modells auf. Hierbei werden die Steuerungs- und Kontrollinstrumente in drei Gruppen bzw. Ebenen unterteilt. Die Elemente der nächst höheren Ebene sollen jeweils auch die Zweckmäßigkeit und Funktionalität der Instrumente der vorgelagerten Ebenen gewährleisten. Der BWV erweitert das Modell um Spezifika der Bundesverwaltung, um es für diese besser verständlich und handhabbar zu machen.⁹ Wichtig ist hier insbesondere die Funktion des Beauftragten für den Haushalt (BfdH)¹⁰.

Einige der Instrumente und Funktionen sind verpflichtend (z.B. das Vier-Augen-Prinzip und der BfdH), der Einsatz anderer steht im Ermessen der Behörden (z.B. Qualitätsmanagement oder Controlling).

Für die Aufzählung der Instrumente gilt, was vorstehend schon zu den Risiken gesagt wurde¹¹. Die Matrix bildet auch die Instrumentenlandschaft der Bundesverwaltung nicht abschließend ab. Sie soll eine Vorstellung der Vielzahl und

⁸ Vgl. Tz. 7.3 - Kontrollfunktionen außerhalb des behördlichen Verantwortungsbereichs.

⁹ Weiterhin berücksichtigen die Matrix Einflussfaktoren, die außerhalb der Verantwortung der Behördenleitung liegen – vgl. Tz. 7.3.

¹⁰ BfdH i.S. § 9 Bundeshaushaltsordnung

¹¹ Vgl. Tz. 7.1 – Risiken.

Vielfältigkeit der Instrumente und Verfahren vermitteln. Die einzelnen Behörden können in eigener Verantwortung sowohl mehr als auch weniger Instrumente nutzen.

Einzelheiten lassen sich Anlage 4 entnehmen.

7.3 Kontrollfunktionen außerhalb des behördlichen Verantwortungsbereichs
Die Matrix benennt in den nicht eingefärbten Spalten ganz rechts Kontrollfunktionen, die außerhalb der behördlichen Steuerungsmöglichkeit stehen. Auch diese können Risiken aufdecken und ansprechen. Dies geschieht jedoch, ohne dass die Behördenleitungen dies steuern könnten. Weiterhin besteht kein Anspruch auf eine derartige Unterstützung von außen. Der Verzicht auf eigene Steuerung und Kontrolle unter Verweis auf diese externen Kontrollfunktionen kommt daher nicht in Betracht.



Kontrollfunktionen außerhalb der Verantwortung der Behördenleitung, die zur Reduzierung des Risikopotenzials beitragen									
Personalvertretung	Gleichstellungsbeauftragte	Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen	Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht durch vorgesetzte Stellen	Parlamentarische Ebene	Externe Finanzkontrolle	Externe Hinweisgeber / "Whistleblower"	Presse und Medien	Gerichtsbarkeit	

Einzelheiten lassen sich Anlage 5 entnehmen.

8 Anwendung der Risiko-Instrumente-Matrix

Behörden können die Matrix einsetzen, um

- sich einen Überblick über die mit der Aufgabenerledigung verbunden Risiken zu verschaffen (siehe Tz. 8.1),
- sich die zur Steuerung und Kontrolle eingesetzten Instrumente und Funktionen bewusst zu machen (siehe Tz. 8.2),
- zu analysieren, ob und mit welchen Instrumenten und Funktionen sie den einzelnen Risiken begegnen (siehe Tz. 8.3) und
- Handlungsbedarfe zu identifizieren (siehe Tz. 8.4).

8.1 Identifizierung der Risiken

Jedwede potenzielle Beeinträchtigung der Aufgabenerledigung einer Behörde stellt ein Risiko dar. Deshalb umfassen diese weit mehr als nur offensichtlich schädigende Ereignisse wie Brände, Hackerangriffe oder Terroranschläge. Die in der Matrix benannten potenziellen Risiken für die Aufgabenerledigung geben einen Eindruck von deren Vielschichtigkeit¹².

Unterlässt es eine Behörde, ihre Risikolandschaft zu analysieren, können

- sich die dann unbeobachteten und folglich nicht gesteuerten Risiken eher realisieren und Schäden verursachen;
- Ressourcen zur Abwehr von Risiken fehlgeleitet werden.

Um Vorfestlegungen zu vermeiden und nicht nur „die üblichen Verdächtigen“ aufzuzählen, kann für eine erste Bestandsaufnahme z.B. ein Brainstorming gewählt werden. Wer daran teilnimmt, hängt u.a. von Größe und Struktur der Behörde ab. Generell sollte der Kreis nicht zu klein gewählt werden.

8.2 Identifizierung der Instrumente und Funktionen

Jede Behörde weist eine individuelle Zusammenstellung von Instrumenten und Funktionen der Kontrolle und Steuerung auf. Durch die Anwendung der Matrix identifiziert eine Behörde deren Gesamtheit. Diese ist oftmals weniger bewusst organisiert als im Lauf der Zeit „gewachsen“. Sofern erforderlich, kann die Be-

¹² Vgl. Tz. 7.1 und Anlage 3

hörde die Matrix um zusätzliche Elemente erweitern oder nicht etablierte bzw. benötigte Elemente streichen¹³.

8.3 Darstellung des Ist-Zustandes

In diesem Schritt werden die identifizierten Risiken und die bereits etablierten Instrumente und Funktionen miteinander verknüpft. Die zugrundeliegende Frage lautet, mit welchen Instrumenten und Funktionen die einzelnen Risiken kontrolliert und gesteuert werden.

Es ist wichtig, diese Frage bezogen auf die behördliche Realität zu beantworten und nicht auf theoretisch mögliche Anwendungsbereiche abzustellen.

Es ist Ziel der Matrix, eine Analyse mit angemessenem Aufwand zu ermöglichen. Die Darstellung des Ist-Zustandes muss daher zwar sorgfältig vorgenommen werden, sollte aber nicht die Form eines wissenschaftlichen Forschungsvorhabens annehmen.

Ist die Matrix in diesem Sinn befüllt, bildet sie die aktuelle Risiko-Instrumente-Beziehung der Behörde ab.

Die nachstehende abstrahierte Graphik stellt das Ergebnis dieses Verfahrensschritts exemplarisch dar:

	1. Ebene			2. Ebene				sui generis	3.Ebene
Elemente der internen Kontrolle und Steuerung	Element A	Element B	...	Element X	Element Y	Element Z		Beauftragter für den Haushalt	Interne Revision [4]
Risiken ↓									
Risiko 1	X	X			X			X	X
Risiko 2		X			X	X		X	X
Risiko 3				X					X
Risiko 4	X			X		X		X	X
Risiko 5									X
...									

8.4 Identifizierung des Handlungsbedarfs

Gestützt auf die Darstellung des Ist-Zustandes gewinnt die Behörde einen umfassenden Überblick über ihre Risiko-Instrumente-Landschaft. Sie kann auf einen Blick ablesen, welchen Risiken sie aktuell mit welchen Instrumenten oder Funktionen begegnet. Im Idealfall wird jedem Risiko mittels einer hinrei-

¹³ vgl. Tz. 7.2 – Instrumente und Funktionen

chenden Zahl an Instrumenten begegnet. Gleichzeitig sind die einzelnen Instrumente nur für eine ihrer Leistungsfähigkeit adäquaten Zahl von Risiken „zuständig“.

Diesem Ideal zuwider liefe es beispielsweise, wenn

- Risiken keine Instrumente im Verantwortungsbereich der Behörde gegenüber stünden,
- die Einsatzfähigkeit und Effektivität der Instrumente auf der 1. oder 2. Ebene nicht durch eines auf höherer Ebene abgesichert würde,
- ein Instrument so viele Risiken eindämmen soll, dass es damit offensichtlich überlastet wäre,
- Instrumente installiert sind, ohne dass diese einem Risiko zugeordnet werden.

Analogie zum Three Lines of Defence – Modell

– Die horizontalen Ebenen der Risiko-Instrumente-Matrix –

Die horizontale x-Achse der Matrix zählt Steuerungs- und Kontrollinstrumente auf. Sie gliedert sich in mehrere Ebenen und greift damit einen Gedanken auf, den das Institute of Internal Auditors (IIA) seinem Positionspapier "The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control" (TLoD-Modell) aus dem Jahr 2013 zugrunde gelegt hat.¹ Das TLoD-Modell stellt das Zusammenspiel der einzelnen Bestandteile eines behördlichen Kontrollsystems wie folgt dreistufig dar:

- 1. Ebene

Hierunter fallen die „klassischen“ internen Kontrollen, vornehmlich prozessimmanent und im operativen Bereich angesiedelt. Beispiele sind das Vier-Augen-Prinzip, Zeichnungs- und Entscheidungsvorbehalte oder Prozessbeschreibungen.

- 2. Ebene

Ziel der 2. Ebene ist die Optimierung der Kontroll- und Überwachungsfunktion zum Zweck der Reduzierung von Risikopotenzialen. Die Instrumente der 2. Ebene überwachen und regulieren die operativen Kontrollen und steuern damit die Funktionsfähigkeit der implementierten Kontrollen auf der 1. Ebene. Die Aufgaben auf der 2. Ebene werden häufig von speziellen, z.T. auch organisationsseitig herausgehobenen Organisationseinheiten wahrgenommen. Beispiele sind Risiko- und Qualitätsmanagement, Korruptionsprävention oder Controlling.

- 3. Ebene

Auf der 3. Ebene überwacht eine unabhängige Instanz die Funktionsfähigkeit der ersten beiden Verteidigungslinien. Typischer Weise wird diese Aufgabe von einer Internen Revision wahrgenommen. Sie ist die überwachende In-

¹ www.theiia.org

stanz für alle vorgelagerten Kontrollen und aus Sicht der Behördenleitung die letzte Bastion vor der eigenen Kontrollverantwortung.

Der BWV sieht in dem Ansatz des TLoD – Modells ein hohes Potenzial, die Entwicklung bei den Themen Risikomanagement und interne Kontrollsysteme in der Bundesverwaltung positiv zu unterstützen. Das TLoD-Modell bietet insbesondere die Basis, auf der eine Behörde die Instrumente und Verfahren systematisiert und koordiniert. Dies hilft ihr dabei, ihre Risiken zu steuern und die Regeltreue ihrer Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Die unterschiedlichen Ebenen des TLoD-Modells sensibilisieren zudem für die möglichen Folgen, wenn Kontroll- und Steuerungsinstrumente zusammengefasst werden. Liegen diese auf unterschiedlichen (Kontroll-) Ebenen, kann dies zu Einschränkungen der internen Kontrollfunktion führen.

Um das TLoD-Modell für die Bundesverwaltung besser verständlich und handhabbar zu machen, hat der BWV es in seiner Risiko-Instrumente-Matrix an die Besonderheiten der Bundesverwaltung angepasst. Hierbei hat er auch berücksichtigt, dass

- Behörden sich bislang zumeist nicht umfassend mit ihren Risiken befassen und auch nicht über systemisch angelegte Kontrollen verfügen,
- die verbindlichen Anforderungen an Kontroll- und Steuerungssysteme in der Wirtschaft häufig erheblich rigider sind und
- behördliches Handeln auf eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Aufgabenerledigung ausgerichtet ist. Daraus ergeben sich andere Anforderungen als beim erwerbswirtschaftlich orientierten Handeln von Unternehmen.

Betroffen von den Anpassungen ist im Wesentlichen die 2. Ebene mit ihren Instrumenten und Funktionen zur Reduzierung des Risikopotenzials:

- In einer ersten Untergruppe² zeigt die Matrix „klassische“, in der Verwaltung bereits etablierte und z.T. auch verbindlich vorgeschriebene Instrumente und Funktionen auf (z.B. Personalwesen oder Organisationsarbeit). „Neu“ für die Behörden ist ggf. deren Verknüpfung mit den Aufgaben Risikomanagement und interne Kontrolle.
- In einer zweiten Untergruppe folgen die sog. neuen Steuerungsinstrumente. Der BWV ist sich bewusst, dass diese nicht in jeder Behörde etabliert sind.

² Die verschiedenen Unterteilungen der zweiten horizontalen Ebene der Matrix sind durch unterschiedliche Blautöne voneinander abgehoben.

Einige, z.B. die Balanced Scorecard, kommen nach seiner Beobachtung sogar nur in einer Minderheit der Behörden zur Anwendung. Sie sind dennoch als Option in der Matrix aufgeführt, weil der Bundesrechnungshof ihnen grundsätzlich ein Potenzial hinsichtlich der Analyse, Abwehr und Minderung von Risiken für die Aufgabenerledigung zuspricht.

- Die / der Sponsoringbeauftragte als behördenspezifische Funktion wurde zusätzlich aufgenommen.
- Die Funktion „Beauftragter für den Haushalt“ hat ihre Grundlage in der Bundeshaushaltsordnung respektive dem Haushaltsgrundsätzegesetz. Sie musste daher gegenüber dem Positionspapier des IIA ebenfalls ergänzt werden.

Weiterhin sind in der Matrix Einflussfaktoren berücksichtigt, die außerhalb der Verantwortung der Behördenleitungen liegen.

[illegible]

Erläuterungen zu den in der Matrix aufgeführten Risiken

vgl. Tz. 7.1

Die y-Achse der Risiko-Instrumente-Matrix nennt in Schlagworten potenzielle Risiken für die effektive, ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung der Behörden. Diese Zusammenstellung verdeutlicht das umfassende Risikoverständnis des BWV. Die Behörden können diese Auswahl der Risiken ihrer individuellen Situation anpassen, sie also erweitern oder reduzieren.

Wenn Behörden ihre Risiken analysieren, sollten sie berücksichtigen, dass diese häufig in Wirkungsbeziehungen zueinander stehen. Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken kann auch davon abhängen, ob sich andere, vorgelagerte Risiken realisieren.

Übersicht über die nachfolgend angesprochenen Risiko-Blöcke:

1. Finanzen
2. Allgemeine Funktions- und Handlungsfähigkeit
3. Strategie
4. Inhaltlich-operative Aufgabenerledigung
5. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung
6. Kontrollmechanismen
7. Personal
8. Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung
9. Integrität und Reputation
10. Marktrisiken
11. „Politische Risiken“
12. Externe Faktoren

1. Finanzen

Anknüpfungspunkt dieser Risikogruppe ist der Haushalt. Ein wesentliches Augenmerk liegt auf den monetären Ressourcen, die eine Behörde für ihre Aufgabenerledigung braucht.

Zu geringe Mittelausstattung (Phase der Haushaltsaufstellung)	Der Haushaltsentwurf ist unvollständig und spiegelt nicht den tatsächlichen Ressourcenbedarf der Behörde wider. Gründe können z.B. eine unvollständige Bedarfsermittlung, Fehleinschätzungen, mangelndes Risikobewusstsein oder schlicht Rechenfehler sein.
Nicht ordnungsgemäße Mittelbewirtschaftung	Die Mittelbewirtschaftung verletzt das einschlägige Regelwerk, z.B. durch Verschwendung oder Fehlleitung von Mitteln. Folge kann sein, dass der Mittelansatz – obwohl anlässlich der Haushaltsaufstellung korrekt ermittelt - den Ressourcenbedarf während der Haushaltsperiode nicht deckt. Je nach Ausmaß der Regelverletzung können sich zusätzlich Reputationsrisiken realisieren.
Nicht ordnungsgemäße Rechnungslegung	Die Behörde ist nicht in der Lage, die Verwendung der ihr zur Verfügung gestellten Mittel ordnungsgemäß zu belegen. Auch hier können Reputationsrisiken realisiert werden.
Unzureichende Ressourcenausstattung infolge operativer Fehlentscheidungen	Die Güte von Entscheidungen ist abhängig davon, wie Behörden die relevanten Informationen im Vorfeld aufbereiten. Hierbei ist es insbesondere wichtig, Handlungsalternativen und deren Auswirkungen darzustellen. Mängel in der Planungsphase beeinflussen direkt die Qualität der Entscheidungen bei der Umsetzung. Operative Fehlentscheidungen stellen ein Risiko für die geradlinige Aufgabenwahrnehmung dar und können zur Fehlleitung von Ressourcen beitragen.
Unzureichende Ressourcenausstattung als Folge von Entscheidungen außerhalb der Behörde	Die Rahmenbedingungen, unter denen die Behörde ihre Aufgaben erledigt, können sich durch Entscheidungen außerhalb ihres Einflussbereichs ändern. Damit wird ggf. auch die Planungsgrundlage für die operative Arbeit obsolet. Unter Umständen reicht die Ressourcenausstattung für die Aufgabenerledigung unter den geänderten Bedingungen nicht aus.

2. Allgemeine Funktions- und Handlungsfähigkeit

Schädigendes äußeres Ereignis: Elementarschäden, Feuer u.ä.	Angesprochen sind Risiken in Gestalt „klassischer“ Schadensfälle, die materielle wie Personenschäden umfassen können.
Schädigendes äußeres Ereignis: dolose Handlung (Untreue, Betrug etc.), Anschlag u.ä.	Das Risiko erwächst aus einem nicht regelkonformen Handeln von Individuen oder Organisationen zum eigenen Vorteil oder gezielt zum Schaden der Behörde und/oder der Allgemeinheit.
Ausfall oder Störung der IT	Das Verwaltungshandeln im 21. Jahrhundert ist fast ohne Ausnahme auf die Funktionsfähigkeit der IT angewiesen. Technische Störungen der IT oder deren bewusste Manipulation stellen daher ein hohes Risiko für die Aufgabenerledigung von Behörden dar.

3. Strategie

Die Strategie vermittelt eine Vorstellung davon, „wohin die Reise gehen soll“. Sie zeigt auf, wie eine Behörde oder einzelne Organisationseinheiten planen, ihre langfristigen Ziele zu erreichen.

Die strategische Planung konzentriert sich auf Aspekte, die für die langfristige Leistungserbringung, Aufgabenerfüllung und Zielerreichung relevant sind. Sie gibt insoweit den Rahmen für die operative Tätigkeit der Behörde vor.

Defizite bei den strategischen Entscheidungsprozessen	Die Strategie definiert den Weg, den eine Behörde beschreiten will, um ihre langfristigen Ziele zu verwirklichen. ¹ Defizite bei strategischen Entscheidungsprozessen ² können dazu führen, dass die aus der Strategie abgeleiteten Ziele unvollständig oder ungeeignet sind. Die Fehlleitung von Ressourcen oder die Beeinträchtigung der Strategieumsetzung können die Folge sein. Risiken in dieser frühen Phase beeinflussen die ganze weitere Aufgabenerledigung und können zu entsprechend gravierenden Schäden führen.
Mangelhafte Umsetzung der gewählten Strategie	Eine Organisation muss ihre operativen Ziele aus der Strategie ableiten. Durch Erreichen der Ziele soll ein wesentlicher Beitrag zur Verwirklichung von Strategie geleistet werden. Die Ziele sind damit das eigentliche Bindeglied

¹ Die langfristigen Ziele werden in der Organisationstheorie auch als „Vision“ einer Organisation bezeichnet. Sie beschreiben auf einer noch sehr abstrakten Ebene den Zukunftsentwurf der Behörde.

² Defizite können z.B. darin bestehen, dass eine Strategie ganz fehlt, unrealistisch oder unvollständig ist bzw. ursächlich für spätere Zielkonflikte.

	zwischen strategischer und operativer Planung und Steuerung. Werden unpräzise oder ungeeignete Ziele formuliert, erhöht sich das Risiko, dass Ressourcen fehlgeleitet werden und / oder die Strategie nicht wie geplant verwirklicht wird.
Unvorhergesehene Diskontinuität externer Faktoren	Die „Großwetterlage“ für die Aufgabenerledigung schlägt unvorhergesehen um.³ Die bislang formulierte Strategie kann nicht weiter verfolgt werden. Als Folge müssen z.B. die Strategie überarbeitet und korrespondierend neue Ziele definiert, neue Maßnahmen ersonnen oder neue Kennzahlen festgelegt werden. Dies kann für eine Behörde eine enorme Belastung darstellen, die - zumindest vorübergehend – eine reibungslose Aufgabenerledigung gefährdet.

4. Inhaltlich-operative Aufgabenerledigung

Risiken in den Verwaltungsprozessen	Die operative Aufgabenerledigung ist unzulänglich oder unterbleibt ganz. Hieraus können auch Risiken für die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erwachsen. Die Ursachen können in der Realisierung anderer, vorgelagerter Risiken liegen, z.B. ungeeigneten Organisationsstrukturen, unzureichende Ressourcenausstattung, nicht hinreichend qualifiziertes Personal oder Korruption. Auch nicht, nicht vollständig oder fehlerhaft beschriebene Verwaltungsprozesse erhöhen das Risikopotenzial.
Projektrisiken	Wesentliches Merkmal eines Projektes ist die zeitliche Befristung, mit definiertem Anfang und Ende der Aufgabe. Diese ist in der Regel einmalig, neuartig oder komplex, was sie von der „normalen“ Verwaltungsarbeit abhebt. Eine unzureichend strukturierte Vorgehensweise bei der Projektarbeit gefährdet den Projekterfolg, wenn etwa eine verbindliche Projektdefinition oder eindeutige Projektregeln fehlen. Ein Projektrisiko kann auch erwachsen, wenn der Fokus ausschließlich auf die Ergebnisziele gerichtet wird, Termine, Kosten, Ressourcen und Qualität als Erfolgsfaktoren hingegen vernachlässigt werden. Gleiches gilt für Defizite bei Planung, Steuerung und Controlling von Projekten.

³ Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind der Atomausstieg nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima oder die Aussetzung der Wehrpflicht.

5. Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

Maßstab für die Beurteilung der Risiken für die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sind § 7 BHO, die hierzu ergangenen Verwaltungsvorschriften⁴ sowie die Arbeitsanleitung des Bundesministeriums der Finanzen.

Planungsphase: Keine oder unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	Bereits in der Planungsphase sollen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die Notwendigkeit einer finanzwirksamen Maßnahmen aufzeigen und systematisch klären, ob ▪ das gesetzte Ziel mit der geplanten Maßnahme erreicht werden kann, ▪ die dafür notwendigen Ressourcen in einem möglichst vorteilhaften Verhältnis zu den erwarteten Ergebnissen stehen und ▪ der Ressourceneinsatz dabei möglichst gering ist. Ohne diese ex-ante Untersuchungen können Behörden Risiken für die Wirtschaftlichkeit nicht erkennen. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen bereits in der Planungsphase Aussagen zu den Zielen der Maßnahme sowie den Kriterien und den Verfahren der Erfolgskontrolle beinhalten (s. u.). Der Bundesrechnungshof hat sich zuletzt mit dem Thema in einer querschnittlichen Prüfungsmitteilung auseinandergesetzt, die er im Intranet des Bundes zur Verfügung stellt.⁵
Umsetzungsphase: Keine oder unzureichende begleitende Erfolgskontrolle	Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Laufzeiten oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen.⁶ Bei Daueraufgaben und unbefristeten Maßnahmen sollen Behörden Erfolgskontrollen zu Zeitpunkten erstellen, an denen sie abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen erwarten.

⁴ Für Bundesbehörden gelten die Grundsätze der Notwendigkeit (§ 6 BHO) und der Wirtschaftlichkeit (§ 7 Absatz 1 BHO). Sie dürfen nur Ausgaben tätigen, die für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind. Ferner müssen sie die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den dafür eingesetzten Mitteln anstreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Im Haushaltsplan sind in der Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert. Für die Behörden steht zumeist das Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund.

⁵ „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beschaffung“, I 5 – 2014 – 0853 (QPM) vom 22.11.2016.

⁶ vgl. VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO.

	Mit den Ergebnissen der begleitenden Erfolgskontrollen können Behörden entscheiden, ob sie eine Maßnahme fortführen, korrigieren oder beenden sollten. Unterbleibt die gebotene Anpassung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung oder die begleitende Erfolgskontrolle, erhöht sich das Risiko unwirtschaftlichen Handelns.
Nach der Maßnahme: Keine oder unzureichende abschließende Erfolgskontrolle	Behörden müssen für jede finanzwirksame Maßnahme nach deren Beendigung eine Erfolgskontrolle vornehmen. Mit abschließenden Erfolgskontrollen gewinnen Behörden Informationen für vergleichbare und künftige Entscheidungen. Dies gilt insbesondere für Ersatz- und Erweiterungsbeschaffungen sowie bei Pilotprojekten. Die Erfolgskontrollen sollen Möglichkeiten für einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz aufzeigen. Sie dienen damit auch der Qualitätssicherung und der Qualitätsverbesserung. Ohne Erfolgskontrollen vermindern Behörden ihre Chance, ggf. aktuell unwirtschaftliches Handeln zu beenden bzw. unwirtschaftlichem Handeln in der Zukunft durch Lerneffekte vorzubeugen. <u>Grundsätzliche Untersuchungsschritte bei Erfolgskontrollen nach VV Nr. 2.2 zu § 7 BHO:</u> I. Zielerreichungskontrolle Mit der Zielerreichungskontrolle wird festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Dies geschieht auf der Basis eines Soll-Ist-Vergleiches. Dazu werden die ursprünglich geplanten (Teil-) Ziele der tatsächlich erreichten Zielerrealisierung gegenüber gestellt. Der Ist-Zustand der umgesetzten Maßnahme ergibt sich aus einer aktuellen Darstellung der konkreten Mengen, Zeiten, Fristen, Rahmenbedingungen etc. In einem anschließenden Schritt wird er mit dem Soll-Zustand verglichen. Die Zielerreichungskontrolle bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben. Haben sich die in der Planungsphase der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gesetzten Ziele verändert,⁷ muss dies bei allen zukünftigen Entscheidungen berücksichtigt werden, für welche die Erfolgskontrolle die Basis bilden soll. Unterbleibt die Zielerreichungskontrolle, vermindert die Behörde ihre Chance, ggf. aktuell unwirtschaftliches

⁷ Bsp.: Abbau des Personals, für das ein Bürogebäude erstellt werden soll. Dies hat Einfluss auf das Ziel „eine bestimmte Anzahl von Personen an einem bestimmten Standort unterzubringen“.

	Handeln zu beenden bzw. unwirtschaftlichem Handeln in der Zukunft durch Lerneffekte vorzubeugen. II. Wirkungskontrolle Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Erfragt wird also der Kausalzusammenhang zwischen Maßnahme und Zielerreichung. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen in angemessenem Umfang zu ermitteln. Dies schließt auch realisierte Risiken ein, unabhängig davon, ob sie in der Planungsphase berücksichtigt wurden. Stellt sich bei der Wirkungskontrolle heraus, dass die verfolgte Handlungsalternative ungeeignet war, das Hauptziel (z.B. eine politisch beabsichtigte Wirkung) zu erreichen, so sind die Gründe hierfür zu dokumentieren. Von dieser Pflicht entbindet nicht, wenn ggf. vorgegebene (Teil-) Ziele erfüllt wurden (z.B. konkrete Mengen produziert, bestimmte Fristen eingehalten, etc.). Nur, wer den Zusammenhang zwischen Maßnahme und Wirkung hinterfragt, vermindert das Risiko, wirkungslose und damit unwirtschaftliche Maßnahmen weiter zu verfolgen. III. Wirtschaftlichkeitskontrolle Die Wirtschaftlichkeitskontrolle ermöglicht es den Behörden festzustellen, ▪ ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) ▪ ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit) Bei der Vollzugswirtschaftlichkeit wird untersucht, ob die Maßnahme mit dem in der Planungsphase vorgesehenen Ressourcenverbrauch umgesetzt werden konnte. Bei der Prüfung der Maßnahmenwirtschaftlichkeit sollen die Behörden mit angemessenem Aufwand feststellen, ob die Maßnahme insgesamt wirtschaftlich war. Dazu sollen sie alle positiven und negativen monetären und nicht-monetären Wirkungen der Maßnahme betrachten und zueinander ins Verhältnis setzen.
--	--

6. Kontrollmechanismen

Kontrolldefizite	Die Leitung ist letztverantwortlich für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Arbeit ihrer Behörde. Sie hat daher ein Eigeninteresse, diese mit geeigneten Kontrollen sicherzustellen. Sind Struktur und/oder Inhalt dieser Kontrollen nicht geeignet, bestehenden Risiken hinreichend zu begegnen, leidet ggf. die Aufgabenerfüllung. Die Kontrolldefizite werden so selbst zum Risiko. Sie sind häufig die Ursache für erhöhte Risiken an anderer Stelle.
------------------	--

7. Personal

Risiken mit Personalbezug können aus dem verwaltungsseitigen Umgang mit dem Thema Personal erwachsen, z.B. Einstellungsverfahren, Personalbetreuung oder Stellenkegel. Daneben treten in den einzelnen Individuen angelegten Risiken, z.B. Alter, Gesundheit oder Arbeitszufriedenheit.

Es bestehen Wechselbeziehungen zwischen den verschiedenen Personalrisiken wie auch zwischen diesen und anderen Risikobereichen. Viele Personalrisiken haben „Sandwich-Charakter“.⁸

Führungskultur	Die Matrix versteht Führungskultur überwiegend als Aspekt auf der Ebene der Psychologie. Es geht u.a. darum, innerhalb einer Organisation strategische und operative Ziele, Selbstverständnis, Ressourcen usw. in Einklang zu bringen und damit den Erfolg der Organisation zu fördern. Hinsichtlich des Leitungspersonals ist auch dessen Führungskompetenz angesprochen. Weichen beispielsweise Anspruch und Wirklichkeit des Umgangs miteinander deutlich voneinander ab, sind die Ziele nicht im Einklang mit der Vision bzw. zueinander widersprüchlich oder lässt das Leitungspersonal die erforderliche Führungskompetenz vermissen, entstehen Risiken für die Aufgabenerledigung. Reputationsschäden, hohe Personalfluktuation oder schwindende Loyalität sind einige der möglichen Folgerisiken.
Betriebsklima	Der Begriff Betriebsklima steht in der Matrix für das subjektive Erleben des behördlichen Alltags durch die Beschäftigten. Der Fokus liegt insbesondere auf Aspekten wie Interaktion und Kommunikation. Das Betriebsklima wirkt sich u.a. auf die Arbeitszufriedenheit sowie die Leistungs- und Verantwortungsbereitschaft der Beschäftigten aus.

⁸ Ein „Sandwich-Risiko“ zeichnet sich dadurch aus, dass ihm einerseits Risiken vorausgehen, deren Eintreten die Möglichkeit seiner eigenen Realisierung erhöht. Gleichzeitig kann die Realisierung des „Sandwich-Risikos“ wiederum dazu beitragen, dass Folgerisiken auftreten.

Gleichstellung, Teilhabe, Diskriminierung	Die gesetzlichen Vorgaben zu Gleichstellung, Teilhabe und Antidiskriminierung sind einzuhalten. Verstöße können zu erhöhten Risiken für das Betriebsklima, die Personalgewinnung, die Reputation u.v.a.m. führen. Auch Prozessrisiken können erwachsen. Verstöße sind möglicherweise ein Hinweis auf Schwächen hinsichtlich der Führungskultur.
Unzureichende Stellenbesetzung (Ist)	Die Aufgabenerledigung ist beeinträchtigt, weil die Behörde zwar über ausreichend Stellen und Planstellen (Soll) verfügt, diese aber in nennenswertem Umfang nicht besetzt sind (Ist). In den meisten Fällen wird es sich um die Folge anderer, bereits realisierter Risiken handeln.
Schwierige Besetzung offener Stellen wg. mangelnder Attraktivität, fehlendem Markt und/oder negativer Standortfaktoren	Dieses Risiko stellt auf die Schwierigkeit ab, offene Stellen zu besetzen. Es ist damit anderen Risiken, die aus den Folgen nicht besetzter Stellen erwachsen, vorgelagert. Die dieses Risiko beeinflussenden Faktoren liegen z.T. außerhalb der Behörde (geographischer Standort, Konkurrenz mit anderen Nachfragern, Angebot an Arbeitskräften etc.).
Schwierige Besetzung offener Stellen wegen schlechter Reputation	Auch dieses Risiko stellt auf die Schwierigkeit ab, offene Stellen zu besetzen. Wie das vorstehende Genannte kann es ursächlich für Folgerisiken sein. Gleichzeitig ist die schlechte Reputation einer Behörde Indiz für vorgelagerte, bereits realisierter Risiken.
Hohe Fluktuation	Eine hohe Fluktuation in der Belegschaft birgt Risiken für die Aufgabenerledigung, weil z.B. die Prozessautomatismen leiden oder Fach- und Erfahrungswissen verloren gehen können. Sie kann Folge bereits realisierter anderer Risiken sein, die z.B. aus einem schlechten Betriebsklima, ungünstige Arbeitsbedingungen oder der fehlenden Attraktivität der Gehälter erwachsen.
Krankenstand	Der Krankenstand in einer Behörde wird spätestens dann zum Risiko, wenn er ein Niveau erreicht, dass die Aufgabenerledigung beeinträchtigt. Aus dem Krankenstand erwachsende Risiken können in Wechselwirkung z.B. zu solchen aus dem demographischen Wandel oder dem Betriebsklima stehen.
Demographischer Wandel	Eine Behörde wird zumeist eine ausgewogene demographische Zusammensetzung ihres Personalkörpers anstreben. Eine Überalterung der Belegschaft hingegen kann auf Dauer die Aufgabenerledigung beeinträchtigen. Gleiches gilt umgekehrt auch, wenn es einer sehr jungen Belegschaft an Erfahrungswissen mangelt. Zudem schmälert eine sehr homogene Altersstruktur unter Umständen die Aufstiegs-

	chancen der/des Einzelnen – mit negativen Folgen für deren Arbeitsmotivation. Wechselwirkungen sind z.B. zu Risiken aus dem Krankenstand, einer hohen Fluktuation oder qualitativen Defiziten denkbar.
Qualitative Defizite	Besitzen die Beschäftigten einer Behörde nicht die erforderliche fachliche Qualifikation für die ihnen übertragenen Aufgaben, wird dies zumindest mittelfristig die Aufgabenerledigung negativ beeinflussen. Beispielsweise eine hohe Personalfuktuation oder Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung können das Risiko qualitativer Defizite beim Personal erhöhen.

8. Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung

Eine nicht ordnungsgemäße, also die rechtlichen Bestimmungen nicht oder nicht hinreichend beachtende Aufgabenerledigung kann Auslöser für (Folge-) Risiken⁹ sein. Die Auseinandersetzung mit Risiken für die Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenerledigung ist daher auch präventiv und hat Weichencharakter.

Derartige Risiken werden in der Regel „Sandwich-Risiken“ sein. Ihnen gehen bereits realisierte Risiken voraus, Folgerisiken schließen sich an.

Rechtliche Ausgestaltung der Verwaltungsprozesse	Schon die Verwaltungsprozesse müssen so moduliert werden, dass sie die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung unterstützen. Sie sollten das Risiko nicht ordnungsgemäßen Handelns minimieren. Keinesfalls sollten sie „Abkürzungen“ vorsehen, die Rechtsverstöße begünstigen.¹⁰
Einhaltung rechtlicher Bestimmungen oder Regelungsvorgaben	Die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen oder Regelungsvorgaben sollte eigentlich für eine Behörde selbstverständlich sein – und wird dies in der weit überwiegenden Zahl der Fälle auch sein. Dennoch muss die Behördenleitung immer damit rechnen, dass Regelverstöße vorkommen und ihre Behörde angemessen wappnen.

⁹ Folgerisiken können z.B. für die Reputation erwachsen, was wiederum etwa negative Auswirkungen bei der Personalgewinnung haben kann. Aber auch direkte Nachteile durch erhöhte Angreifbarkeit von Verwaltungsakten oder Regressverpflichtungen sind denkbar.

¹⁰ Denkbar ist dies z.B. im Vergabeverfahren oder bei der Einstellungspraxis.

9. Integrität und Reputation

Risiken für die Integrität und Reputation einer Behörde sind überwiegend Folgerisiken. Ihnen voraus gehen zumeist Fehlleistungen oder schädigende Ereignisse, deren Ursachen an anderer Stelle der Risikobefassung aufgegriffen werden müssen. Integritäts- und Reputationsschäden können aber eine Eigendynamik entfalten, die sich von den eigentlichen Gründen der unzureichenden Aufgabenwahrnehmung abkoppelt. Daher sollten sie auch als eigenständiges Risiko behandelt werden.

Rechts- / regelwidrige Handlungen bei der Aufgabenerledigung	Verwaltung ist an Recht und Gesetz gebunden. Ihre Aufgabenerledigung muss daher zwingend rechtskonform sein. Rechts- oder regelwidriges Verhalten läuft der Erwartungshaltung der Bevölkerung wie auch der Beschäftigten zuwider. Es kann das Vertrauen in die Integrität einer Behörde nachhaltig schädigen, insbesondere, wenn die Verstöße nicht „versehentlich“ erfolgten. Folgen können etwa eine zukünftig erschwerte Aufgabenerledigung oder erhöhte Personalrisiken sein ¹¹ .
Interessenkonflikte von Führungskräften oder Beschäftigten	Schon der Anschein, dass behördliches Handeln nicht an der Regelungslage ausgerichtet wird, sondern an den Interessen Einzelner in der Behörde, kann Integrität und Reputation gefährden.
Doloses Handeln oder korruptes Verhalten von Beschäftigten	Unabhängig vom bzw. zusätzlich zum materiellen Schaden entwickeln sich aus dolosen Handlungen und Korruptionsfällen Risiken für Integrität und Reputation einer Behörde. Die Beeinträchtigungen gehen häufig weit über den betroffenen Einzelfall hinaus, weil sie einer Kernerwartung an die Aufgabenerledigung der Behörde zuwider läuft: Rechtsstaatlichkeit und Gesetzesbindung. Verschärfend kommt hinzu, dass die öffentliche Wahrnehmung häufig nicht mehr zwischen den Verfehlungen Beschäftigter und solchen der Behörde unterscheidet.
Behördenseitig fehlerhafte Aufgabenerledigung	Angesprochen ist eine nicht vorsätzlich fehlerhafte Aufgabenerledigung. Die Ursachen können vielschichtig sein, in der Regel wird ein realisiertes Risiko auf einer vorangegangenen Ebene vorliegen. Auch bei schlichtem „menschlichen Versagen“ stellt sich die Frage nach nicht effektiven internen Kontrollmechanismen. Dies kann das Vertrauen in die Behörde und ihre Arbeit untergraben.

¹¹ Erhöhte Personalrisiken können sich beispielsweise in schlechteren Chancen bei der Personalgewinnung, schwindender Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Arbeit und daraus resultierend reduzierter Leistungsbereitschaft oder erhöhter Personalfuktuation äußern.

Gezielte Desinformation	Gezielt und bewusst verbreitete Falschnachrichten („fake news“, „hoax“) sind ein in der jüngeren Vergangenheit verstärkt wahrgenommenes Phänomen. Häufig werden sie über elektronischen Medien lanciert und verbreiten sich dadurch sehr schnell. Anders als bei den übrigen Reputationsrisiken fußen sie <u>nicht</u> auf einem (Fehl-) Verhalten der Behörde, sondern treffen diese unverschuldet.
Fehlende Bürgernähe und/oder Serviceorientierung, unzureichende Kommunikation	Risiken können auch aus intransparentem Handeln, überzogene Bürokratie, unzureichende Infrastruktur für eine Kontaktaufnahme mit der Behörde u.ä. erwachsen. Auf lange Sicht riskiert eine Behörde, dass Ihr Nutzen – und damit ihre Existenz - in Frage gestellt werden. Sie verliert ggf. auch notwendige Fürsprecher, z.B. in Budgetfragen.
Fehlendes Vertrauen	Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit oder Sachorientierung werden in Zweifel gezogen, wenn behördliches Handeln sprunghaft, inkonsequent oder gar unaufrichtig wirkt. Vernachlässigt eine Behörde bei ihrer Aufgabenerledigung diese „alte Tugenden“, verlieren die Betroffenen („Kunden“, Öffentlichkeit, Politik etc.) ggf. das Vertrauen in ihre Kompetenz.

10. Marktrisiken

Marktrisiken im betriebswirtschaftlichen Sinn werden nur bei einer Minderheit der Bundesbehörden auftreten. Sie werden relevant, sofern eine Behörde im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung am Marktgeschehen teilnehmen muss. Betroffen sind etwa Behörden, die als Anbieter von Dienstleistungen oder Waren am Markt agieren. Damit haben sie automatisch auch die dort geltenden Regeln und Gesetzmäßigkeiten zu beachten. Größen wie z.B. „Kundentreue“, „Nachfrageentwicklung“ oder „Produkthaftung“, die beispielsweise bei der Eingriffsverwaltung keine Rolle spielen, gewinnen an Relevanz.

11. „Politische Risiken“

Behörden agieren auf Basis der geltenden Rechtslage und der im politischen Bereich formulierten Programme und Richtungsentscheidungen. Für eine Behörde können sich mitunter der Rahmen wie auch der Inhalt ihrer Aufgaben kurz- bis mittelfristig ändern.

Die Verwaltung soll den politischen Willen umsetzen. Bei der Berücksichtigung „politischer Risiken“ geht es daher nicht darum, die Vorgaben als Risiko zu begreifen und gegen sie vorzugehen. Risiken können vielmehr daraus erwachsen,

dass die Aufgabenerledigung – auch kurzfristig – unter geänderten Rahmenbedingungen erfolgen muss.

12. Externe Faktoren

Diese Risikokategorie umfasst alle weiteren außerhalb der Behörde angesiedelten Einflussfaktoren, die deren Aufgabenerledigung beeinträchtigen können. Jede Behörde sollte überlegen, ob es in ihrem Aufgabenspektrum derartige externe Faktoren gibt und diese ggf. in ihre Matrix integrieren.

Erläuterungen zu den in der Matrix aufgeführten Instrumenten der internen Kontrolle und Steuerung

vgl. Tzn. 7.2

Die x-Achse der Risiko-Instrumente-Matrix nennt im farblich hervorgehobenen Bereich behördeninterne Instrumente zur Kontrolle und Steuerung. Die Behördenleitung kann diese einsetzen, um das Risikopotenzial bei der Aufgabenerledigung zu reduzieren.

Trotz der Vielzahl der aufgeführten Instrumente ist die Übersicht nicht abschließend. Die Behörden müssen vielmehr unter Beachtung ihrer individuellen Risikolandschaft ein Portfolio auswählen. Es wird nicht für jede Behörde notwendig sein, alle aufgeführten Instrumente zu etablieren. Andererseits können sie entsprechend ihren spezifischen Gegebenheiten zusätzliche nutzen.

Der BWV hält es für notwendig, zwischen Kontrolle und Steuerung einerseits sowie der Kontrollaufsicht andererseits zu unterscheiden. Deshalb unterteilt er die Instrumente in drei bzw. vier Ebenen (vgl. hierzu auch Anlage 1). Wichtig ist das insbesondere für kleinere Behörden. Diese sind häufig gezwungen, mehrere Funktionen bei einer Person zu vereinen.

Übersicht über die nachfolgend angesprochenen Ebenen:

1. Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials im operativen Bereich (1. Ebene)
2. Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials (2. Ebene)
3. Kontroll- und Steuerungsfunktionen „sui generis“
4. Interne Revision (3. Ebene)

1. Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials im operativen Bereich (1. Ebene)

Die 1. Ebene umfasst u.a. die „klassischen“ internen Kontrollen, vornehmlich im operativen Sektor. Die Kontrollebene ist Bestandteil jeden Verwaltungshandelns. Sie liegt häufig in der Verantwortung der operativ tätigen Organisationseinheiten und nimmt direkten Einfluss auf den Kontrollgegenstand. Damit reduziert sie die Risikoneigung des Verwaltungshandelns „an vorderster Front“. Die Eignung der Instrumente der 1. Ebene werden durch solche der 2. oder 3. Ebene kontrolliert.

Vier-Augen-Prinzip	Das sog. Vier-Augen-Prinzip (auch: Mehr-Augen-Prinzip) stellt grundsätzlich darauf ab, eine Entscheidung nicht von einer Person alleine treffen zu lassen. Es dient damit sowohl der Qualitätssicherung wie auch der Risikominimierung, indem es vor unfreiwilligen Fehlern wie auch bewusstem Missbrauch (z.B. Untreue, Betrug) schützt. Das Vier-Augen-Prinzip greift den Gedanken der Funktionentrennung auf. Typische Anwendungsbereiche sind das Kassenrecht oder die Korruptionsprävention.
Zeichnungsvorbehalte / Mitzeichnungen	Zeichnungsvorbehalte und Mitzeichnungen binden verschiedene Hierarchieebenen und/oder Zuständigkeiten innerhalb einer Organisationseinheit oder Behörde sowie ggf. auch andere Behörden in einen Verwaltungsvorgang ein. Sie greifen damit Gedanken auf, die auch dem Mehr-Augen-Prinzip zugrunde liegen.
Zentrale Service- und Beratungsstellen	Zentrale Service- und Beratungsstellen sind unmittelbar in die operativen Vorgänge eingebunden bzw. nehmen direkten Einfluss auf sie. Sie unterstützen damit die Qualität, die Verlässlichkeit und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung, insbesondere bei Verfahren mit komplexer und spezieller Rechtsgrundlage (z.B. Vergaberecht).
Prozessorientierte Aufgabenerledigung	Wenn sich die operative Arbeit an definierten Prozessen orientiert, unterstützt das ihre Ordnungsmäßigkeit und Qualität.
Interne Richtlinien, Handlungsanweisungen etc.	Interne, an den besonderen Bedürfnissen einer Behörde orientierte Richtlinien, Handlungsanweisungen etc. für die operative Aufgabenerledigung verstetigen die Aufgabewahrnehmung, sichern deren Qualität und erleichtern die Erfolgskontrolle sowie mögliche Veränderungsprozesse. Zudem machen sie Verantwortung transparent.

2. Instrumente zur Reduzierung des Risikopotenzials (2. Ebene)

Die Instrumente und Funktionen auf der 2. Ebene überwachen die Kontrollaktivitäten der 1. Ebene. Sie stellen sicher, dass diese zweckmäßig aufgebaut und effektiv ist und werden häufig durch spezielle Organisationseinheiten wahrgenommen.

Personalwesen	Die Matrix verwendet den Begriff Personalwesen als Platzhalter für alle Handlungsfelder der Personalverwaltung und -führung. Dazu zählen u.a. Stellenbewirtschaftung, Personalgewinnung und -führung, Aus- und Fortbildung sowie Personalentwicklung, Disziplinarangelegenheiten oder Personalaktenverwaltung. Jede Behörde entscheidet, wie stark sie diesen Platzhalter in ihrer Matrix aufschlüsseln muss, um die Situation für ihr Steuerungsbedürfnis hinreichend detailliert abzubilden.
Organisationsarbeit	Das Spektrum der wahrzunehmenden Organisationsaufgaben umfasst:¹ ▪ Dokumentation organisatorischer Sachverhalte und Regelungen (z. B. Anpassung und Weiterentwicklung des Geschäftsverteilungsplanes, des Organigramms, der Geschäftsordnung, von Geschäftsprozessmodellen und Arbeitsanweisungen) ▪ Regelmäßige organisatorische Verbesserungen und Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen (z. B. Analyse und Reorganisation von Arbeitsprozessen, Kommunikationsstrukturen, Sachmittelausstattung und Informationsflüssen, neue Arbeitsplatzmodelle wie Telearbeit, mobiles Arbeiten) ▪ Überprüfung und Festlegung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten ▪ Durchführung umfassender Organisationsuntersuchungen (Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalyse und -optimierung², Personalbedarfsermittlung) ▪ Beratung von Organisationseinheiten und Behördenleitung Stellenplanung und -bewirtschaftung (Personalbedarfsermittlung, Tätigkeits- und Dienstpostenbewertun-

¹ Vgl. Querschnittsprüfung „Organisationsarbeit in der Bundesverwaltung: Ziele, Aufgaben, Strukturen und Kompetenzen“; Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an das BMI vom 23.06.2015 (VII 4 – 2012 – 0327) unter Bezug auf das vom BMI herausgegebene Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen. Die Prüfungsmitteilung ist Teil des Angebots des Bundesrechnungshofes im Intranet des Bundes.

² Zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung hat sich der Bundesrechnungshof u.a. in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an die Bundesregierung geäußert (Bericht vom 15.06.2010; VII 4 – 2002 – 0676). Der Bericht ist Teil des Angebots des Bundesrechnungshofes im Intranet des Bundes.

	gen, Anforderungsprofile, Vakanzenprüfungen) ▪ Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ▪ Durchführung von Erfolgskontrollen
Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	„Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollen den Behörden helfen, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in der Praxis umzusetzen. Die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bilden die Basis für die Entscheidung, „ob“ und „wie“ eine finanzwirksame Maßnahme umgesetzt werden soll. Die Behörden müssen deshalb für jede finanzwirksame Maßnahme eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erstellen (§ 7 Absatz 2 BHO). Dies gilt sowohl für die Planungsphase, als auch während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme. Die Daten und Angaben der Planungsphase bilden die Grundlagen für begleitende und abschließende Erfolgskontrollen.“ „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase von finanzwirksamen Maßnahmen sind stets ein Blick in die Zukunft. Annahmen und Daten sind deshalb häufig mit Unsicherheiten verbunden. Dies kann zu positiven oder negativen Abweichungen führen, welche bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu berücksichtigen sind. Das BMF spricht in diesem Zusammenhang von Risiken. In seiner Arbeitsanleitung gibt es Hinweise für die Risikobewertung bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.“³
Geschäftsordnungen	Geschäftsordnungen sind Sammlungen von grundlegenden, verbindlichen Regelungen der inneren Ordnung sowie der Aufbau- und Ablauforganisation einer Behörde, die insbesondere den Geschäftsgang regeln und das Handeln der Verwaltung bestimmen. Für eine wirtschaftliche Erfüllung des gesetzlichen Auftrags sind klare Strukturen und Regelungen der Verfahrensabläufe unabdingbar.
Projektmanagement	Ein Projekt im Sinne eines einmaligen, herausgehobenen Vorhabens stellt besondere Anforderungen an eine Behörde und unterscheidet sich damit von deren üblichen (Dauer-) Aufgaben. Daher ist es sinnvoll, die erfolgreiche, zeitgerechte und wirtschaftliche Projektarbeit durch besondere Strukturen und Verfahrensweisen zu unterstützen.

³ Beide Zitate aus: Querschnittsprüfung „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor Beschaffung“; Abschließende Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 22.11.2016 [I 5 – 2014 – 0853 (QPM)]. Die Prüfungsmitteilung ist Teil des Angebots des Bundesrechnungshofes im Intranet des Bundes.

	Der Bundesrechnungshof hat die Bundesministerien beraten, wie die Projektarbeit bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung verbessert werden kann.⁴ Er hat u.a. darauf hingewiesen, dass Projekte nur wirtschaftlich durchgeführt werden können, wenn hierbei ein besonderes Augenmerk auf die Bedeutung von Terminen, Zeit, Kosten, Ressourcen und Qualität gelegt wird. Um dies sicherzustellen, müssten die Behörden die anerkannten Methoden und Techniken des Projektmanagements konsequent anwenden. Das BMI hat die Hinweise des Bundesrechnungshofes in einem Praxisleitfaden aufgegriffen.⁵ Dieser gibt Empfehlungen für Fach- und IT-Projekte in der öffentlichen Verwaltung des Bundes.
Dienstaufsicht	"Der Begriff der Dienstaufsicht wird in der Fachliteratur unterschiedlich verwendet. Die unterschiedlichen Definitionen stimmen im Wesentlichen in folgendem Verständnis überein: Bei der Dienstaufsicht handelt es sich um Informations- und Einwirkungsrechte sowie -pflichten des Dienstvorgesetzten, die auf die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten (sog. personalrechtliche Dienstaufsicht) und die hiermit in Verbindung stehende innere Ordnung der Behörde gerichtet sind. Die innere Ordnung umfasst sämtliche Regelungen und Maßnahmen, die zur Sicherstellung des laufenden Geschäftsbetriebs notwendig sind."⁶
Fachaufsicht	Fachaufsicht bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung der beaufsichtigten Verwaltungseinheiten und Personen. Die Aufsicht Führenden sind befugt und verpflichtet, diese Aufgabenerfüllung zu beobachten, zu prüfen und ggf. zu berichtigen oder sonst steuernd einzugreifen.

⁴ „Projektarbeit in der mittelbaren Bundesverwaltung kann verbessert werden“; Nr. 68 der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2007.

⁵ Praxisleitfaden des BMI: „Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung“, Stand 12/2012.

⁶ Zitat aus: Querschnitts-Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Dienstaufsicht vom 27.12.2010; VII4 - 2009 – 0030; Die Prüfungsmitteilung ist Teil des Angebots des Bundesrechnungshofes im Intranet des Bundes.

Korruptionsprävention	Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 1997 ein Gesetz zur Bekämpfung der Korruption beschlossen. Darauf aufbauend erließ das BMI im Jahr 1998 eine Richtlinie mit Maßnahmen zur Korruptionsprävention.⁷ Ergänzend hat es unverbindliche „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ formuliert. Für die Themenfelder „Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete“, „Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen“ und „Arbeitsweise der Ansprechperson für Korruptionsprävention bei Verdachtsfällen“ haben interministerielle Arbeitsgruppen unverbindliche Handreichungen erarbeitet. Es wird zwischen institutioneller und individueller Korruptionsprävention unterschieden. Der Schlüsselbegriff der Korruptionsbekämpfung heißt Transparenz. Bei der institutionellen Korruptionsprävention sollen daher insbesondere die Strukturen der einzelnen Arbeitseinheiten und deren Arbeitsabläufe möglichst transparent gestaltet werden. Es wird ein Arbeitsumfeld geschaffen, das Korruption bereits aus sich selbst heraus verhindert. Regelungen zur individuellen Korruption zielen hingegen auf die einzelnen Beschäftigten ab. Grund ist, dass die mögliche persönliche Korrumpierbarkeit Einzelner mit den die Arbeitseinheit in ihrer Struktur und ihren Arbeitsabläufen betreffenden Regelungen zur institutionellen Korruption nicht umfassend beeinflusst werden kann. Die institutionelle und die individuelle Korruptionsprävention sind keine streng abgegrenzten, sondern fließend ineinander übergehende Aspekte der Korruptionsprävention insgesamt. Abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle ist die Bestellung einer Ansprechperson für Korruptionsprävention verbindlich vorgeschrieben.⁸ Die Ansprechperson soll bei getrennter Aufgabenwahrnehmung mit den für die Umsetzung der Richtlinie verantwortlichen Beschäftigten zusammenarbeiten.⁹
Brand- und Objektschutz, Notfallpläne sowie entsprechende Beauftragte	Maßnahmen zum Schutz der Beschäftigten und Vermögenswerte unter Beachtung der einschlägigen Gesetze und/oder Verordnungen.

⁷ Eine Neufassung der Richtlinie vom 30.07.2004 ist am 11.08.2004 in Kraft getreten. Sie enthält wie bereits die erste Fassung einen Maßnahmenkatalog zur Korruptionsprävention. Ergänzt wird die Richtlinie durch eine Anlage 1 „Verhaltenskodex gegen Korruption“ und eine Anlage 2 „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter“.

⁸ Verbindliche Vorgabe in Nr. 5 der Richtlinie zur Korruptionsprävention.

⁹ Unverbindliche Empfehlung 5 zu Nr. 5 der Richtlinie zur Korruptionsprävention.

Arbeitsschutz und Unfallverhütung sowie die entsprechenden Beauftragte und Fachkräfte	Maßnahmen zum Arbeitsschutz richten sich nach dem Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG). Das Gesetz dient dazu, Sicherheit und Gesundheitsschutz der Beschäftigten bei der Arbeit durch Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu sichern und zu verbessern. Maßnahmen des Arbeitsschutzes im Sinne dieses Gesetzes sind Maßnahmen zur Verhütung von Unfällen bei der Arbeit und arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren einschließlich Maßnahmen der menschengerechten Gestaltung der Arbeit. (§ 2 Abs. 1)
Geheimschutz / Sabotageschutz und Geheim-schutzbeauftragte	Allgemeine Verwaltungsvorschrift des BMI zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung - VSA) vom 31. März 2006 Die VSA regelt u.a.: ▪ Von einer VS dürfen nur Personen Kenntnis erhalten, die aufgrund ihrer Dienstpflichten von ihr Kenntnis haben müssen. Keine Person darf über eine VS umfassender oder eher unterrichtet werden, als dies aus dienstlichen Gründen unerlässlich ist. Es gilt der Grundsatz „Kenntnis nur, wenn nötig“. (§ 4 Abs. 1) ▪ Der Bedrohung der VS durch Verlust der Vertraulichkeit, Verfügbarkeit und Integrität ist mit Schutzmaßnahmen entsprechend dem Stand der Technik entgegenzuwirken. ... (§ 4 Abs. 3) ▪ Die Dienststellenleitung ist innerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches für die ordnungsgemäße Arbeit mit VS (Kenntnisnahmen, Herstellung, Vervielfältigung, Verwaltung, elektronische Übertragung, Vernichtung oder anderweitige Verwendung) und die Durchführung der VS-Anweisung verantwortlich. (§ 5 Abs. 1) ▪ Die Leitungen größerer Dienststellen können ihre Aufgaben nach der VS-Anweisung ganz oder teilweise auf einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin ihrer Dienststelle übertragen. (§ 5 Abs. 2) ▪ Bei den Obersten Bundesbehörden, den größeren Bundesober- und -mittelbehörden und den entsprechenden bundesunmittelbaren öffentlich-rechtlichen Einrichtungen sind, wenn sie mit VS-VERTRAULICH oder höher eingestuftan VS arbeiten, ein Geheimschutzbeauftragter oder eine Geheimschutzbeauftragte und eine zur Vertretung berechnigte Person zu bestellen. Andere VS verwaltende Behörden können Geheimschutzbeauftragte bestellen. Soweit dies nicht geschieht, nimmt die Dienst-

	stellenleitung die Aufgaben der Geheimschutzbeauftragten wahr. (§ 5 Abs. 3)
IT-Sicherheit und IT-Sicherheitsbeauftragte	Der Nationaler Plan zum Schutz der Informationsinfrastrukturen (NPSI) wurde als nationale IT-Sicherheitsstrategie unter Leitung des BMI mit fachlicher und organisatorischer Unterstützung des BSI erstellt. Der NPSI, auf dessen Grundlage die beiden Umsetzungspläne Bund (UP Bund) und KRITIS (UP KRITIS) entstanden sind, definiert die drei strategischen Ziele der "Prävention, Reaktion und Nachhaltigkeit". Gemäß UP-Bund ist auf der operativen Ebene der Behörden ein IT-Sicherheitsmanagement unter Anwendung der BSI-Standards 100-1 und 100-2 einschließlich einer/s IT-Sicherheitsbeauftragten zu etablieren. Darüber hinaus fordert auch das vom BSI herausgegebene Grundschriftbuch den Aufbau einer geeigneten Organisationsstruktur für IT-Sicherheit.
Beauftragte(r) des Arbeitgebers für die Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen	Beauftragte(r) des Arbeitgebers i.S. § 98 SGB IX; „Der Arbeitgeber bestellt einen Beauftragten, der ihn in Angelegenheiten schwerbehinderter Menschen verantwortlich vertritt; falls erforderlich, können mehrere Beauftragte bestellt werden. Der Beauftragte soll nach Möglichkeit selbst ein schwerbehinderter Mensch sein. Der Beauftragte achtet vor allem darauf, dass dem Arbeitgeber obliegende Verpflichtungen erfüllt werden.“
Controlling	Controlling ist ein Element einer ziel- und ergebnisorientierten Steuerung. Es unterstützt Planung, Steuerung und Kontrolle. Seine konkrete Ausgestaltung hängt von den Bedürfnissen der jeweiligen Organisation ab. Ein Schwerpunkt liegt in der Regel auf der Informations- und Beratungsfunktion.
Qualitätsmanagement	Einem umfassenden Qualitätsmanagement steigert Effizienz und Wirksamkeit des Verwaltungshandelns. Es führt zu einem ständigen Qualitätssicherungs- und Verbesserungsprozesses und gleicht damit bei Behörden das Fehlen eines „Marktes“ aus. Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis von Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung wiederholt dargestellt:¹⁰ ▪ Prüfung der Ansätze zu Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung (Querschnittsprüfung) vom 23.06.2006

¹⁰ Alle genannten Produkte sind Teil des Auftritts des Bundesrechnungshofes im Internet.

	▪ Bemerkung Nr. 6 im Jahr 2008 („Zögerliche Einführung eines umfassenden Qualitätsmanagements“) Die einschlägigen Modelle zur Selbstbewertung von Organisationen¹¹ sind nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes geeignet, Behörden kontinuierliche Verbesserungsprozesse zu ermöglichen und den Einstieg in ein umfassendes Qualitätsmanagement zu erleichtern. Das BMI stellt mit dem Leitfaden Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung das erforderliche Rüstzeug zur Verfügung, um ein systematisches Qualitätsmanagement einzuführen und nachhaltig zu betreiben.
Krisenmanagement	Der Begriff Krisenmanagement hat sich im allgemeinen Sprachgebrauch etabliert. Krisenmanagement und Risikomanagement können wie folgt voneinander abgegrenzt werden: ▪ Ein Unterscheidungsmerkmal ist die Qualität des sich realisierenden Risikos. Im Fall der Krise ist der potenzielle Schaden so gravierend, dass die gewöhnlichen Verwaltungsstrukturen und das Standardprozedere für die Bewältigung der Lage nicht ausreichen würden. ▪ Auch das zeitliche Moment kann ein Krisenmanagement erfordern – dieses wird auch als die „eilige Schwester“ des Risikomanagements bezeichnet. Die Besonderheit der Situation besteht in einer großen Eskalationsgeschwindigkeit und der großen Dynamik der Lage, durch die herkömmlichen Strukturen wirkungslos werden können. ▪ Von Krisenmanagement kann gesprochen werden, wenn es um die Bewältigung der negativen Auswirkungen außergewöhnlicher Ereignisse oder Umstände geht, insbesondere, wenn diese mit hohem Schadenspotenzial einhergehen. Dies schließt auch Fälle ein, in denen sich die Annahme, ein Risiko sei tragbar, nachträglich als falsch herausstellt. ▪ Weiterhin kann ein Krisenmanagement notwendig werden, wenn vorgesehenen Maßnahmen zur Risikosteuerung sich (überraschend) als untauglich oder nicht ausreichend erweisen. Beim Risiko- und Krisenmanagement geht es nicht um ein „Entweder - Oder“. Beide Instrumente finden in unterschiedlichen Situationen Anwendung, auch wenn sie sich in Intention und Vorgehensweise ähneln. Eine Behörde kann nicht auf ein (notwendiges) Krisenmanagement ver-

¹¹ Das Common Assessment Framework (CAF) oder das Modell der European Foundation for Quality Management (EFQM-Modell).

	zichten, allein mit der Begründung, sie habe schon ein Risikomanagement. Gleiches gilt auch im umgekehrten Fall – das Krisenmanagement ist wenig geeignet, die alltäglichen „kleinen“ Risiken zu steuern. Gleichwohl wird ein funktionierendes Risikomanagement auch wertvolle Vorarbeiten für ein Krisenmanagement liefern. So kann etwa die Bewertung und Klassifizierung eines Risikos schon die Grundlage für die Entscheidung über eine Vorsorge im Wege der Krisenplanung sein.
Compliance-management	Der Anglizismus Compliance hat sich in der Fachdiskussion und -literatur zunehmend für das Thema Gesetzes-treue und Regelbefolgung eingebürgert. Compliancemanagement steht hier für alle Maßnahmen einer Organisation, die ein regelkonformes Verhalten der Organisationsangehörigen sicherstellen sollen. Das Begriffsverständnis in Behörden wird sich nach Einschätzung des BWV allerdings von dem in der Wirtschaft unterscheiden, aus welcher der Begriff ursprünglich kommt. Die Aufgabenerledigung durch Behörden orientiert sich am Öffentlichen Interesse. Auch sind ihre Beschäftigten in der Regel ausdrücklich durch Eid zur Wahrung der Gesetze verpflichtet. Eine regelkonforme Aufgabenerledigung sollte daher Ausgangspunkt des behördlichen Compliance-Verständnisses sein. Kriterien wie Gewinn oder Shareholder Value, die für die Wirtschaft überragende Bedeutung haben, spielen, wenn überhaupt, untergeordnete Rollen.
Balanced Scorecard	Der Bundesrechnungshof sieht in der Balanced-Scorecard (BSC) selbst weder ein Instrument der Strategiefindung noch den Ersatz für eine Strategie. Auch gewährleistet allein ihre Installation noch keine angemessene strategische Steuerung. Er erkennt im BSC-Modell aber fünf wesentliche Potenziale:¹² ▪ Die BSC erzwingt die Diskussion über Vision, Leitbild und Ziele. Ohne Klarheit zu diesen Punkten würde eine strategische Steuerung Gefahr laufen, einer falschen Orientierung zu folgen. ▪ Die BSC unterstützt und systematisiert den Übergang von strategischen Planungen und Entscheidungen zu deren Umsetzung durch operative Maßnahmen.

¹² Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis des Balanced Scorecard-Modells in einer Prüfungsmitteilung vom 27.02.2009 dargestellt (I 3 – 2009 – 0390). Diese ist Bestandteil seines Angebots im Intranet des Bundes.

	▪ Die BSC ermöglicht eine zielgerichtete Planung und Steuerung unter Berücksichtigung der erfolgskritischen Zielperspektiven („Erfolgstreiber“), der wesentlichen Einflussfaktoren und deren Ursache - Wirkungsbeziehungen. Dabei können die Zielperspektiven den individuellen Bedürfnissen einer Behörde angepasst werden. ▪ Die BSC erweitert den Blickwinkel über den „traditionellen“, an den Finanzen orientierten Ansatz, wie ihn auch das traditionelle Haushaltsrecht des Bundes „fördert“, hinaus auf weitere, „nicht-monetäre“ Faktoren. ▪ Die BSC unterstützt die zielorientierte Steuerung komplexer Systeme.
Zielvereinbarungen	Zielvereinbarungen sind Führungs- und Steuerungsinstrumente, die eine stärkere Ergebnisorientierung ermöglichen. Sie ersetzen Verfahrenskontrollen und –hinweise und stärken die Selbstverantwortung der Partner für die anzustrebenden Ergebnisse. Zielvereinbarungen können bilaterale Absprache zwischen Personen sein, aber auch zwischen Behörden unterschiedlicher Hierarchiestufen getroffen werden. Zielvereinbarungen legen fest, welche Ziele mit welchen Verfahren in welchem Zeitraum und mit welchem Aufwand erreicht werden sollen und wie dies gemessen werden soll. Gegenstand von Zielvereinbarungen sind zeitliche, quantitative, qualitative, wirkungsbezogene, finanzielle und personenbezogene Ziele, die Vereinbarung von Kennziffern zur Zielerreichung ebenso wie die Festlegung von Verantwortlichkeiten, Kompetenzen oder des Ressourceneinsatzes. Die Beteiligten in Leitungsfunktion bzw. auf höheren Hierarchieebenen können über das Instrument der Zielvereinbarung allgemeine Strategien und Vorgaben operationalisieren und auf den jeweiligen Vereinbarungspartner herunter brechen. Im Dialog der Vereinbarungspartner können z.B. die vorhersehbaren Erfordernisse, die Risiken oder die Erfolgsaussichten thematisiert und geklärt werden.¹³
Leitbild	Das Leitbild ist ein Instrument der Fach- und Dienstaufsicht. Es formuliert das Selbstverständnis einer Behörde, ihre Prinzipien der Führung und Zusammenarbeit sowie der Kommunikation nach innen und außen. Das Leitbild

¹³ Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis des Instruments Zielvereinbarung in einer Prüfungsmitteilung vom 08.06.2004 dargestellt [I 3 (I 6) – 2002 – 0044]. Diese ist Bestandteil seines Angebots im Intranet des Bundes.

	setzt einen Rahmen und Standards zum Aufgabenverständnis, zur Wirtschaftlichkeit sowie zur Adressaten- und Mitarbeiterzufriedenheit. Der Selbstverpflichtungscharakter eines Leitbildes entfaltet Bindungswirkung sowohl innerhalb der Behörde als auch nach außen. Aus einem Leitbild werden die strategischen Ziele einer Behörde abgeleitet, die dann in Einzelziele aufgefächert werden und in die Zielvereinbarungen einfließen.¹⁴
Ideenmanagement	Ziel eines Ideenmanagements ist, das Potenzial aller Beschäftigten in einer Organisation zu nutzen. Beschäftigte sollen auf diesem Weg die Möglichkeit erhalten, Vorschläge zu unterbreiten, die geeignet sind, die Aufgabenerfüllung und Leistungsfähigkeit der Organisation zu verbessern. Das Ideenmanagement ist Ausdruck einer beteiligungsorientierten Verwaltungskultur, die den Beschäftigten mehr Verantwortung für die Gestaltung der Arbeit einräumt und Anreize für Verbesserungen und Innovationen schafft. Die einschlägige Rahmenrichtlinie¹⁵ des BMI setzt Standards für ein Ideenmanagement in der Bundesverwaltung. Demnach ist es eine Führungsaufgabe aller Vorgesetzten, die Beschäftigten für das Ideenmanagement zu gewinnen und Verbesserungsprozesse zu fördern.
Sponsoringbeauftragte	Sponsoring birgt für Behörden Integritätsrisiken. Daher heißt es in der einschlägigen Verwaltungsvorschrift:¹⁶ „Gleichwohl muss die öffentliche Verwaltung schon jeden Anschein fremder Einflussnahme vermeiden, um die Integrität und die Neutralität des Staates zu wahren. Die öffentliche Verwaltung darf sich daher nur nach Maßgabe der nachfolgenden eingrenzenden Regelungen dem Sponsoring öffnen.“ Bei der Einhaltung dieser Vorgaben wird die Behördenleitung durch eine/n Sponsoringbeauftragte/n unterstützt: „In jeder obersten Bundesbehörde ist ein Sponsoringbeauftragter zu bestimmen. Der Sponsoringbeauftragte hat nach Nr. 3.3 Satz 4 der VV in der Dienststelle - einschließlich des Geschäftsbereichs - folgende Aufgaben:

¹⁴ Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis des Instruments Leitbild in einer Prüfungsmitteilung vom 08.06.2004 dargestellt [I 3 (I 6) – 2002 – 0044]. Diese ist Bestandteil seines Angebots im Intranet des Bundes.

¹⁵ Rahmenrichtlinie für das Ideenmanagement in der Bundesverwaltung; Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2010 im GMBI 2010, S. 61 ff.; „Grundsätze“.

¹⁶ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 07.07.2003 (VV Sponsoring); BMI O4-15006/4#3VV-Sponsoring.

	1. Zuständigkeit für Grundsatzfragen aus dem Bereich Sponsoring 2. Beteiligung vor der Einwerbung und der Annahme von Sponsoringleistungen 3. Beteiligung bei der Erstellung von Sponsoringvereinbarungen und -verträgen 4. Enge Zusammenarbeit mit der Ansprechperson für Korruptionsprävention 5. Zuständigkeit für den nach der VV Sponsoring vom BMI zu erstellenden Sponsoringbericht. Zu den Aufgaben des Sponsoringbeauftragten gehört es nicht, organisatorisch oder im Einzelfall für Sponsoringleistungen zu werben.“¹⁷
Behördenspezifische Kontroll- und Steuerungsinstrumente	Nach Beobachtung des Bundesrechnungshofes haben einige Behörden spezifische Kontroll- und Steuerungsinstrumente etabliert. Deren Ausgestaltungen sind häufig durch die individuell wahrzunehmenden Aufgaben bedingt bzw. geprägt. In der Praxis angetroffene Beispiele sind ein Forschungs- und Entwicklungs-Rat, ein Investitionsausschuss oder ein Managementteam. Auch das in manchen Behörden praktizierte Kollegialprinzip fällt in diese Kategorie.

3. Kontroll- und Steuerungsfunktionen „sui generis“

Die vom BWV als „sui generis“ bezeichneten Kontroll- und Steuerungsfunktionen nehmen eine Sonderstellung ein. Gegenüber den Instrumenten der 2. Ebene zeichnet sie aus, dass sie eine besonders geschützte Position innerhalb der Behörde besitzen. Bei der Ausübung der ihnen übertragenen Aufgabe sind beide Beauftragten nicht weisungsgebunden.

Die Matrix platziert sie dennoch „links“ von der 3. und damit höchsten internen (Kontroll-) Ebene. Das ist der Einschätzung geschuldet, dass sie als Teil der Verwaltung auch in deren Prozesse eingebunden sind. Neben einem geschützten Bereich unterliegen sie den allgemeinen Regeln und Restriktionen innerhalb der Behörde. Insoweit können sie auch von der Internen Revision geprüft werden.

¹⁷ Ziff. III.3 der Ausführungshinweise zur VV Sponsoring.

Beauftragte(r) für Datenschutz	Die Funktion des Beauftragter für den Datenschutz ist in § 4f Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) geregelt. Danach haben öffentliche und nicht-öffentliche Stellen, die personenbezogene Daten automatisiert verarbeiten, eine(n) Beauftragte(n) für den Datenschutz schriftlich zu bestellen. Sie/er ist dem Leiter der öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stelle unmittelbar zu unterstellen. Die Kontrolle durch die/den Beauftragte(n) erstreckt sich auch auf personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis, insbesondere dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, unterliegen. Was die/den Beauftragte(n) für den Datenschutz von anderen Funktionsträgern in einer Behörde unterscheidet, ist in § 4f Abs.3 Sätze 2 und 3 BDSG formuliert: „Er ist in Ausübung seiner Fachkunde auf dem Gebiet des Datenschutzes weisungsfrei. Er darf wegen der Erfüllung seiner Aufgaben nicht benachteiligt werden.“
Beauftragte(r) für den Haushalt	Der/dem Beauftragten für den Haushalt (BfdH) i.S. § 9 BHO obliegen die Aufstellung der Unterlagen für die Finanzplanung und den Entwurf des Haushaltsplans (Voranschläge) sowie die Ausführung des Haushaltsplans. Im Übrigen ist sie/er bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen. Die Aufgaben und Befugnisse des/der BfdH sind in den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 9 BHO näher ausgeführt. Dabei kommt ihr/ihm eine herausgehobene und starke Rolle als Garant für ein ordnungsgemäßes und wirtschaftliches Haushaltsgebaren zu: ▪ „Die oder der Beauftragte für den Haushalt hat bei der Wahrnehmung ihrer bzw. seiner Aufgaben auch die Gesamtbelange des Bundeshaushalts zur Geltung zu bringen und den finanz- und gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen Rechnung zu tragen.“ (Ziff. 5.1) ▪ „Die oder der Beauftragte für den Haushalt kann bei der Ausführung des Haushaltsplans oder bei Maßnahmen im Sinne von Nr. 4¹⁸ Widerspruch erheben.“ (Ziff. 5.4) ▪ „Widerspricht die oder der Beauftragte für den Haushalt bei einer obersten Bundesbehörde einem Vorhaben, so darf dieses nur auf ausdrückliche Weisung der Leiterin oder des Leiters der Behörde oder ihrer ständigen Vertreterin oder ihres ständigen Vertreters bzw. seiner ständigen Vertreterin oder seines ständigen Vertreters weiterverfolgt werden.“ (Ziff. 5.4.1)

¹⁸ „Maßnahmen von finanzieller Bedeutung im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 2, bei denen die oder der Beauftragte für den Haushalt zu beteiligen ist, sind alle Vorhaben, insbesondere auch solche organisatorischer und verwaltungstechnischer Art, die sich unmittelbar oder mittelbar auf Einnahmen oder Ausgaben auswirken können. Hierzu gehören auch Erklärungen gegenüber Dritten, aus denen sich finanzielle Verpflichtungen ergeben können. Die oder der Beauftragte für den Haushalt ist möglichst frühzeitig zu beteiligen.“

4. Interne Revision (3. Ebene)

Auf der 3. Ebene kontrolliert eine unabhängige Instanz die Funktionsfähigkeit der ersten beiden Ebenen. Typischer Weise wird diese Aufgabe von einer Internen Revision wahrgenommen. Sie übernimmt eine überwachende Funktion für alle vorgelagerten Kontrollen und ist aus Sicht einer Behördenleitung die letzte Bastion vor der eigenen Kontrollverantwortung.

Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis von Rolle und Arbeitsweise Interner Revisionen in Behörden wiederholt dargestellt:¹⁹

- Leitsatz 01/02 des BWV vom 23.03.2013: Interne Revision als Steuerungsinstrument der Behördenleitung
- Prüfungsmitteilung zu den Aufgaben und Wirkungen Interner Revisionen im nachgeordneten Bereich vom 17.01.2005
- Prüfungsmitteilung zu den Ansätze zur Risikoorientierung bei der Arbeit von Internen Revisionen in der Bundesverwaltung vom 09.07.2008
- Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über die Verbreitung Interner Revisionen in der Bundesverwaltung vom 23.02.2015

In den Handreichungen Handreichung zu den Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung des BMI heißt es in Anlage 1 / Muster-Prüfungsordnung:²⁰

Ziff. 4 – Aufgaben

„(1) Die Interne Revision führt im Rahmen ihrer Aufgaben prozessunabhängige Prüfungen durch, die sich auf alle Organisationseinheiten und Zuständigkeitsbereiche der Behörde erstrecken und grundsätzlich das gesamte Verwaltungshandeln umfassen:

- Prüfung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit, der Funktionsfähigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns, insbesondere ob
 - ...
 - das interne Kontrollsystem sowie die Informations- und Geschäftsprozesse zweckmäßig aufgebaut sind und zuverlässig arbeiten;

¹⁹ Alle genannten Produkte sind Teil des Auftritts des Bundesrechnungshofes im Internet.

²⁰ Handreichung zu den Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 15.12.2008, Az.: BMI O 4 013 200 – 4/2.

- die Vorgesetzten ihre Führungsfunktion einschließlich der Dienst- und Fachaufsicht ordnungsgemäß wahrnehmen;
- das interne Risikomanagement funktionsfähig und zweckmäßig ist.

...

(2) Das Interne Kontrollsystem selbst ist ständiges Prüfungsobjekt der Internen Revision.“

Kontrollfunktionen außerhalb der Verantwortung der Behördenleitung

vgl. Tz. 7.3

Neben den Kontroll- und Steuerungsinstrumenten der Behördenleitung treten auch externe Kontrollen, z.B. durch vorgesetzte Behörden, die parlamentarische Ebene oder die externe Finanzkontrolle. Ob und inwieweit diese tätig werden, entzieht sich der Entscheidungshoheit der Behördenleitung.

Mitunter werden Missstände oder Fehlleistungen erst durch derartige externe Kontrollfunktionen aufgezeigt. Dies kann aber die Frage aufwerfen, ob die Risikobefassung der Behörde unvollständig oder wenig effektiv ist. Je nach Dimension des angesprochenen Risikos geht damit ein Vertrauensverlust in die Kontroll- und Steuerungsmechanismen der Behörde und die Kompetenz der Behördenleitung einher. Daraus ergeben sich Folgerisiken, etwa für ihre Reputation, ihre Ressourcenausstattung und/oder ihre Entscheidungsautonomie.

Daneben kann es für die Behörde aber auch positiv sein, wenn diese externen Kontrollfunktionen den Fokus auf Risiken legen, die sie, objektiv betrachtet, selbst nicht erkennen konnte oder die außerhalb ihres Einflussbereiches liegen. Sie besitzt jedoch keine Verfügungsgewalt über diese Kontrollfunktionen. Behörden können daher externe Kontrollen nicht als feste Größe in ihr Kontroll- und Steuerungssystem einplanen. Sie sollten ihre eigene Risikobefassung so organisieren, dass sie die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Aufgabenerledigung aus eigener Kraft hinreichend gewährleisten.

Personalvertretung	Vertretung i.S. des Bundespersonalvertretungsgesetzes
Gleichstellungsbeauftragte	Beauftragte i.S.v. § 19 Bundesgleichstellungsgesetz ¹

¹ Gesetz für die Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesverwaltung und in den Unternehmen und Gerichten des Bundes (Bundesgleichstellungsgesetz).

Vertretungsperson der schwerbehinderten Menschen	Schwerbehindertenvertretung i.S.v. §§ 93 ff. SGB IX
Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht durch vorgesetzte Stellen	Die Fachaufsicht der Bundesministerien bezieht sich auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung ihrer nachgeordneten Verwaltungseinheiten. Die Bundesministerien sind befugt und verpflichtet, diese Aufgabenerfüllung zu beobachten, zu prüfen und ggf. zu berichtigen oder sonst steuernd einzugreifen.² Fachaufsicht hat damit immer zwei Perspektiven: ▪ Für die vorgesetzte, Fachaufsicht ausübende Stelle ist sie originäre Aufgabe. Sie beugt damit Risiken für die eigene Aufgabenerledigung vor. ▪ Für die beaufsichtigte Stelle handelt es sich um eine Kontrollfunktion außerhalb der eigenen Verantwortung, die ggf. ihre eigene Risikobefassung unterstützt.
Parlamentarische Ebene	Behörden agieren auf Basis der geltenden Rechtslage und der im politischen Bereich formulierten Programme und Richtungsentscheidungen. Die parlamentarische Ebene kann die Umsetzung der Vorgaben überwachen und beeinflussen, z.B. durch Berichtspflichten oder die Wahrnehmung seiner Budgethoheit.
Externe Finanzkontrolle	Die externe Finanzkontrolle in Gestalt des Bundesrechnungshofes prüft die Rechnung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung. Die Prüfung erstreckt sich auf die Einhaltung der für die Haushalts- und Wirtschaftsführung geltenden Vorschriften und Grundsätze, insbesondere darauf, ob 1. das Haushaltsgesetz und der Haushaltsplan eingehalten worden sind, 2. die Einnahmen und Ausgaben begründet und belegt sind und die Haushaltsrechnung und die Vermögensrechnung ordnungsgemäß aufgestellt sind, 3. wirtschaftlich und sparsam verfahren wird, 4. die Aufgabe mit geringerem Personal- oder Sachaufwand oder auf andere Weise wirksamer erfüllt werden kann.

² Der Bundesrechnungshof hat sein Verständnis der Fachaufsicht der Bundesministerien über ihre nachgeordneten Geschäftsbereiche in einem Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 08.06.2004 dargestellt (VII 4 – 2003 – 0395). Dieser ist Teil des Auftritts des Bundesrechnungshofes im Internet.

	Die Externe Finanzkontrolle wirkt Risiken für die Aufgabenerledigung der Behörden durch ihre Prüfungen/Beratungen korrigierend und/oder präventiv entgegen.
Externe Hinweisgeber / "Whistleblower"	Ein Hinweisgeber („Whistleblower“) deckt für den Adressaten bislang unbekannte, in der Regel geheime oder verheimlichte Sachverhalte auf. Die so offenbarten Sachverhalte beziehen sich häufig auf vom Hinweisgeber vermutete Missstände oder Regelverstöße, z.B. Verschwendung, Korruption oder Datenrechtsverstöße. Aus Sicht einer Behörde können derartige Hinweise Risiken für ihre Aufgabenerledigung aufdecken. Daneben kann eine Behörde sie auch gezielt für ihre Aufgabenerledigung einsetzen, etwa, wenn sie Aufsichtsfunktionen wahrnimmt. Der Rückgriff auf derartige Hinweisgeber ist für eine Behörde aus der Natur der Sache heraus nicht planbar. Will sie ihre Aufgabenwahrnehmung aber gezielt durch Hinweisgeber unterstützen lassen oder mit deren Hilfe Risiken vorbeugen, benötigt sie hierfür entsprechende Kommunikationskanäle.³
Presse und Medien	Presse und Medien sind in einem Rechtsstaat als sog. Vierte Gewalt Teil der Kontrolle staatlichen Handelns. Sie berichten hierbei regelmäßig über Themen, die für die Aufgabenerledigung von Behörden relevant sind. Ferner sind auch Erfolge und Misserfolge behördlichen Handelns Bestandteil der Berichterstattung. Presseauswertung sowie Öffentlichkeitsarbeit können für eine Behörde somit Teil ihrer Risikobefassung sein.
Gerichtsbarkeit	Im Rechtsstaat ist die Gerichtsbarkeit eine tragende Säule der Verwaltungskontrolle.

³ Beispiel BaFin:
https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/DE/Meldung/2017/meldung_170102_hinweisgeber_meldesystem.html