



**Steuerung & Controlling
in öffentlichen Institutionen**

Bernhard Hirsch / Jürgen Weber
Fabienne-Sophie Schäfer / Josef Schmid

Management von Risiken in Behörden

Konzepte – Instrumente – Praxislösungen

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG



**Steuerung & Controlling
in öffentlichen Institutionen**

Management von Risiken in Behörden

Konzepte – Instrumente – Praxislösungen

Von

Prof. Dr. Bernhard Hirsch

Prof. Dr. Dr. h. c. Jürgen Weber

Fabienne-Sophie Schäfer

Josef Schmid

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter ESV.info/978-3-503-19151-2

Gedrucktes Werk: ISBN 978-3-503-19150-5

eBook: ISBN 978-3-503-19151-2

ISSN: 2193-0996

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2020

www.ESV.info

Ergeben sich zwischen der Version dieses eBooks und dem gedruckten Werk Abweichungen, ist der Inhalt des gedruckten Werkes verbindlich.

Satz: Herbert Kloos, ES-Editionssupport, Berlin

Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

pünktlich zum zehnjährigen Bestehen des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ legen wir ein neues Buch unserer Schriftenreihe im Erich Schmidt Verlag vor. Es ist dem Thema Risikomanagement gewidmet. Der Arbeitskreis wurde 2010 gegründet, um das Thema ergebnisorientierte Steuerung und Controlling in den Behörden sowohl voranzutreiben, als auch mehr Aufmerksamkeit dafür im öffentlichen Bereich zu schaffen. Hierzu haben wir reformwillige, bekannte Institutionen zusammengebracht, die sich zur Notwendigkeit einer Veränderung der behördlichen Steuerung bekennen. Der Arbeitskreis bietet für sie die Möglichkeit, „best practices“ auszutauschen und generell gegenseitig voneinander zu lernen. Schließlich haben wir den Arbeitskreis so gestaltet, dass ein intensiver Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis erfolgen kann.

Dieses Buch fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen, die über einen Zeitraum von gut einem Jahr im Arbeitskreis zum Thema *Risikomanagement* erarbeitet wurden. Wie bei Steuerungsthemen oftmals der Fall, ist die öffentliche Verwaltung hier nicht Vorreiter, sondern folgt einer Entwicklung, die in der Privatwirtschaft schon früher eingesetzt hat und deren Sinnhaftigkeit bzw. Notwendigkeit spätestens in der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende der 2000er Jahre deutlich wurde. Wie schon bei dem Leitthema des Arbeitskreises, der ergebnisorientierten Steuerung, gilt es auch beim Risikomanagement, von den Erfahrungen der Privatwirtschaft zu lernen, allerdings dabei auch die Spezifika der Behörden zu beachten. Von ihnen wird in diesem Buch ebenso die Rede sein wie von der weitgehenden Übertragbarkeit der Grundsätze und der grundsätzlichen Elemente eines ausgebauten Risikomanagements.

Wie für die Schriftenreihe typisch, bieten wir Ihnen mit dem vorliegenden Buch sowohl einen fundierten konzeptionellen Einblick in das Thema, als auch einer Präsentation umfangreicher konkreter Erfahrungen aus der Behördenpraxis (Dank an alle Behördenvertreter für ihre Mitarbeit), auf die Sie bei der Einführung im eigenen Haus zurückgreifen können. Wir alle im Arbeitskreis sind der Überzeugung, dass der Aufbau eines Risikomanagements für öffentliche Institutionen unabdingbar ist, auch wenn dazu bislang noch häufig die Rechtsvorschriften

fehlen. Wenn wir Sie motivieren können, dieses Steuerungsfeld (weiter-) zu entwickeln, hat das Buch seinen Zweck erfüllt.

Bernhard Hirsch, Jürgen Weber, Fabienne-Sophie Schäfer, Josef Schmid

Neubiberg und Vallendar, im Februar 2020

Autorenverzeichnis

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Hirsch ist Direktor des Instituts für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München. Seine Forschungsschwerpunkte sind das Controlling in öffentlichen Institutionen und das Verhaltensorientierte Controlling.

Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Jürgen Weber ist Direktor des Instituts für Management und Controlling der WHU – Otto Beisheim School of Management. Er hat die Entwicklung der akademischen Controlling-Disziplin in Deutschland maßgeblich mitgeprägt und beschäftigt sich seit gut 30 Jahren mit der Einführung von Controlling im öffentlichen Bereich. Seine Arbeit ist durch die enge Verbindung von Theorie und Praxis gekennzeichnet, letzteres u. a. durch umfangreiche empirische Studien (z. B. im WHU-Controllerpanel) und durch die Zusammenarbeit mit der Managementberatung CTcon.

Fabienne-Sophie Schäfer ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München und betreut den Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“. Sie beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit Controlling, Steuerung und Risikomanagement im öffentlichen Bereich.

Josef Schmid ist seit 2009 Inhaber der „JS Controlling- und IT-Beratung“. In dieser Funktion unterstützt Herr Schmid Unternehmen branchen- und herstellerunabhängig durch Projektierung und Steuerung von Software-Auswahl- und Einführungsprozessen. Zudem arbeitet er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Controlling, Finanz- und Risikomanagement der Universität der Bundeswehr München.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Autorenverzeichnis	VII
Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIII
1 Einleitung	3
2 Risiken und Risikomanagement für öffentliche Institutionen	7
2.1 Definitionen und Abgrenzungen	7
2.2 Arten von Risiken in öffentlichen Institutionen	10
2.3 Besonderheiten öffentlicher Institutionen und spezifische Herausforderungen für das Risikomanagement	12
2.4 Gesetzeslage zum Risikomanagement in öffentlichen Institutionen	13
2.5 Konzepte und Modelle eines Risikomanagementsystems	23
2.6 Praxiserfahrungen der Mitgliedsorganisationen	28
2.6.1 IT-Notfallmanagement im Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA)	28
2.6.2 Ziel des Risikomanagements im Deutschen Wetterdienst (DWD)	30
2.7 Handlungsempfehlungen	36
3 Die Risikokultur in öffentlichen Institutionen	39
3.1 Der Begriff und die Bedeutung von Risikokultur	39
3.2 Besonderheiten der Risikokultur in Behörden	40
3.3 Merkmale einer angemessenen Risikokultur für Behörden	45
3.4 Möglichkeiten zur Messung der bestehenden Risikokultur in Behörden	50
3.5 Praxiserfahrung einer Mitgliedsorganisation	51
3.6 Handlungsempfehlungen	59
4 Aufbau eines Risikomanagementsystems für öffentliche Institutionen	63
4.1 Prozesse des Risikomanagement-Systems	64
4.1.1 Ein idealtypischer Risikomanagementprozess	64
4.1.2 Der Prozess der Risiko-Identifikation	65
4.1.3 Der Prozess der Risiko-Analyse und -Bewertung	69
4.1.4 Der Prozess der Risiko-Bewältigung	74
4.1.5 Der Prozess der Risiko-Überwachung	77
4.2 Die institutionelle Gestaltung des Risikomanagements	78
4.3 Kodifizierung des Risikomanagements	82
4.4 Unterstützung des Risikomanagements durch IT-Tools	83

4.5	<i>Praxiserfahrungen</i>	90
4.5.1	<i>Das Risikomanagementsystem in der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung (BAM)</i>	90
4.5.2	<i>Aufbau eines Risikomanagementsystems am Beispiel des standardisierten Risikomanagements des BMVg im Bereich Ausrüstung und IT (BMVg)</i>	100
4.5.3	<i>Etablierung eines einheitlichen Risikomanagements im Bundesverwaltungsamt als fester Bestandteil des Controllings (BVA)</i>	114
4.5.4	<i>Erfahrungen im Umgang mit Methoden und Werkzeugen für die Kategorisierung und Bewertung von operationellen Risiken in der Deutschen Bundesbank (DBB)</i>	121
4.5.5	<i>Einführung von Risikomanagement in Projekten (Destatis)</i>	128
4.5.6	<i>Risikomanagement in IT-Projekten beim Deutschen Patent- und Markenamt (DPMA)</i>	135
4.6	<i>Handlungsempfehlungen</i>	140
5	Risikoberichterstattung	145
5.1	<i>Ziele und Adressaten der Risikoberichterstattung</i>	145
5.2	<i>Gestaltungsdimensionen der Risikoberichterstattung</i>	146
5.3	<i>Praxisbeispiele</i>	155
5.3.1	<i>Risikoberichterstattung am Beispiel des standardisierten Risikomanagements zu Ausrüstungs- und IT-Projekten im Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)</i>	155
5.3.2	<i>Ausgestaltung der Risikoberichterstattung bei der Deutschen Bundesbank (DBB)</i>	167
5.4	<i>Handlungsempfehlungen</i>	172
6	Fazit	177
	Literaturverzeichnis	181
	Anhang: Risikoerfassungsbogen	190

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Facetten des Risikobegriffs.....	8
Abbildung 2: Die Integration der Risikoanalyse in den Sicherheitsprozess	24
Abbildung 3: Der Risikomanagement-Prozess.....	27
Abbildung 4: Auszug aus der Kurzreferenz zum IT-Notfallmanagement	30
Abbildung 5: Methode Risikomanagement im Deutschen Wetterdienst.....	32
Abbildung 6: Zeitpunkte der Risikoidentifikation im Projekt	33
Abbildung 7: Orientierungshilfe zur Tragweite im Deutschen Wetterdienst	34
Abbildung 8: Bausteine für die Einführung des Risikomanagement für Projekte im DWD	36
Abbildung 9: Sektorspezifische Einflussfaktoren auf die Risikokultur in Behörden.	40
Abbildung 10: Vorschlag für Struktur und Inhalt von risikopolitischen Leitlinien.....	49
Abbildung 11: Pyramidaler Aufbau des Geschäftspolitischen Risikomanagements der BA.....	57
Abbildung 12: Der Risikomanagementprozess	65
Abbildung 13: Dimensionen der SWOT-Analyse	68
Abbildung 14: Risikomatrix	70
Abbildung 15: Schadensdimensionen.....	71
Abbildung 16: Ansätze zur Bewältigung von Risiken	74
Abbildung 17: Kosten-Risiken-Optimum.....	76
Abbildung 18: Für Unternehmen entwickeltes Modell der Drei Verteidigungslinien	79
Abbildung 19: Beispielhafte Gliederung eines Lastenhefts für die Evaluierung und Implementierung eines dedizierten Risikomanagement-Tools.....	88
Abbildung 20: Reifegradmodell im IT-basierten Risikomanagement.....	89
Abbildung 21: Risikoerkennnisquellen	92
Abbildung 22: Risikomeldung	93
Abbildung 23: Risikoauswirkungen	94
Abbildung 24: Risikosteuerung	95
Abbildung 25: Controllingbericht (quantitativ) zum Risikomanagement	96
Abbildung 26: Dimensionen des Risikomanagements und -berichts wesens	102
Abbildung 27: Kontinuierliche Interaktion des Risikomanagements mit anderen PM-Komponenten	103
Abbildung 28: Nach Projektkategorien abgestufte Rollen im Risikomanagement.....	105
Abbildung 29: Rollen-Kompetenz-Matrix für das Risikomanagement	106
Abbildung 30: Zielbild Rüstungsmanagement als kulturelles Framework für das Risikomanagement.....	109
Abbildung 31: Ableitung von Maßnahmen aus dem Influence Modell	110

Abbildung 32: Wellenförmiges Vorgehen zur Implementierung des Risikomanagements	113
Abbildung 33: Der Controlling-Kreislauf im BVA.....	116
Abbildung 34: Risikomatrix des BVAs	119
Abbildung 35: Beispiele für Methoden und Werkzeuge für die Kategorisierung und Bewertung von operationellen Risiken	122
Abbildung 36: Risikostruktur der Deutschen Bundesbank – vereinfachte Darstellung	124
Abbildung 37: Risikobewältigungsstrategien.....	127
Abbildung 38: Riskmap	133
Abbildung 39: Vorlage Risikoliste gemäß V-Modell XT	136
Abbildung 40: Vorlage Risikomatrix	138
Abbildung 41: Steuerungsebenen und Reporting.....	140
Abbildung 42: Parameter bei der Gestaltung der Risikoberichterstattung	147
Abbildung 43: Leitfaden für die behördliche Risikoberichterstattung	150
Abbildung 44: Risikoerfassungsbögen	154
Abbildung 45: Inhaltlicher Zusammenhang zwischen den Berichtstypen	156
Abbildung 46: Pyramidaler Ansatz der Projektinformation im Rüstungsbericht.....	157
Abbildung 47: Kriterien für die Ermittlung des Schadensausmaßes in den Projektkategorien A/B	158
Abbildung 48: Risikomatrix mit Risikoklassen	159
Abbildung 49: Beispiel für Clusterdarstellung der Risiken und Probleme (fiktiv).....	162
Abbildung 50: Anteile und Inhalte des Berichts des BMVg zu Rüstungsangelegenheiten	163
Abbildung 51: Risikotoleranzmatrix der Deutschen Bundesbank	168
Abbildung 52: Berichtsweg unterjähriger Restrisikobericht (vereinfachte Darstellung).....	169
Abbildung 53: Berichtsweg „zusammenfassender Bericht über die Risikosituation“ (vereinfachte Darstellung).....	172

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Risiken in den jeweiligen Landeshaushaltsverordnungen (LHOs)	17
Tabelle 2: Risiken als Bestandteil der allgemeinen Bewertungsgrundsätze.....	19
Tabelle 3: Risikoberichterstattung in den GemHVOs und KomHVOs	21
Tabelle 4: Risiken als Bestandteil weiterer Gesetzesstellen der GemHVOs und KomHVOs	22

Teil 1

Einleitung

1 Einleitung

Behörden nehmen heute vielfältige und häufig auch komplexe Aufgaben wahr und bieten unterschiedlichste Dienstleistungen für ihre Bürgerinnen und Bürger an. Indem sie das tun, sind sie naturgemäß vielfältigen Risiken ausgesetzt, die nicht ausschließlich finanzieller Natur sind. So sehen sich Behörden gerade in Zeiten schwächer sprudelnder Steuereinnahmen mit möglichen Kürzungen bei den Budgetzuweisungen oder Eingriffen in der Gebühren- und Preispolitik konfrontiert, die sie nicht oder nur bedingt beeinflussen können. Immer da, wo Menschen arbeiten, kann es zu Fehlern oder Fehlverhalten von Individuen und zu daraus folgenden Rechtsrisiken für die Behörde kommen. Steht eine Behörde in der öffentlichen Kritik, so besteht die Gefahr, dass ihre langfristige Existenz durch die Politik und Öffentlichkeit in Frage gestellt wird oder zumindest ihre Reputation stark leidet. Diese und viele weitere Risiken gilt es für Behörden zu erkennen und zu „managen“, um auch in Zukunft die ihnen zugewiesenen Aufgaben bestmöglich erfüllen zu können.

Trotz der skizzierten Relevanz des Themas „Risikomanagements für Behörden“ hat der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in mehreren Untersuchungen „Defizite bei der Einführung eines systematischen Risikomanagements“¹ in Bundesbehörden festgestellt und „Fortschritte bei der Etablierung systematischer und umfassender Risikobefassungen“² angemahnt. Zwar „kümmern“ sich die meisten Behörden durchaus um ihre Risiken; viele öffentliche Institutionen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene betreiben bisher jedoch kein systematisches, auf die Besonderheiten ihrer Behörde ausgerichtetes Risikomanagementsystem.

Dieses Buch will deswegen einen Beitrag zur Entwicklung und Umsetzung eines Risikomanagementsystems in Behörden leisten, indem es – auf Basis der einschlägigen wissenschaftlichen und praxisnahen Literatur – Rahmenbedingungen, Konzepte und Instrumente zur Gestaltung eines solchen Systems vorstellt und diskutiert. In allen Ausführungen wurden die in Sitzungen des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ gewonnenen Erkenntnissen berücksichtigt und integriert. Namensbeiträge von Mitgliedern des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ geben zusätzlich deren behörden-spezifische Erfahrungen beim Aufbau und der Nutzung

¹ Bundesrechnungshof (2017).

² Bundesrechnungshof (2017).

eines Risikomanagementsystems wieder und vermitteln so Einblicke von Praktikern für Praktiker.

Der Arbeitskreis „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ umfasste bei der Bearbeitung des Themas „Risikomanagement“ folgende Mitgliederinstitutionen: Auswärtiges Amt, Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern, Bundesagentur für Arbeit, Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Nutzung der Bundeswehr, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bundesarchiv, Bundesministerium der Finanzen, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium des Innern, Bundespolizeipräsidium, Bundesverwaltungsamt, CTcon GmbH, Deutsche Bundesbank, Deutscher Wetterdienst, Deutsches Patent- und Markenamt, Freie und Hansestadt Hamburg, Statistisches Bundesamt, Universität der Bundeswehr München und WHU – Otto Beisheim School of Management.

Das Buch ist wie folgt aufgebaut: Das folgende Kapitel 2 vermittelt grundlegende Definitionen und Konzepte des Risikomanagements, geht dabei auf die Besonderheiten eines Risikomanagements für öffentliche Institutionen ein und stellt die einschlägigen rechtlichen Anforderungen dar. In Kapitel 3 steht das Thema Risikokultur im Fokus. Die Etablierung einer angemessenen Risikokultur wird sowohl in der Literatur als auch von Mitgliedern des Arbeitskreises „Steuerung und Controlling in öffentlichen Institutionen“ als ein zentraler Aspekt für die Akzeptanz und erfolgreiche Umsetzung eines organisationsadäquaten Risikomanagements gesehen. Ihr wird eine hohe Bedeutung für die Etablierung und Akzeptanz eines Risikomanagements in öffentlichen Institutionen zugesprochen. In Kapitel 4 beschäftigen wir uns damit, ein den Besonderheiten einer Behörde angepasstes Risikomanagementsystem zu entwickeln und in der Organisation zu etablieren. Dabei werden sowohl organisatorische Aspekte (Ablauf- und Aufbauorganisation des Risikomanagements) als auch einschlägige Instrumente vorgestellt und auf ihre Relevanz hin beurteilt. Weil Risikomanagementsysteme in größeren Behörden aufgrund der damit verbundenen Komplexität nicht mehr nur „analog“ betrieben werden können, diskutierten wir in Kapitel 4 auch die Relevanz von und Anforderungen an IT-Tools zur Unterstützung des Managements von Risiken in Behörden. Kapitel 5 enthält Ausführungen zu den Zielen und Aufgaben der Risikoberichterstattung in Behörden und bietet Hinweise zur Gestaltung und Organisation der Berichterstattung. In Kapitel 6 ziehen wir ein kurzes Fazit.

Teil 2

**Risiken und Risikomanagement
für öffentliche Institutionen**

