

Diplomarbeit

Steffen Ruppe

Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung

**Wesentliche Grenzen und kritische Erfolgsfaktoren
der Übertragung von privatwirtschaftlichen Instrumenten
auf die öffentliche Verwaltung**



**Bachelor + Master
Publishing**

Steffen Ruppe

Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung

Wesentliche Grenzen und kritische Erfolgsfaktoren der Übertragung von privatwirtschaftlichen Instrumenten auf die öffentliche Verwaltung

Originaltitel der Abschlussarbeit: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung von Ansätzen des Risikomanagements auf die öffentliche Verwaltung

ISBN: 978-3-86341-841-0

Herstellung Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

Zugl. Private Hochschule Göttingen, Göttingen, Deutschland, Diplomarbeit, Februar 2012

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Die Informationen in diesem Werk wurden mit Sorgfalt erarbeitet. Dennoch können Fehler nicht vollständig ausgeschlossen werden, und die Diplomarbeiten Agentur, die Autoren oder Übersetzer übernehmen keine juristische Verantwortung oder irgendeine Haftung für evtl. verbliebene fehlerhafte Angaben und deren Folgen.

© Bachelor + Master Publishing, ein Imprint der Diplomica® Verlag GmbH, Hamburg, 2012

<http://www.diplom.de>, Hamburg 2012

Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Risikomanagement im privaten Sektor.....	2
2.1	Risikobegriff.....	2
2.2	Ziele und Nutzen des Risikomanagements.....	3
2.3	Skizzierung gesetzlicher Anforderungen und Rahmenbedingungen des Risikomanagements.....	5
2.4	Risikomanagement im Kontext der Unternehmensteuerung.....	9
2.5	Der Prozess des Risikomanagements.....	11
2.5.1	Prozessablauf und Überblick.....	11
2.5.2	Risikoidentifikation.....	12
2.5.3	Risikobewertung.....	14
2.5.4	Risikobewältigung und Risikosteuerung.....	19
2.5.5	Risikoberichtswesen/ Risikoreporting.....	23
2.6	Organisatorische Gestaltung und Integration des Risikomanagements.....	25
2.7	IT Unterstützung als Basis für ein Risikomanagementsystem.....	28
3	Die öffentliche Verwaltung im Kontext des Risikomanagements.....	30
3.1	Grundlagen und Notwendigkeit von Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung.....	30
3.2	Rahmenbedingungen des Risikomanagements in der öffentlichen Verwaltung in Abgrenzung zum privaten Sektor.....	31
3.3	Das Vorgehensmodell der KGSt als Möglichkeit der Übertragung von Risikomanagement auf die öffentliche Verwaltung.....	37
3.3.1	Anforderungen und Aufbau eines kommunalen Risikomanagements.....	37
3.3.2	Das Phasenkonzept entlang des PDCA Kreises.....	38
3.3.3	Entwicklung eines Risikobewusstseins und Festlegung einer Risikostrategie.....	39

3.3.4 Risikoidentifikation.....	40
3.3.5 Risikobewertung.....	41
3.3.6 Risikosteuerung.....	43
3.3.7 Risikoreporting, Kommunikation und Organisationsmöglichkeiten.....	44
3.4 Wesentliche Grenzen und kritische Erfolgsfaktoren der Übertragung auf die öffentliche Verwaltung.....	46
4 Schlussbetrachtung.....	48
Literaturverzeichnis.....	50
Anhang.....	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Risikomanagement-Prozess.....	11
Abbildung 2: Beispiel für ein Scoring-Modell zur Messung des Kreditrisikos.....	16
Abbildung 3: Ergebnis eines Scoring-Modells zur Messung des Kreditrisikos.....	16
Abbildung 4: Schema zur parametrischen Berechnung des VaR.....	17
Abbildung 5: Risikobewältigungsstrategien.....	19
Abbildung 6: Beispiel für ein VaR-Limitsystem.....	20
Abbildung 7: Aufbau Risikoberichtswesen.....	23
Abbildung 8: Systematik der Risikoberichterstattung.....	24
Abbildung 9: Struktur der zweistufigen Risikomanagement-Organisation mit Reportingwegen.....	26
Abbildung 10: Architektur RMIS.....	29
Abbildung 11: Risikomanagement als Führungsprozess.....	36
Abbildung 12: Zusammenhänge Risikofrüherkennung – Controlling – Internes Kontrollsystem.....	38
Abbildung 13: Ableitung des kommunalen Risikokreislaufs auf Grundlage des PDCA-Zyklus.....	39
Abbildung 14: Klassifizierung der Eintrittswahrscheinlichkeiten.....	42
Abbildung 15: Klassifizierung des Schadensvolumens.....	43
Abbildung 16: Aufbau einer Systemdokumentation.....	46

Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
BCR [®] -Card	Balanced Chance & Risk-Card
BSC	Balanced Scorecard
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
DCGK	Deutsche Corporate Governance Kodex
DRS	Deutscher Rechnungslegungsstandard
FMEA	Fehler-Möglichkeiten-Einfluss-Analyse
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IKS	Internes Kontroll-System
InsO	Insolvenzordnung
IRB	Internal Rating Based
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
KNN	Künstliche Neuronale Netze
KonTraG	Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
PDCA	Plan-Do-Check-Act
RMIS	Risikomanagementinformationssystem
SGB	Sozialgesetzbuch
SOA	Sarbanes Oxley Act
VaR	Value at Risk

1 Einleitung

Durch die Verschärfung der Risikosituation vieler Unternehmen in Folge des steigenden Wettbewerbsdrucks, technologischer Weiterentwicklungen oder neuartiger Risikosituationen unter gleichzeitiger Wahrung von Entwicklungsmöglichkeiten, haben sich die Bestrebungen zur Ausgestaltung eines systematischen Risikomanagements zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit weiter intensiviert. Darüber hinaus wurde mit der Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich eine verbindliche Verpflichtung der Geschäftsführer und Vorstände zur Einführung eines Risikofrüherkennungssystems geschaffen.

Im öffentlichen Sektor und deren Verwaltung fehlt eine solche generell verbindliche und nachhaltige Regelung nebst Mindestanforderungen gänzlich.

Dies ist umso unverständlicher, da die öffentliche Verwaltung mit ihrer Aufgabenwahrnehmung einer Vielzahl von Risikolagen ausgesetzt ist, welche im Falle des Eintretens eine Belastung von verschiedenen Teilen der Gesellschaft zur Folge hat. So können risikobehaftete Entscheidungen im politisch-administrativen Bereich zu weiteren rechtlichen, wettbewerbsgestaltenden Risiken der Privatwirtschaft führen.

Vielmehr trägt die öffentliche Verwaltung für die Schaffung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen Verantwortung und sieht sich mit der Erwartungshaltung von Bürgern/innen und der Privatwirtschaft im Rahmen des Rechtsstaates, einen bewussten Umgang mit der Aufgabenerfüllung zu sichern sowie möglichen Risiken oder Fehlsteuerungen durch aktives Handeln zu begegnen, konfrontiert.

Um diesen Anforderungen Rechnung zu tragen, muss durch die politischen Entscheider akzeptiert werden, dass auch die öffentliche Aufgabenwahrnehmung mit Risiken behaftet ist und einer systematischen, transparenten Steuerung, im Sinne der langfristigen Sicherung der Handlungsfreiheit, bedarf.

Ziel dieser Arbeit soll sein, Möglichkeiten und Grenzen der Übertragung des privatwirtschaftlichen Prozesses des Risikomanagements und der dazugehörigen Instrumente auf die öffentliche Verwaltung aufzuzeigen.

Die Arbeit gliedert sich zu diesem Zweck in zwei große Themenkomplexe auf und beginnt mit der grundlegenden Betrachtung des Risikomanagements im privaten Sektor.

Im zweiten Kapitel werden nach einer kurzen begrifflichen Definition mit anschließender Nutzenbetrachtung die rechtlichen Rahmenbedingungen rund um die Anforderungen durch das Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich skizziert und ein kurzer Ausblick auf internationale Normen, wie den Sarbanes Oxley Act, spezialgesetzliche Anforderungen aus dem Bankensektor sowie die ergänzende Norm 31000 der International Organization for Standardization, gegeben.

In Umsetzung der gesetzlichen Normen wird im Folgenden das Risikomanagement als Führungsinstrument, mit seinem motivierenden Aspekt der Risikokultur, dargestellt. Schwerpunkt dieses Kapitels ist die detaillierte Beschreibung des operativen Prozesses und den Phasen der Risikoidentifikation, -bewertung, -steuerung, -reporting sowie -controlling mit Skizzierung verschiedener Methoden, Modelle und Maßnahmen, welche zum Grundverständnis dienen und im Unternehmensbereich zur Anwendung kommen.

Letztlich wird auf die Organisation und die Realisierung des Risikomanagements mit Hilfe eines Risikomanagementinformationssystems als Erfolgsfaktoren eingegangen.

Das dritte Kapitel beschäftigt sich mit der Anwendung von Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung. Dazu wird Bezug auf die Vorgehensweise im privaten Sektor aus dem zweiten Kapitel genommen und Möglichkeiten bzw. Grenzen der Übertragung aufgezeigt.

Nach einer kurzen Einordnung der öffentlichen Verwaltung im föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland, werden die Rahmenbedingungen, wie die öffentliche Aufgabenwahrnehmung und mögliche Risikolagen, Ansätze von gesetzlichen Normen sowie ein mögliches Steuerungsmodell unter diesen Bedingungen, aufgezeigt und gegenüber dem privaten Sektor abgegrenzt.

Im Anschluss wird das Modell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung zur Übertragung der Prozesse des Risikomanagements auf die öffentliche Verwaltung erläutert und in den operativen Phasen Bezug auf die Anwendbarkeit der im zweiten Kapitel beschriebenen Methoden und Maßnahmen genommen. Abschließend werden die Erfolgsfaktoren und Grenzen, im Hinblick auf den derzeitigen Stand der Entwicklung, dargestellt.

2 Grundlagen des Risikomanagements im privaten Sektor

2.1 Risikobegriff

Wird heutzutage der Begriff Risiko verwendet, gehen zwangsläufig auch Definitionen wie Unsicherheit, Ungewissheit, Wahrscheinlichkeit, Unvorhersehbarkeit oder Schadensausmaß einher, welche jedoch bei genauer Betrachtung klar trennbar sind.¹

So kennzeichnet der Risikobegriff nach Brühwiler vier Merkmale:

- Risiko kann es nur bei der Verfolgung von Zielen geben. Das Risiko steht dabei für die Möglichkeit, dass Ziele nicht erreicht werden.
- Das zweite Merkmal ist die Unsicherheit, welche durch das Risikomanagement eingeschätzt bzw. eingegrenzt werden soll.
- Das Risikomanagement will die Auswirkungen messen oder einschätzen.
- Das Risiko als Überbegriff birgt im Spannungsfeld Chancen und Risiken.

¹ Vgl. Gleißner, W. (Grundlagen 2011), S. 11.

Eine zentrale Rolle im Risikomanagement spielt dabei die Wahrscheinlichkeit als Maß für die Unsicherheit und sollte, wenn immer möglich, durch objektiv nachvollziehbare Werte bestimmt werden, was in der Realität jedoch in vielen Fällen nicht erfüllbar ist.²

So sind bei Entscheidungen unter Risiko die Eintrittswahrscheinlichkeiten für mögliche zukünftige Umweltzustände bekannt. Bei Entscheidungen unter Ungewissheit ist dies nicht der Fall.

Eine enge Definition beschreibt das Risiko als mögliche negative Abweichung einer bestimmten Zielausrichtung. Aus ökonomischer Sicht ist es jedoch sinnvoll, sowohl positive als auch negative Zielabweichungen zu berücksichtigen, welche sich bei der Risikoaggregation im Hinblick auf die Berechnung des Gesamtrisikoumfangs gegenseitig kompensieren können.³ Das Themenfeld der Normung beschäftigt sich darüber hinaus eingehend mit dem Begriff des Risikos und skizziert ihn als Kombination aus Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadens und seinem Schadensausmaß.⁴

Brühwiler definiert in Summe vorher genannter Faktoren, das Risiko als Auswirkung von Unsicherheit auf Ziele.

- Die Auswirkungen können positiv oder negativ sein,
- die Unsicherheit wird durch die Wahrscheinlichkeit geschätzt bzw. gemessen,
- die Ziele umfassen eine ganzheitliche Betrachtung und
- Risiko umfasst sowohl plötzliche Schadensereignisse, ungünstige Entwicklungen oder sich allmählich einstellende Fehlentwicklungen.⁵

Auf Basis dieser begrifflichen Definition kann Risikomanagement als systematisches Denken und Handeln im Umgang mit Risiken bezeichnet werden, was deutlich die zwingende Einbeziehung der Unternehmensführung bei der Bewältigung von Risiken klarstellt. Dies bedeutet nicht zwangsläufig auch die Eliminierung von Risiken, vielmehr ist das unternehmerische Handeln geprägt von risikoorientierten Entscheidungen, welche mit Hilfe des Risikomanagements transparent, überschaubar und steuerbar gemacht werden.⁶

2.2 Ziele und Nutzen des Risikomanagements

In Zeiten, in denen beinahe täglich Informationen über Unternehmensinsolvenzen und andere Krisen publik werden, ist es nicht nötig, die Bedeutung des Risikomanagements hervorzuheben.⁷ In Ableitung der grundlegenden Ansicht verfolgt risikoorientiertes Management das Ziel, formulierte unternehmerische Strategien und Ziele hinsichtlich ihrer Erfüllung oder Abweichung systematisch und rechtzeitig zu überprüfen.

² Vgl. Brühwiler, B. (Führungsaufgabe 2007), S. 20.

³ Vgl. Gleißner, W. (Grundlagen 2011), S. 11.

⁴ Vgl. Brühwiler, B. (Führungsaufgabe 2007), S. 23.

⁵ Vgl. Ebenda, S. 24.

⁶ Vgl. Gleißner, W. (Grundlagen 2011), S. 12.

⁷ Vgl. Wolke, T. (Risikomanagement 2007), S. 2.