

# Risikomanagement im öffentlichen Sektor

Verschiedene Schadenfälle des öffentlichen Gemeinwesens haben in den letzten Jahren die Bürger aufgeschreckt: seien es Schadenfälle, die durch Naturereignisse verursacht wurden – wie der Sturm «Lothar» und die Überschwemmungskatastrophe im Wallis – oder Schadenfälle als Folge von Misswirtschaft öffentlicher Institutionen. Die bekanntesten Beispiele sind hier die Überschuldung der Gemeinde Leukerbad sowie die Klumpenrisiken und Riesenverluste verschiedener Kantonalbanken. Der schlechte, risikobehaftete Geschäftsgang in gemischtwirtschaftlichen Unternehmen hat den Ruf nach wirksamen Gegenmassnahmen beziehungsweise nach einem umfassenden Risikomanagement unüberhörbar werden lassen. Im Zuge des auf mehr Effizienz, Effektivität und Bürger-/ Kundennähe gerichteten New Public Management (NPM) hat der Kanton Bern – nebst finanztechnischen Instrumentarien – Methoden entwickelt, um die immer komplexer werdende Staatstätigkeit besser zu meistern.

Risikomanagement in öffentlichen Gemeinwesen war bis vor kurzem ein Fremdwort. Die gute alte Verwaltungserfahrung lehrte, dass bisher noch jedes Risiko bewältigt und die daraus folgenden Schäden beglichen werden konnten. Die Anzeichen mehren sich aber, dass die gesteigerten Anforderungen an Politik und Verwaltung in einer immer komplexeren Umwelt nicht mehr nur mit herkömmlichen Rezepten zu bewältigen sind. Proaktives Handeln im Sinne von «gouverner c'est prévoir» ist das Gebot der Stunde. Und hierzu braucht es griffige Führungsinstrumente.

## Aus Erfahrung wird man klug

Bislang wurde Risikomanagement in der Verwaltungsführung bloss von der Hand in den Mund betrieben, reduziert auf besondere Bereiche wie Informatiksicherheit, Datenschutz usw., und zwar im Umfang des der einzelnen Führungskraft übertragenen Kompetenzbereichs. Risiken, die über diesen Rahmen hinausgehen, werden jedoch nicht ohne weiteres erkannt, geschweige denn systematisch vermindert oder eliminiert. Die Privatwirtschaft, namentlich die Banken und Versicherungen sind hinsichtlich Risikomanagement bedeutend weiter fortgeschritten. Kein Wunder, denn aus bitteren Erfahrungen (Chiasso, Fall Rey, Immobilien-Crash, Fluchtgeld und andere mehr) wurden die Lehren gezogen. In Deutschland und im englischsprachigen Raum haben spektakuläre Skandale und Pleiten (zum Beispiel Barings) zu einschlägigen Gesetzen

zum Schutz der Shareholder geführt, welche für börsenkotierte Gesellschaften ein Risikomanagement vorschreiben. In öffentlichen Gemeinwesen sind jedoch nicht die Shareholder, sondern die wertorientierten und interessegebundenen Stakeholder die Protagonisten. Die Bürgerinnen und Bürger eines Gemeinwesens sind nicht Investoren, sondern Steuerpflichtige, die für ihr gutes Geld eine Gegenleistung des Gemeinwesens erwarten, während der Investor seinen Kapitaleinsatz mit Zinsen, Dividenden und Wertezuwachs honoriert sehen will.

## Stakeholder's Sicherheitsansprüche

Am Anfang jeder Risikobetrachtung für öffentliche Gemeinwesen stehen also die Stakeholder, das heisst verschiedene Anspruchsgruppen (Tabelle 1).

Diese Anspruchsgruppen haben sehr unterschiedliche Sicherheitsbedürfnisse und Motive. Sie nehmen Risiken, denen sie sich ausgesetzt fühlen, unterschiedlich wahr. So werden Bürgerinnen und Bürger zum Beispiel Ruhe und Ordnung sowie eine intakte Umwelt hoch einschätzen. Lobbyisten werden primär die Interessen ihrer Gruppierungen gewahrt sehen wollen. Für die Angestellten öffentlicher Gemeinwesen steht vermutlich die Sicherheit ihres Arbeitsumfelds im Vordergrund. Und die (Exekutiv-)Politiker möchten ihre Entscheide und deren Konsequenzen namentlich hinsichtlich Akzeptanz bei der Wählerschaft so verträglich und abgesichert wie möglich wissen. Allein schon diese vier Beispiele zeigen, dass die Anspruchsgruppen der öffentlichen Gemeinwesen selten einheitliche Ziele verfolgen. Die entsprechenden Aufgabenstellungen für Verwaltung und Behörden sind daher äusserst breit gefächert und lassen sich nicht wie in einem privatwirtschaftlichen Unternehmen unter dem zumindest längerfristig vorrangigen Kriterium der Gewinnmaximierung betrachten.

Im politischen Prozess äussern die verschiedenen Anspruchsgruppen ihre Vorstellungen von den Leistungen des Gemeinwesens. Die Ansprüche schlagen sich über kurz oder lang nieder in Gesetzen, Verordnungen, Dekreten usw. Und die bestehende und laufend ergänzte Gesetzgebung stellt die Verwaltung vor immer neue Aufgaben. Die prozesshafte



**Martin Benz**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Benutzerprojektleiter im Projekt «Risikomanagement Kanton Bern», Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Bern, Bern (E-Mail: martin.benz@vol.be.ch)



**Martin Sterchi**  
Selbständiger Berater, externer Projektleiter im Projekt «Risikomanagement Kanton Bern» (E-Mail: martin.sterchi@spectraweb.ch)



Bild: Keystone

Schadenfälle, die durch Naturereignisse, aber besonders jene, die durch Misswirtschaft öffentlicher Institutionen verursacht wurden, haben die Notwendigkeit eines umfassenden Risikomanagements auch des öffentlichen Gemeinwesens aufgezeigt.

Tabelle 1

**Anspruchsgruppen**

Stakeholders	Sicherheitsansprüche
Bevölkerung	Sicherheit wird als öffentliches Gut wahrgenommen: Gesundheit, Arbeit, Sicherheit im privaten und öffentlichen Raum (soziale und gesellschaftliche Stabilität, Sicherheitsdispositive Polizei/Armee usw.)
Lobbyisten	Verlässlichkeit der öffentlichen Hand als Geschäftspartner, funktionierende Infrastrukturen, erhöhtes Sicherheitsempfinden in spezifischen Bereichen wie Umwelt, Energie, Verkehr, Gesundheitswesen, Recht usw.
Angestellte	Physische und soziale Sicherheit am Arbeitsplatz, Lohnsicherheit, Kontinuität der Führungsentscheide, maximale Sicherheit gegen Bedrohungen von aussen (Informatiksicherheit, Datenschutz)
Politiker	Wirtschaftliche Sicherheit, Normen für Sicherheit im Umwelt-, zivilen oder militärischen Bereich, Vermeiden von Führungsfehlern in einem kurz- bis mittelfristigen Zeitraum

Quelle: Benz, Sterchi / Die Volkswirtschaft

Aufgabenerfüllung generiert Risiken. Grundsätzlich müssen alle Risiken in Betracht gezogen werden, die auf den Haushalt der öffentlichen Hand einwirken können (Tabelle 2).

Dies bedeutet, dass neben den operativen Risiken, die heute meist über Versicherungspolicen (UVG-, Haftpflicht-, Sach- und Motorfahrzeugbereiche) abgedeckt sind, weitere Risikogruppen in Betracht zu ziehen sind: Globale Risiken, Risiken innerhalb der physischen Grenzen eines öffentlichen Gemeinwesens, rechtliche und politische Risiken und auch wirtschaftliche Risiken. Diese Risiken können Schäden in unterschiedlicher Ausprägung verursachen, welche durch ein systematisches Risikomanagement von vornherein vermieden, vermindert, bewusst zur Selbsttragung empfohlen oder transferiert werden können.

Die Forderung nach einem systematischen und integralen Risikomanagement wird aus mindestens vier Blickrichtungen und von vier unterschiedlichen Anspruchsgruppen gestellt,

Tabelle 2

**Risikogruppen**

Risikogruppen	Beispiele
Globale Risiken	Katastrophenrisiken – geopolitische – klimatische – demographische – religiöse – (geo-)nukleare – biologische – usw.
Risiken, die innerhalb des Hoheitsgebiets der öffentlichen Hand begründet sind	– Katastrophen – Grossschäden bei Privaten/Gemeinden – Umweltschäden – wirtschaftliche Schäden – usw.
Politische und rechtliche Risiken	– Inkonsistente politische Entscheide – Veränderung Umfeld (Bund, Gemeinden, Gesundheitswesen, Nationalbank usw.) – Rechtsprechung – Veränderung der sozialen und moralischen Wahrnehmung – Gesellschaftlicher und kultureller Wandel
Finanztechnische Risiken	– Anlagen – Zinsentwicklungen – Kreditkosten – Steuerausfälle – Veruntreuungen – Inflation – u.a.
Operative Risiken aus innovativen Prozessen	– Prozesse innerhalb des Gemeinwesens mit grösserer Relevanz (zeitlich, auf andere Geschäfte) – Prozesse gegenüber Partnern ausserhalb des Gemeinwesens mit grösserer Relevanz/Ausstrahlung (zeitlich, auf andere Geschäfte)
Operative Risiken aus repetitiven Prozessen	– Prozesse innerhalb des Gemeinwesens mit wenig Relevanz – Prozesse gegenüber Partnern ausserhalb des Gemeinwesens mit wenig Relevanz

Quelle: Benz, Sterchi / Die Volkswirtschaft

wie die schematische Darstellung (Grafik 1) des Risikomanagement-Projektes für den Kanton Bern zeigt.

**Im Interesse der Steuerzahler**

Aufgrund der Verschuldung verschiedener Kantonalkassen Anfang der Neunzigerjahre erfolgte eine Sensibilisierung bezüglich der Beteiligungen der öffentlichen Hand. Diese Beteiligungen stellen insofern ein erhöhtes Risiko für öffentliche Gemeinwesen dar, als die Einflussnahme nicht in gleicher Masse möglich ist wie in der Kernverwaltung. Kettenverknüpfungen sind über Beteiligungen immer möglich und manchmal sehr wenig transparent.

Die interne Revision hat ein grosses Interesse daran, Risiken im Bereich der Beteiligungen frühzeitig zu erkennen und unter Umständen mit vermehrten Prüfungen zu reagieren. Risikomanagement hat jedoch die Aufgabe, direkt über die Kantonsführung solche Risiken aufzudecken und zu bewirtschaften (Prioritätensetzung, Vermeidung, Verminderung, Rückstellungen/Transfer). Damit können in erster Linie die Steuerzahler vor Schaden bewahrt und die Standortqualität des Gemeinwesens kann längerfristig bewahrt oder gar verbessert werden.

**Bald unter Moody's gestrengem Blick?**

Die Bewirtschaftung der bestehenden Darlehen wird in Zukunft bedingen, dass grosse öffentliche Gemeinwesen über ein Rating verfügen. Damit verschaffen sie sich direkten Zugang zum Kapitalmarkt und können so zu Weltmarktbedingungen Geld aufnehmen. Im Zeitalter der elektronischen Medien sieht sich auch die öffentliche Hand steigenden Informationsbedürfnissen der Märkte bezüglich der Staats- und Verwaltungstätigkeit gegenübergestellt. Eine Jahresrechnung sollte in Zukunft schnell über Internet verfügbar gemacht werden können. Namentlich wegen der Zahlungsunfähigkeit der Gemeinde Leukerbad und der sich daraus ergebenden Folgen muss auch die öffentliche Hand Rechenschaft über ihre Bonität ablegen.

**Kein verlässliches Rating ohne Risikomanagement**

Das Rating ist zwar ein erprobtes und zweckmässiges Instrument für das Agieren auf dem Kapitalmarkt. Allerdings ist diese Beurteilung nicht differenziert genug. Potenzielle Geldgeber werden sich in Zukunft auch von öffentlichen Gemeinwesen ein genaueres Bild machen wollen und benötigen die Angaben



Bild: Keystone

In früheren Zeiten wurde der Staatsschatz geplündert. Das Gefahrenpotenzial hat sich zwischenzeitlich stark gewandelt und ist deutlich komplexer geworden.

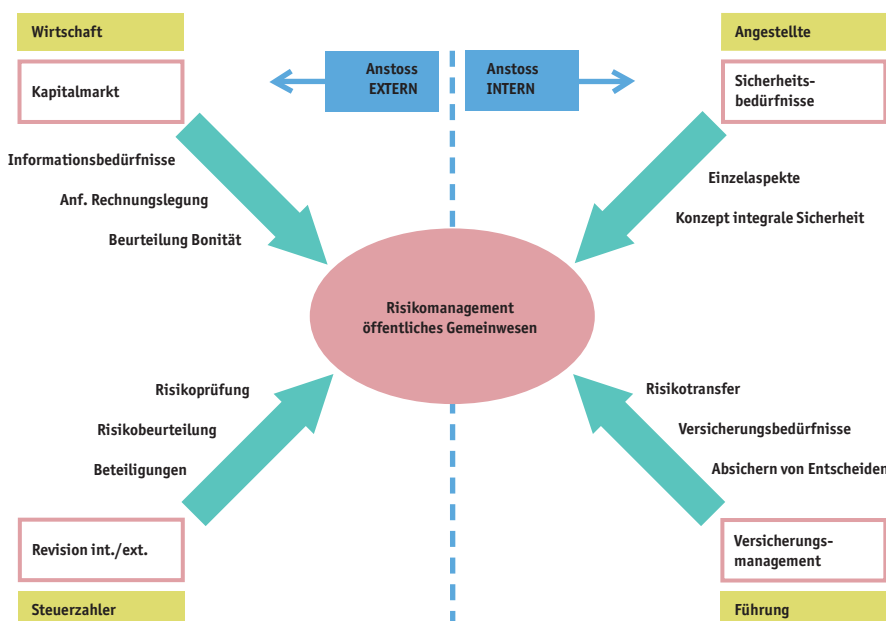
des Risikomanagements in der Staatsrechnung (Geschäftsbericht) über vorhandene Risiken, Massnahmen zu deren Vermeidung, Systematik der Risikobewirtschaftung usw. Zudem werden bald schon strengere Qualitätsnormen für die Rechnungslegung der öffentlichen Hand eingeführt werden. Auch die öffentlichen Gemeinwesen der Schweiz werden nicht darum herumkommen, ihre Jahresrechnungen den nationalen und internationalen Normen anzupassen. Dies beinhaltet insbesondere die Einführung eines systematischen und integralen Risikomanagements. Im Rahmen des New Public Managements sollen das betriebliche Rechnungswesen, neue Kostenrechnungsmodelle, die kostenbezogene Leistungserfassung und entsprechende Auswertungs- und Führungsinformationssysteme eingeführt werden. Auch dazu gehört selbstverständlich die Implementierung eines adäquaten Risikomanagements.

### Kein wirksames Risikomanagement ohne Risikostrategie

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellen berechnete Ansprüche an die physische und soziale Sicherheit ihres Arbeitsumfeldes. In jüngster Zeit sind in der öffentlichen Verwaltung verschiedener Kantone auf diesem Gebiet diverse Projekte initiiert und teilweise bereits verwirklicht worden. Ein integrales und systematisches Risikomanagement ist auf solche Teilprojekte in Querschnitts- oder Sachaufgabenbereichen dringend angewiesen. Umgekehrt kann die Wertschöpfung innerhalb dieser Projekte nur dann optimal genutzt werden, wenn die Erkenntnisse für die verschiedenen Führungsebenen stufengerecht verfügbar gemacht werden können. Jede Unternehmensführung stellt Ansprüche an die Bewertung von Chancen und Risiken und deren Absicherung. Die Zeichen der Zeit erkannt haben die Behörden und Verwaltung im Kanton Bern, welche die Einführung eines integralen systematischen Risikomanagements vorbereiten. Bereits weit fortgeschritten ist ein Projekt für die Evaluation der optimalen Versicherungs- und Finanzierungsmodelle für das Versicherungsportefeuille des Kantons. Die Suche nach den «richtigen» Transfermodellen führte unweigerlich zur Frage nach

Grafik 1

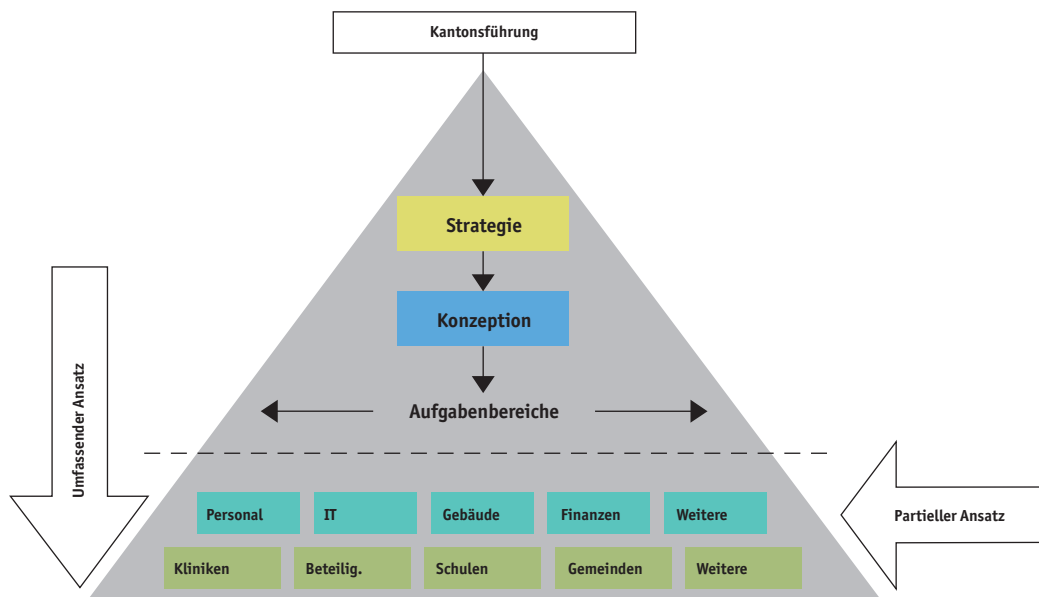
#### Einführung Risikomanagement in öffentlichen Gemeinwesen: Besonders daran interessierte Gruppen



Quelle: Benz, Sterchi / Die Volkswirtschaft

Grafik 2

Kanton Bern: Modell für die Risikobewältigung

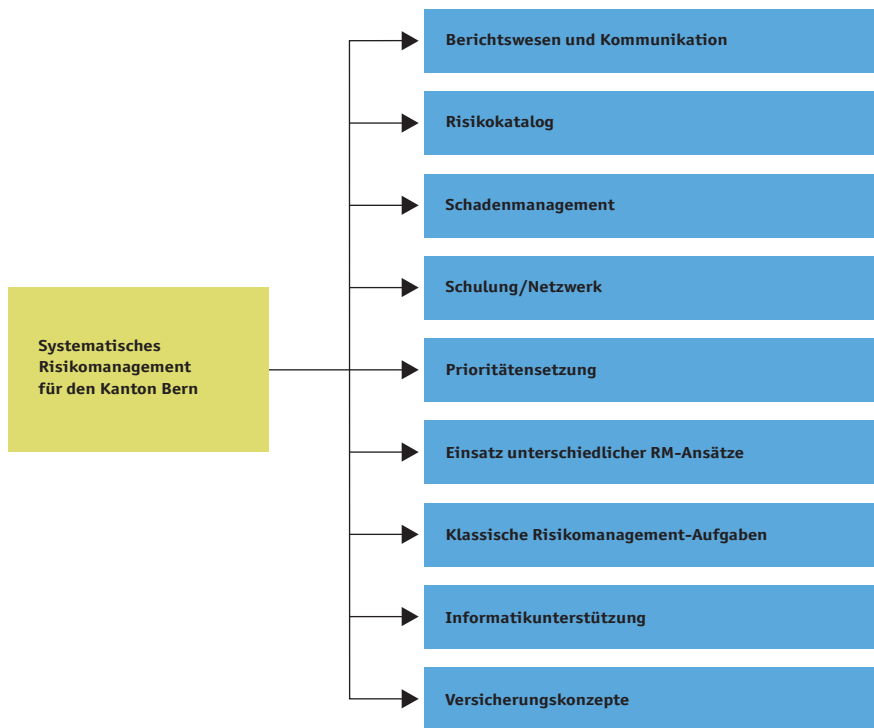


Quelle: Benz, Sterchi / Die Volkswirtschaft

einer generell gültigen Risikostrategie für das «Gesamtunternehmen» Kanton sowie nach einer Konzeption zu deren Umsetzung – dem so genannten Risikomanagement.

Grafik 3

Kanton Bern: Systematik des Risikomanagements



Quelle: Benz, Sterchi / Die Volkswirtschaft

Das Modell für das «Unternehmen» Kanton Bern

Für ein öffentliches Gemeinwesen von der Grösse des Kantons Bern (7-Milliarden-Franken-Haushalt, 30 000 Mitarbeitende und Lehrkräfte) wird deshalb das in Grafik 2 dargestellte Modell vorgeschlagen.

Ausgehend von der «Unternehmensspitze» (Stufe Grosser Rat / Regierungsrat) muss eine Risikostrategie verabschiedet werden, die den Ansprüchen der Stakeholder gerecht wird und nach der sich die Verwaltung ausrichten soll.

Aufgrund dieser Strategie soll eine Konzeption für die Bewirtschaftung der Risiken beschlossen werden (Stufe Regierungsrat), die die Grundlage für das Risikomanagement und seine integralen und systematischen Ausprägungen bildet.

Die Systematik und Integralität des Risikomanagements bilden schliesslich das Gebäude, in welchem Sicherheitsprüfungen oder Risikobeurteilungen vorgenommen werden sollen. Solche Einzelbeurteilungen erfolgen namentlich für Querschnitts- und für Sachaufgaben. Durch die Verbindung eines umfassenden Prüfansatzes und eines partiellen Know-how-Ansatzes können Nutzen und Synergien erzielt werden, die Einzelprojekte nicht erbringen können. Die Einführung des systematischen und integralen Risikomanagements für das «Gesamtunternehmen» Kanton (Grafik 3) ermöglicht allen Führungsebenen eine klare Beurteilung der mit

ihrer Aufgabenerfüllung verbundenen Risiken und ermöglicht eine offene und transparente Kommunikation sowie eine gezielte Bewirtschaftung dieser Risiken.

### Systematik des Risikomanagements

Die Grafik 3 verdeutlicht, wie vielschichtig ein systematisch betriebenes integriertes Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung ist.

Berichtswesen und Kommunikation über Risiken stehen an erster Stelle. Weitere Instrumente wie ein Risikokatalog, ein Schadenmanagement sowie Versicherungskonzepte müssen erarbeitet werden. Es bedarf der Informatikerunterstützung, des Aufbaus eines Risikokatalogs, einer auf der richtigen Ebene angesiedelten Prioritätensetzung sowie weiterer Aktivitäten, damit dem Risikomanagement zum Durchbruch verholfen werden kann.

Das im Kanton Bern von der Finanzdirektion initiierte Projekt schlägt die Einführung eines Risikomanagements auf den in diesem Artikel dargelegten Grundlagen vor. Der Regierungsrat wird voraussichtlich Mitte dieses Jahres die Diskussion zur Einführung eines integralen und systematischen Risikomanagements und zu einer allfälligen umfassenden Risikostrategie führen. Die wichtigsten Elemente, die zu beachten sein werden, sind

insbesondere die Stakeholder-Interessen, die Aufgabenstellungen sowie die Wahl einer integralen Sicht auf alle Risiken des Gemeinwesens Kanton Bern.

### Grosser Handlungsbedarf

Wer möchte nicht in dieser schnelllebigen wechselhaften Zeit die Chancen und Risiken seines Tuns bestmöglich abwägen können, wer möchte sich nicht wappnen gegen existenzielle Risiken und deren Folgen. Doch was für natürliche Personen selbstverständlich ist, bricht sich in Verwaltung und Unternehmungen langsam erst Bahn. Denn mit Ausnahme einiger Industriegruppen, Banken und Versicherungen besteht in öffentlichen Gemeinwesen in Sachen Risikomanagement mindestens ein ebenso grosser Handlungsbedarf wie in der Wirtschaft. Noch hat Risikomanagement etwas Pionierhaftes an sich. Es steht aber ausser Zweifel, dass der systematische Umgang mit Risiken mittelfristig Pflichtstoff jeder Führungskraft sein wird und in der einen oder anderen Form in die Organisation und Kultur einer öffentlichen Verwaltung zu integrieren ist. ■

Behörden und Verwaltung des Kantons Bern haben die Zeichen der Zeit erkannt und die Einführung eines integralen systematischen Risikomanagements vorbereitet.



Bild: Keystone