

PHASEN DER EINFÜHRUNG EINES RISIKOMANAGEMENTS – PRAXISMODELL ALS BASIS FÜR EINE SYSTEMATISCHE EINFÜHRUNG

Mit jeder Verwaltungshandlung geht ein mehr oder weniger hohes Risiko einher. In Verwaltungen ist es schon lange eingeübte Praxis, Risiken durch geeignete Maßnahmen (wie z.B. das Vier-Augen-Prinzip etc.) zu begegnen. Dennoch wird der Ruf nach einem systematischen Risikomanagement immer lauter. Es handelt sich hierbei nicht um alten Wein in neuen Schläuchen, sondern um eine qualitätssteigernde Weiterentwicklung gängiger Verwaltungspraxis. So gilt es nunmehr in einem ganzheitlichen Ansatz, Risiken strukturiert aufzubereiten, behördenweit zu analysieren und Maßnahmen im Rahmen eines internen Kontrollsystems (IKS) und der Qualitätssicherung (QS) zu entwickeln.

Definitiv ist ein Risiko gegeben, wenn eine Abweichung des Ist-Zustandes vom Zielwert oder vom Erwartungswert mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit vorkommt. Die Ausprägung eines Risikos kann anhand unterschiedlicher Indikatoren ermittelt werden (u.a. finanzielle Verluste, Imageschäden, rechtswidrige oder dolose Handlungen). Bei einem wesentlichen Risiko wird die Zielerfüllung umfassend gestört oder sogar unmöglich gemacht.

ÜBERBLICK ÜBER DIE PHASEN

Bei der Einführung eines Risikomanagements können jedoch nicht einfach die Vorgehensweisen der Privatwirtschaft übernommen werden. Vielmehr gilt es, die spezifischen Aufgaben und Strukturen des Öffentlichen Sektors zu berücksichtigen. Eine in der Praxis erfolgreich angewendete Vorgehensweise hat sich hierbei bewährt:

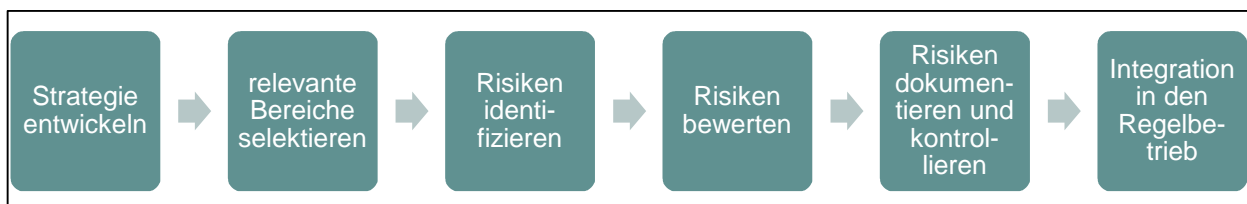


Abbildung 1: Phasen des Modells

PHASE 1 – ENTWICKLUNG EINER RISIKOMANAGEMENT-STRATEGIE

In der ersten Phase gilt es, eine Risikomanagementstrategie zu entwickeln, die den folgenden Kriterien genügen sollte:

- Bedarfs bzw. Risikoorientiert

Der Fokus der Risikoanalyse sollte die wesentlichen Risiken bzw. Risikofelder gelegt werden.

- Prozessorientiert

Die Identifizierung und Bewertung der Risiken sollte weitestgehend anhand modellierter Geschäftsprozesse erfolgen.

- Effizient und wirksam

Sowohl die Vorgehensweise als auch die später abzuleitenden Maßnahmen zur Risikovermeidung unterliegen den Grundsätzen wirtschaftlichen Verwaltungshandelns.

- Beteiligungsorientiert

Neben den Führungskräften sollten auch die Mitarbeitenden eingebunden werden (z.B. durch Workshops), um bereits im Vorfeld die Akzeptanz für die Ergebnisse zu erhöhen.

- Verantwortungsorientiert

Zuletzt sollten die Verantwortlichkeiten des Risikomanagement-Prozesses und die Rolle der Verwaltungsleitung, z.B. bei der Verabschiedung von Risikokontrollmaßnahmen, festgelegt werden.

PHASE 2 – SELEKTION RELEVANTER ORGANISATIONSEINHEITEN

In der zweiten Phase werden die für die weitere Risikoanalyse relevanten Organisationseinheiten und damit auch Aufgabenbereiche identifiziert. Die Selektion erfolgt anhand einer leitfadengestützten Befragung der Führungskräfte. Der Fragebogen dient dazu, eine grundsätzliche Bewertung des Risikopotentials und der Risikobedeutsamkeit der Organisationseinheiten systematisch vorzunehmen. Für die Konzeption und Auswertung des Fragebogens sind folgende Überlegungen zu treffen:

- Welche Risikofelder sind zu betrachten (u.a. Strategische Risiken, Personelle Risiken, IT-Risiken, Finanzwirtschaftliche Risiken)?
- Wie ist die Wertigkeit zwischen den einzelnen Risikofeldern?
- Anhand welcher konkreten Fragen lassen sich die Risikofelder näher eingrenzen?
- Ab welcher Wertigkeit wird eine Organisationseinheit als relevant für vertiefende Betrachtungen eingestuft?

Für das Ausfüllen und die Bewertung des Fragebogens bietet sich eine Likert-Skala an, so dass nur Organisationseinheiten näher betrachtet werden, die ein hohes Risikopotential aufweisen.

PHASE 3 – IDENTIFIZIERUNG VON RISIKEN

Grundlage für die dritte Phase bilden die modellierten Prozesse. In Workshops werden die prozessbezogenen Risiken an Hand der vorliegenden Geschäftsprozesse (v.a. Kernprozesse) identifiziert. Sollten an den Schnittstellen zwischen zwei oder mehreren Organisationseinheiten Risiken identifiziert werden, so sind diese separat zu dokumentieren und der jeweiligen Organisationseinheit zur Bewertung vorzulegen.

Auch in einer prozessbezogenen Risikoanalyse lassen sich nicht alle Risikofelder vollständig über die prozessuale Betrachtung abdecken. Dies gilt beispielsweise für den Bereich der personellen Risiken (z.B. für Risiko im Zusammenhang mit dem Einsatz oder Ausfall von Mitarbeitenden) oder für die Identifikation der Risiken doloser Handlungen. In diesen Fällen ist auf die Methodik des Brainstormings zurückzugreifen. Für die Systematisierung und Plausibilisierung der Ergebnisse des Brainstormings kann auf Führungskräftebefragung (s. Phase 2) zurückgegriffen werden.

PHASE 4 – BEWERTUNG VON RISIKEN

In der vierten Phase wird die Bewertung der identifizierten Risiken vorgenommen. Diese sollte im Rahmen von Bewertungs-Workshops mittels der anerkannten Methodik der Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (FMEA) erfolgen. Bei der FMEA werden die identifizierten Risiken anhand von drei Kriterien bewertet:

- Auftrittswahrscheinlichkeit z.B. eines Risikos ohne die Berücksichtigung von Qualitätssicherungsmaßnahmen (QS) oder Maßnahmen des Internen Kontrollsystems (IKS)
- Schadenshöhe für das Unternehmen, wenn der Fehler trotz existierender QS/IKS-Maßnahmen dennoch eintritt
- Entdeckungswahrscheinlichkeit des Fehlers unter Berücksichtigung der internen QS/IKS-Maßnahmen.

Für jedes der Kriterien wird eine Punktzahl von eins bis zehn vergeben werden. Für die ersten beiden Kriterien gilt: je höher der Wert, desto höher das Auftreten bzw. der Schaden des Risikos. Für das Kriterium der Entdeckungswahrscheinlichkeit gilt die umgekehrte Logik: je höher die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung, desto niedriger die Bewertung. Für die Bewertung sollte eine der in der Literatur gängigen Bewertungslegenden verwendet werden. Sie kann ggf. an die Spezifika der untersuchten Verwaltung angepasst werden. Aus der Multiplikation der Bepunktung der Kriterien ergibt sich die für das jeweilige Risiko spezifische Risikoprioritätszahl (RPZ). Bedeutsame Risiken, für die QS- bzw. IKS-Maßnahmen entwickelt werden sollten, sind die prozessual ermittelten Risiken mit einer RPZ von 125 oder höher. Für die Bewertung der personellen Risiken

wird auf das Kriterium Entdeckungswahrscheinlichkeit verzichtet und nur die Eintrittswahrscheinlichkeit und das Schadensausmaß bewertet. Bedeutsame Risiken, für die QS- bzw. IKS-Maßnahmen entwickelt werden sollten, weisen eine RPZ von 25 oder höher auf.

PHASE 5 – DOKUMENTATION DER ERGEBNISSE UND RISIKOKONTROLLE

Die Ergebnisse der Risikoidentifikation und -bewertung sind in der fünften Phase einem Risikokataster und ggf. in einem dazugehörigen Risikomanagement-Handbuch zu dokumentieren. Das Risikokataster sollte die Ergebnisse der vorherigen Phasen nachrichtlich dokumentieren sowie eine gesonderte Übersicht über die als wesentlich identifizierten Risiken beinhalten, die die Möglichkeit verschiedener Analysen zulässt. Für die Risiken mit einer RPZ über 125 (bzw. 25 bei personellen Risiken) sind in der fünften Phase zudem geeignete QS- bzw. IKS-Maßnahmen (z.B. automatisierte IT-Kontrollen, Vier-Augen-Prinzip, Checklisten) unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten zu entwickeln. Das Risikomanagement-Handbuch sollte die Risikomanagement-Strategie, das methodische Vorgehen, die Verantwortlichkeiten sowie eine Fortschreibung für das Risikomanagement im Regelbetrieb enthalten.

PHASE 6 – RISIKOMANAGEMENT IM REGELBETRIEB

Das Risikomanagement in den Regelbetrieb zu integrieren, ist Aufgabe der sechsten und letzten Phase. Hierbei handelt es sich keinesfalls um eine Kür, sondern um einen elementaren Schritt für die Implementierung eines funktionierenden Risikomanagements, welches im Idealfall einen integralen Bestandteil des IKS darstellt. Die Integration des Risikomanagements in den Regelbetrieb sieht – neben der organisatorischen Verankerung – schließlich eine regelmäßige Risikoinventur (z.B. im Zwei-Jahres-Turnus) sowie eine Wirkungsevaluation der implementierten Kontrollmaßnahmen vor. Im Rahmen der Risikoinventur sollten die im Risikokataster festgehaltenen Risiken überprüft und ggf. neu bewertet werden. Zudem sind neue Risiken (z.B. durch Outsourcing) zu identifizieren und aufzunehmen. Darüber hinaus ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis der vorhandenen QS- und IKS-Maßnahmen regelmäßig zu überprüfen. So müssen für Risiken mit einer niedrigen Auftretswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe keine aufwendigen Kontrollmaßnahmen (z.B. Vier-Augen-Prinzip) vorgehalten werden. Somit werden die eingangs erwähnten Prinzipien der bedarfsgerechten Ganzheitlichkeit und des optimalen Ressourceneinsatzes im Regelbetrieb sichergestellt.

Der hier skizzierte Weg zur Konzeption und Implementierung eines Risikomanagements in der Öffentlichen Verwaltung erfordert, trotz seiner Praxisnähe eine genaue Expertise und Durchhaltvermögen erfordert. Die Reisefähigkeit theoretischer Konzepte in die Praxis ist nie ohne Turbulenzen zu haben. Lohnenswert ist der Weg allemal!

LITERATURHINWEISE:

Beck, S./Benecke, M./Felten, M./Lispke, U./Schuster, F. (2013): Risikomanagement in Kommunen. In: Institut für den öffentlichen Sektor (Hrsg.): Public Governance. Zeitschrift für öffentliches Management, Sommer 2013. S.12-15.

Etscheid, M. (2009): Fachaufsicht neu denken und gestalten. Siegburg: Verlag Reckinger.

Köster, C./Ribbert, M. (2012): Prozessorientiertes Risikomanagement und dessen Prüfung. In: Becker, J./Kugeler, M./Rosemann, M. (Hrsg.): Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung. Siebte, korrigierte und erweiterte Auflage. Berlin; Heidelberg: Springer Gabler, S. 519-539.

Müllner, T./Farcher, T./Strobl, R. (2013): Integration von Prozess- und Risikomanagement durch das Interne Kontrollsystem. In: Bayer, F./Kühn, H. (Hrsg.): Prozessmanagement für Experte. Impulse für aktuelle und wiederkehrende Themen. Berlin; Heidelberg: Springer Gabler. S. 333-354.

Paul, C. (2005): Personalrisikomanagement. Bestandsaufnahme und Perspektive. HBS-Arbeitspapiere 112. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Scholz, F./Schuler, A./Schwintowski, H.P. (Hrsg., 2009): Risikomanagement der Öffentlichen Hand. Heidelberg: Physica-Verlag.

AUTOREN:

Daniel Eggerding, Dipl. Verwaltungswirt (FH), MBA, Geschäftsführender Gesellschafter, BSL Managementberatung GmbH, Köln

Torben Fischer, Master der Politikwissenschaft, Berater, BSL Managementberatung GmbH, Köln

Erschienen in: Innovative Verwaltung, Heft 12 / 2015, S.25