

TEIL II: EINORDNUNG DES RISIKOMANAGEMENTS DER ÖFFENTLICHEN HAND

II.1 Öffentliches Risikomanagement – zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung

Dietrich Budäus¹ und Dennis Hilgers²

II.1.1 Begriffliche und inhaltliche Strukturierung öffentlicher Risiken

II.1.1.1 Risikoverständnis und Risikobegriff

Die Auseinandersetzung mit Risiken hat historisch eine lange Tradition.³ Entsprechend wird das Phänomen Risiko in der Literatur – erst recht im alltäglichen Sprachgebrauch – sehr unterschiedlich interpretiert und analysiert. Dabei ist das, was mit dem Begriff Risiko erfasst und zum Gegenstand politischer Diskussionen und wissenschaftlicher Analyse gemacht wird, abhängig von der jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklung, dem jeweiligen situativen Wertsystem und der „psychischen/physischen und ökonomischen Verfassung“ einer Gesellschaft. Entsprechend hat die Ent-

¹ Prof. Dr. Dr. h.c. Dietrich Budäus
Arbeitsbereich Public Management
Renzelstr. 7, D-20146 Hamburg

² Dr. Dennis Hilgers
Lehrstuhl für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt
Technologie- und Innovationsmanagement
Templergraben 64, D-52062 Aachen

³ Zur Geschichte von Risiko und Risikomanagement von der Antike bis zur Gegenwart vgl. Bernstein (1997).

wicklung von Wissenschaft und Technik, verbunden mit einer wachsenden gesellschaftlichen Arbeitsteilung und Spezialisierung, Einfluss auf die Entstehung und Bewertung neuer Risiken, Gefährdungen und Bedrohungen. Die Wirkungen von Innovationen sowie deren Beherrschbarkeit, die Eigendynamik von Wissenschaft und Technik, der Ehrgeiz des einzelnen Wissenschaftlers, die Bedeutung und der Einfluss von Religion und Emotionalität, der Bildungsstand der Bevölkerung, die Bedeutung von Medien u.a.m. bringen eine für Gesellschaft und Individuum weitgehend zu bewältigende Komplexität und Verunsicherung mit sich, die schon für die Gegenwart und erst recht für zukünftige Entwicklungen gilt. Komplexität und Unvorhersehbarkeit zukünftiger Entwicklungstendenzen werden verstärkt durch wachsende, zunehmend weltweite Interdependenzen hoch spezialisierter arbeitsteilig organisierter Teilbereiche, durch Globalisierung und Verlust nationaler und lokaler „Geborgenheit“. Das Leben des Einzelnen ist vielschichtiger, unübersichtlicher, dynamischer, instabiler, aber auch chancenreicher und flexibler geworden, ein Sachverhalt, der die Einschätzung, die Auseinandersetzung und die Bewertung von Risiken beeinflusst haben dürfte.

Die Beschäftigung zahlreicher Fachdisziplinen mit jeweils unterschiedlichen Sichtweisen auf das auf reale Phänomene ausgerichtete sprachliche Konstrukt „Risiko“ hat in der Literatur zu zahlreichen und vielschichtigen inhaltlichen Auffassungen über „Risiko“ geführt, ein Sachverhalt, der eher zur Vernebelung, denn zur Klärung beiträgt. „Sucht man nach Bestimmungen des Risikobegriffs, gerät man sofort in dichten Nebel und gewinnt den Eindruck, dass die Sicht nicht weiter reicht als bis zur eigenen Stoßstange.“⁴ Von daher erfordert der Zugang zu einem öffentlichen Risikomanagement zunächst eine begriffliche und inhaltliche Strukturierung, um dann einzelne grundlegende Risikokategorien herauszuarbeiten, die einem öffentlichen Risikomanagement zu unterwerfen sind.⁵

Sprachlich entstammt der Begriff mit hoher Wahrscheinlichkeit dem griechischen *rhiza* bzw. *rhizikon* für „Klippe“. Die daraus abstammende lateinische Übertragung *resecum* ist dann auch Ausdruck für das Umschiffen einer „Felsklippe“ und steht später mit dem italienischen *risco/rischio* für die Gefahr bei einer Meeresreise oder einer militärischen Unternehmung zu scheitern. Aus dieser Verwendung im italienischen Seeverversicherungswesen findet der Begriff generell im 16. Jahrhundert seine Einbet-

⁴ Luhmann (1991), S. 15.

⁵ Zur grundlegenden Auseinandersetzung mit dem Risikobegriff vgl. auch Luhmann (1991), S. 9ff.

tung in die Alltagssprache der romanischen Sprachen zur Beschreibung einer Gefahr oder eines Wagnisses (lat. *risicare* – wagen).⁶

Generell lassen sich für den Begriff „Risiko“ in seinem Gebrauch zwei unterschiedliche Aspekte erkennen. Zum einen steht der Begriff Risiko unmittelbar im Zusammenhang mit einer aktiven Wahlentscheidung, ein bestimmtes Wagnis einzugehen. Das Wagnis mit seiner Eintrittswahrscheinlichkeit wird dann zum – kalkulierbaren – Risiko des Entscheidungsträgers. Risiko ist das Ergebnis von individuellem – oder auch organisatorischem – Verhalten. Es steht für das Pendant einer zu erschließenden Chance. Mit dieser Form des Risikos befassen sich dann auch umfassend die Entscheidungstheorien und damit die Wirtschaftswissenschaften im klassischen Sinn⁷. Zum anderen bezieht sich Risiko auf mögliche Gefahren und Gefährdungen, die für den Gefährdeten extern – etwa durch die Handlungen Dritter oder durch Naturereignisse – entstehen und für diesen oft den Charakter einer schicksalhaften Vorbestimmung haben. Diese Form von Risiko verlässt die kalkulierende, individuelle bzw. organisatorische Entscheidungsebene und erhält für den Einzelnen eine externe, soziale, gesellschaftliche Gefährdungsdimension. Mit den Folgen von Natur und/oder der Handlungen einzelner Personen, Gruppen und Gesellschaften als Ganzes sind subjektiv wahrgenommene oder objektiv gegebene Gefährdungspotenziale verbunden, die wiederum losgelöst von den Handlungsträgern völlig andere Personen, Gruppen bis hin zu ganzen Gesellschaften und sogar die gesamte Welt betreffen, bedrohen und gefährden. Hieraus resultiert dann auch, dass sich vor allem die Soziologie als Gesellschaftswissenschaft aufgefordert sieht, sich mit diesem Phänomen zu beschäftigen.⁸

Eine ganz entscheidende Rolle bei der Risikoanalyse spielt die gesellschaftliche Bewertung von Risiko, die dann auch die Erwartungen zum Umgang von Staat und Verwaltungen mit den unterschiedlichen Risiken prägt. Der oben skizzierte erste Aspekt des Risikobegriffs sieht Risiko als Wagnis und bezieht damit die Chance, also eine positive Wirkung, mit ein. Der zweite Aspekt, die gesellschaftliche Gefährdungsdimension, macht

⁶ Vgl. Gottschalk-Mazouz (2006), S. 502; Rammstedt (1992), S. 1045. Etymologisch umstritten ist hingegen die Rückführung auf das Arabische *rizq* für göttlich Gegebenes, Lebensunterhalt oder tägliches Brot, vgl. Hubig (1993), S. 93.

⁷ Wirtschaftswissenschaften befassen sich allgemein mit dem (rationalen) Entscheiden/Wählen zwischen Handlungsalternativen aufgrund von Knappheitsbedingungen.

⁸ Vgl. exemplarisch Beck (1986); Luhmann (1991); Luhmann (1993); Beck (2007); Renn et al. (2007).

Risiko als Ausrichtung auf Gefahr, Gefährdung, Bedrohung bis hin zur Katastrophe generell zu einer eigenständigen negativen Erscheinungsform. Das Eingehen und Produzieren von Risiken – in den Wirtschaftswissenschaften Z. B. im Rahmen der externen Effekte erfasst – wird damit zu einem generell nicht akzeptierbaren verantwortungslosen Handeln und dies, obwohl bestimmte Risiken sich gar nicht vermeiden lassen. So erschließen beispielsweise Automobilisierung und Individualverkehr einen hohen Nutzen etwa in Form von Mobilität, wirtschaftlichem Wachstum etc. Zugleich ist mit diesem Verkehrssystem ein hohes Gefährdungspotenzial verbunden, das sich u. a. in der jährlichen Zahl an Verkehrstoten konkretisiert. Obwohl es nach dem gesellschaftlichen Normensystem keine Verkehrstoten geben dürfte, werden diese letztlich von der Gesellschaft stillschweigend in Kauf genommen. Die „Harmonie“ zwischen negativer Risikobewertung und gesellschaftlicher Akzeptanz wird in diesem Fall dadurch gewährleistet, dass die überwiegenden Teile der Gesellschaft direkt und unmittelbar mit einem (subjektiven) individuellen Nutzen in die Produktion von Risiken eingebunden sind. Dort hingegen, wo dieser individuelle Nutzen nicht gegeben oder nicht unmittelbar spürbar ist bzw. nicht überwiegt oder aber auch durch weniger risikohafte Systeme/Technologien substituierbar geglaubt wird, tritt der negative Risikoaspekt in den Vordergrund und findet als Gefährdung seine (teilweise religionsartige) Ablehnung. Die Beschäftigung mit dem Problem der Inkaufnahme von Risiken als „Kosten“ für die Chance, einen Nutzen zu erzielen und damit die Frage etwa nach dem zulässigen Risikograd stellt eine besondere Herausforderung dar.

In der ökonomischen Theorie steht der Risikobegriff in unmittelbarem Zusammenhang mit der betrieblichen Entscheidungssituation. Im Sinne einer **ursachenbezogenen** Risikodefinition, die die Ursache des Risikos resultierend aus unsicheren Zukunftssituationen in den Mittelpunkt stellt, beschreibt Knight im Jahre 1921 Risiko als eine „*quantifizierbare und zugleich messbare Unsicherheit*“ und legt damit den Grundstein für die Entscheidungstheorie.⁹ Risiko geht untrennbar mit einer Verlustgefahr einher, die objektiv messbar und charakterisierbar ist und sich vom Begriff der Ungewissheit dahingehend abgrenzt, als dass Ungewissheit durch Unklarheit über die Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines Ereignisses bestimmt ist. Knights Risikobegriff versucht damit die Informationsstruktur zum Zeitpunkt der Wahlhandlung zu charakterisieren und hieraus unter-

⁹ Knight (1921), S. 20. Im Sinne der betriebswirtschaftlichen Entscheidungslehre ist eine Risikosituation dadurch charakterisiert, dass dem Entscheidungsträger Wahrscheinlichkeiten für das Eintreten der möglichen Umweltzustände bekannt sind. Vgl. Bamberg u. Coenenberg (2000), S. 77.

schiedliche Zustände und Konsequenzen abzuleiten, was gleichsam mit einer mathematischen und rechentechnischen Erfassbarkeit einhergeht.¹⁰ Eine strikte Trennung von objektiven und subjektiven Wahrscheinlichkeiten wie Knight sie vorschlägt, birgt jedoch Probleme. Objektive Wahrscheinlichkeiten werden aus empirischen Häufigkeitsverteilungen der Ergebnisse von gleichwertigen Entscheidungssituationen gewonnen. Die Wahrscheinlichkeiten können häufig durch kombinatorische (logische) Überlegungen oder aufgrund von statistischem Datenmaterial exakt berechnet werden.¹¹ Subjektive Wahrscheinlichkeiten hingegen liegen dann vor, wenn die Einschätzung einer Ungewissheitssituation von einzelnen Entscheidern auf Basis persönlicher Erfahrungen und Überlegungen gebildet wird, die unter Umständen daher nicht von Dritten nachvollziehbar ist.¹² Da der Anteil der in Unternehmen vorhandenen objektiven Wahrscheinlichkeiten naturgemäß relativ gering ist, wird in der betriebswirtschaftlichen Literatur der Gegenwart die Existenz von Wahrscheinlichkeiten generell als Kriterium für das Vorhandensein einer Risikosituation aufgefasst, die sich subjektabhängig, also in Abhängigkeit des Entscheiders (z. B. des Unternehmers) zur Bestimmung einer Risikosituation bilden lassen.¹³ (Vgl. Abbildung II.1-1).

Im Übergang zu einer eher **wirkungsorientierten** Beschreibung des Risikos wird die Auffassung im Sinne von Knight als Wahrscheinlichkeit von potentiellen Verlustgefahren ausgedehnt. Dies geschieht zugunsten eines Verständnisses von Risiko als Beschreibung der „mangelnden Beherrschung dessen, was eintreten kann“ bzw. „durch Berücksichtigung der Wirkungen, die durch Eintritt eines Risikos folgen können“.¹⁴ Generell rückt die Entscheidungssituation bei der wirkungsorientierten Beschreibung damit in den Hintergrund. Als Maßstab für die möglichen Folgen eines Risikos bauen diese Ansätze auf einer zielbezogenen Begriffsbestimmung auf. Dabei weitet sich die klassische unternehmerische Verlustgefahr, hin zu Vermögensbestandsverlusten, dem Scheitern von unternehmerischen Plänen oder in neuerer Zeit dem Verlust von Shareholder Value.¹⁵ In letzter Konsequenz bedeutet dies unter Berücksichtigung individueller Zielsysteme und komplexer (stakeholderorientierter) Zielkonzept-

¹⁰ Vgl. Fiege (2006), S. 38.

¹¹ Vgl. Perridon u. Steiner (1997), S. 100f.

¹² Vgl. Fiege (2006), S. 39.

¹³ Vgl. Schneider (1992), S. 432ff; Perridon u. Steiner (1997), S. 100; Eisenführ u. Weber (1994).

¹⁴ Vgl. Schneider (1992), S. 35.

¹⁵ Vgl. Fiege (2006), S. 42.

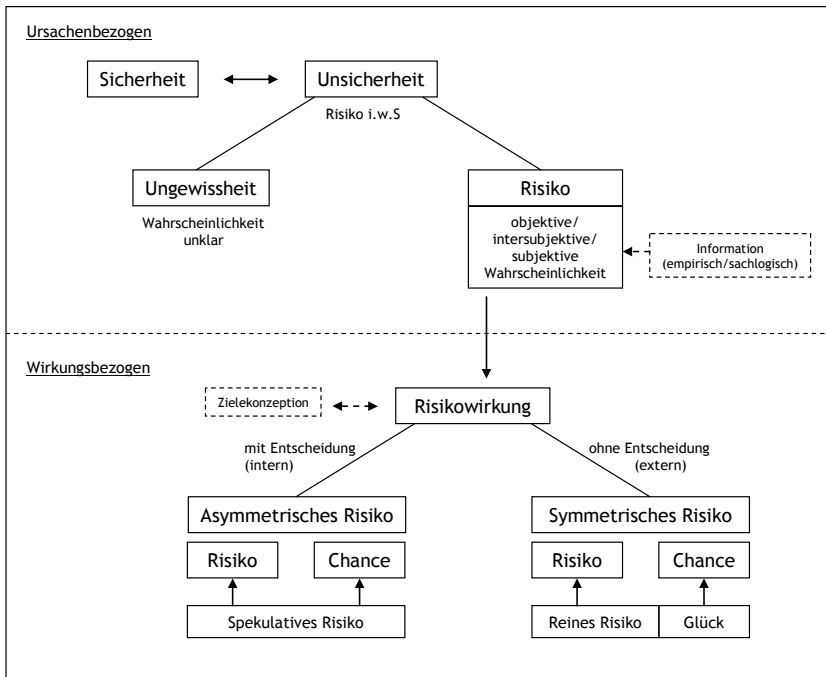


Abb. II.1-1. Unsicherheit, Ungewissheit und Risiko (eigene Darstellung)

tionen, Risiko generell als Möglichkeit zur Zielverfehlung zu interpretieren.¹⁶

Dabei stellt sich jedoch gleichsam unmittelbar die Frage, ob ein Risiko lediglich die negative Zielverfehlung beinhaltet oder ob bei derartigen Überlegungen auch umgekehrt die positive „Chance“ zur Zielerreichung bzw. positiven Zielverfehlung mitgedacht werden kann.¹⁷ Risiko und Chance gelten damit als dichotome Ausprägung ein- und desselben Phänomens, als zwei Seiten ein und derselben Medaille. Aus dieser Betrachtung heraus, inwieweit ein Risiko bzw. eine Chance sich aus operativem bzw. strategischem unternehmerischen Handeln heraus offenbart, ist zwischen symmetrischem oder asymmetrischem Risiko zu differenzieren. Von Symmetrie kann genau dann ausgegangen werden, wenn Chance und Risiko von außen (externen), nicht der dem Entscheidungs- und Ermessensspielraum des Unternehmers zurechenbaren Einflussphäre liegt und trotzdem das Unternehmen beeinflussen. Hierbei wird im Sinne einer negativen Zielerrei-

¹⁶ Vgl. Fiege (2006), S. 43; Braun (1984), S. 23ff.

¹⁷ Vgl. Braun (1984), S. 27.

chung (z. B. im Umsatz- oder Gewinnkontext) auch von „reinem“ Risiko gesprochen, z. B. aufgrund von diebstahlbedingtem Schwund im Warenbestand oder durch Währungs- bzw. Wechselkursschwankungen. Ist auf der anderen Seite die unternehmerische Entscheidung kausal an die Hoffnung auf eine positive Zielerreichung im Sinne einer Chance gekoppelt, so ist auch von „spekulativem“ Risiko die Rede.

Die Risikothematik erfährt für privatwirtschaftliche Unternehmen seit Ende der neunziger Jahre vor allem durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)¹⁸ besondere Bedeutung. Dieses verpflichtet Unternehmen zur Installation eines Risikomanagement- und Überwachungssystems in dem Sinne, als dass sich Risiken bedrohlich auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage eines Unternehmens auswirken können und damit den Fortbestand des Unternehmens gefährden, wenn sie nicht rechtzeitig erkannt und verhindert werden. Im Sinne des KonTraG sind Risiken damit mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit zu beziffern (bzw. zu berichten), wobei es explizit dem Sinne des Gesetzgebers entspricht (im Sinne einer Schadensminimierung) auch solche Ziele zu berücksichtigen, die nicht im Zusammenhang mit direkten unternehmerischen Entscheidungssituationen stehen, sondern vielmehr generell die Zielerreichung des Unternehmens – aus welchem Grund auch immer – gefährden.¹⁹ In diesem Zusammenhang sind unterschiedliche Kategorisierungen bzw. Klassifizierungen von Risiken für Unternehmen anzutreffen. Ein Beispiel hierfür ist etwa die Unterscheidung in existenzielles Risiko (bestandsgefährdendes Risiko), Schwerpunktrisiko (relevantes Risiko), welches das Potenzial aufweist, sich zu einem bestandsgefährdenden Risiko zu entwickeln und Detailrisiken, die unwesentliche Risiken ohne bedeutenden Einfluss auf die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens aufweisen.²⁰

Neben der sprachlich grundlegenden Abgrenzung des Risikobegriffs im wirtschaftlichen Kontext erfolgt im Folgenden eine inhaltliche eher sozialwissenschaftliche bzw. **soziologische** Kennzeichnung und damit die Überleitung zu einer gesellschaftlichen, kollektiven Dimension, besonders

¹⁸ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).

¹⁹ Der Chancenbegriff ist dabei nicht mit einbezogen, wobei die bewusste Missachtung von Chancen gleichsam ein Risiko an sich darstellen kann und im Widerspruch zum unternehmerischen Selbstverständnis steht, Chancen unbeachtet und ungenutzt zu lassen. Vgl. Fiege (2006), S. 47f; DRSC (2001); Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).

²⁰ Vgl. Fiege (2006), S. 49.

im Verhältnis zu Staat und Verwaltung. Die soziologische Betrachtung knüpft dabei eng an die vorgestellte, wirkungsbezogene Sichtweise an. Der soziologische Risikobegriff ist dabei unmittelbar an Folgerwartungen und Folgeausmaß durch von Akteuren getroffene Entscheidungen gebunden. Luhmann bedient sich dabei im Rahmen seiner Systemtheorie des Schadensbegriffs zur Wirkungsbeschreibung und postuliert, dass nur wenn ein Schaden infolge einer Entscheidung vorliegt, auch von Risiko gesprochen werden kann.²¹ Sind die möglichen negativen Folgen einer Entscheidung beeinflussbar, trägt man ein Risiko, das auch selbst zu verantworten ist. In diesem Kontext würde auch eine technisch/ingenieurwissenschaftliche bzw. (versicherungs-)mathematische Auffassung von Risiko im Sinne eines Erwartungswertes fallen:

R (Risiko) = **S** (Schadensausmaß) x **W** (Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Häufigkeit eines Schadens).

Kann ein Schaden hingegen der Umwelt zugerechnet werden, spricht Luhmann von Gefahr, der man schlichtweg ausgesetzt ist.²² Berühmt ist Luhmanns Beispiel des Regenschirmrisikos: „Wenn es Regenschirme gibt, kann man nicht mehr risikofrei leben: Die Gefahr, dass man durch Regen nass wird, wird zum Risiko, das man eingeht, wenn man sich entscheidet, den Regenschirm nicht mitzunehmen. Aber wenn man ihn mitnimmt, läuft man das Risiko, ihn irgendwo liegen zu lassen.“²³

Da Entscheidungen in der Moderne häufig durch technische Artefakte ermöglicht und vollzogen werden, finden diese Betrachtungen vielfach im Kontext einer Kritik an den Schattenseiten des technischen Fortschritts statt: Die Entscheider würden damit als Risiko bezeichnen, was den Betroffenen als Gefahr erscheint, da sie weder an den Chancen noch an der Entscheidung selbst partizipieren.²⁴ Die moderne Industriegesellschaft wird im Kontext der Allgegenwart der von ihr produzierten Risiken auch von Beck als Risikogesellschaft bezeichnet, in der die Grenze zwischen Entscheidern und Betroffenen verwischt.²⁵ Die moderne Gesellschaft ist dabei durch selbstproduzierte Risiken charakterisiert und nicht, wie die Industriegesellschaft vor ihr, durch technischen Fortschritt. Es kommt zu einem „Wechsel von der Logik der Reichumsverteilung [...] zur Logik der Risikoverteilung“, bei der die entsprechenden Risiken nicht mehr nach Klassengrenzen verteilt sind, sondern jeden betreffen können („Not ist hierar-

²¹ Vgl. Luhmann (1991), S. 29.

²² Vgl. Luhmann (1991), S. 30f.

²³ Vgl. Luhmann (1993), S. 328.

²⁴ Vgl. Gottschalk-Mazouz (2006), S. 503.

²⁵ Vgl. Beck (1986).

chisch, Smog ist demokratisch“²⁶). Als zentrale Herausforderung gilt es letztlich, einerseits durch Intervention und partizipative Prozesse globale Gefahren und Unsicherheiten in beeinflussbare Risiken zu transformieren. Andererseits gilt es Risiken aufgrund von Entscheidungen einzelner Akteure entlang eines gesellschaftlichen Zielkorridors zu beeinflussen bzw. entgegenzuwirken. Beide Ansprüche erfordern ein gesellschaftliches Korrektiv (im Sinne der Gestaltbarkeit der Gesellschaft), z. B. durch die Organe des Staates, was im folgenden Kapitel näher erläutert werden soll.²⁷ Letztlich soll auch berücksichtigt werden, dass Risiken einem gesellschaftlichen Konstruktions- und Kommunikationsprozess unterliegen. Jedem Risiko unterliegt damit a priori eine Wirkung unabhängig von Ausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit, schon allein aufgrund einer konkreten Thematisierung in den Massenmedien (Man möge es als „sublimes Risiko“ bezeichnen, da es wohl unterhalb der „Grenzen“ der Rationalität liegt). Diese Tatsache führt auch nach Beck dazu, dass „Wirklichkeit [...] nach einem Schematismus von Sicherheit und Gefahr kognitiv strukturiert und wahrgenommen wird“.²⁸

II.1.1.2 Kategorien öffentlicher Risiken

Risikokategorie I: Öffentliche institutionelle Risiken

Risiken im Sinne von Bedrohungen und Unsicherheit zukünftiger möglicher Ereignisse etwa in Form von Krankheit oder frühzeitigem Tod des Einzelnen aber auch in Form von Naturkatastrophen, Seuchen, Hungersnöten oder Kriegen als Bedrohung eines Gemeinwesens gehören seit jeher zu den Bedingungen menschlicher Existenz.²⁹ Diese Formen des Risikos galten den Menschen bis zur Zeit der Aufklärung weitgehend extern von überirdischen Mächten vorgegeben.³⁰ Erst mit der Aufklärung des 18. und 19. Jahrhunderts, die mit ihren Grundlagen und Folgen die Gegenwart – die Moderne – ganz wesentlich prägt, wandelte sich diese Erklärungsform.

²⁶ Beck (1986), S. 25, 48.

²⁷ Diesen Überlegungen folgend ist der Risikobegriff z. B. in der Praxis der Rechtswissenschaften, als Rechtsbegriff etabliert, wie etwa im Arzneimittelgesetz, im Chemikaliengesetz und im Gentechnikgesetz. Das zu staatlichen Maßnahmen berechtigende Risiko ist zwischen der abzuwehrenden Gefahr und dem rechtlich erlaubten, also hinzunehmenden Restrisiko angesiedelt. Vgl. Kloepfer (1998), S. 211.

²⁸ Vgl. Beck (1986), S. 48.

²⁹ Vgl. hierzu etwa Beck (2007), S. 19ff.

³⁰ Vgl. Bernstein (1997), S. 21ff.

Der Rationalismus, d. h. die Überzeugung, dass Struktur und Ereignisse der Welt logischen, gesetzmäßigen und berechenbaren Bedingungen unterliegen, machen klassische Bedrohungen zu „natürlichen Vorgängen“, die mit der Entwicklung von Wissenschaft und Technik in ihrer Bedrohung relativiert und in wesentlichen Teilen erklärbar und gestaltbar werden. Rationalität und Logik einerseits und die Bewertung der Wirkung von Rationalität und Logik andererseits stellen geeignete Kriterien für unterschiedliche Risikokategorien dar.³¹

So bezieht sich die Risikokategorie I auf solche Risiken, die zum einen als rechenbar und damit – insbesondere in den Wirtschafts- und Ingenieurwissenschaften – als kalkulierbar angesehen werden. Öffentliche institutionelle Risiken entstehen aufgrund von Entscheidungen öffentlicher Institutionen. Zum anderen liegt ein wesentliches Merkmal darin, dass institutionelle Risiken abgrenzbar und Entscheidungen bzw. Entscheidungsträgern unmittelbar zugerechnet werden können. So führt das Einsetzen von Derivaten zur Erschließung der Chance, die Zinsaufwendungen für die Verschuldung einer Gebietskörperschaft zu senken,³² zwangsläufig zu dem Risiko eines zusätzlichen Vermögensverlustes.

Ausgehend von bestimmten Zielsetzungen strukturieren Entscheidungen zukünftiges Handeln zur Zielerreichung und legen notwendige Anpassungsmaßnahmen an prognostizierte Entwicklungen fest. Das Problem des Entscheidungsträgers liegt in dem Grad an Sicherheit der Informationen, die sich auf die zukünftige Entwicklung beziehen. Risiko wird als abhängig und als Folge menschlichen Entscheidens/Verhaltens und diesem als zurechenbar angesehen. So bezieht sich eine der heutigen gängigen Betrachtungen von Risiko auf die Wahrscheinlichkeit, dass im Zusammenhang mit einem bestimmten (Entscheidungs-)Verhalten ein möglicher Nachteil eintritt oder ein erwartetes positives Ergebnis nicht eintritt. Es geht somit um die Gefahr einer zukünftigen negativen Abweichung von einer vorgegebenen Zielgröße, wobei sich das Eintreten dieses Ereignisses mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit spezifizieren lässt. Dies bedeutet damit zugleich die Chance und die Möglichkeit, wiederum mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit den Eintritt dieses Ereignisses zu vermeiden. So soll beispielsweise das für Unternehmen inzwischen gesetzlich geforderte Risikomanagement³³ ganz im Sinne des Rationalverhaltens des Entscheidungsträgers den – das Risiko begründenden – unvollständigen In-

³¹ Vgl. Renn et al. (2007), insbesondere S. 144ff.

³² Vgl. hierzu Birkholz (2008); Birkholz (2007), S. 178ff; Schwarz (2002), S. 315ff sowie die Beiträge in Frischmuth u. Bals (2007).

³³ Siehe exemplarisch Brühwiler (2007); Wolke (2007); Romeike u. Finke (2003); Bitz (2001).

formationsstand durch Frühwarnsysteme³⁴ verbessern und diese nutzend eine systematische Risikopolitik aufbauen.

Aus übergeordneter Sicht können dabei Risiken wiederum aus Steuerungsgründen besondere Bedeutung haben. So wird das Insolvenzrisiko von Unternehmen als wesentliches Element der Wirtschaftsordnung durchaus gezielt und bewusst in Kauf genommen. Das Insolvenzrisiko des einzelnen Unternehmens als wesentliches ordnungspolitisches Element in einem marktwirtschaftlichen System erschließt die Chance zu einer hohen allokativen Effizienz des Gesamtsystems. Hieraus erklärt sich dann auch, dass es nicht darum geht, ein Risiko generell auszuschalten, sondern aus übergeordneten Zielen durchaus eine bestimmte Eintrittswahrscheinlichkeit zuzulassen. Wesentlich an dieser Betrachtungsweise von Risiko ist die – rationale – Strukturierbarkeit und Gestaltungsmöglichkeit von Risiken, mit denen sich der Entscheidungsträger konfrontiert sieht. Diese Form von Risiko wollen wir im Folgenden als **organisatorisches oder auch institutionelles Risiko** bezeichnen. Da es in dem vorliegenden Beitrag um öffentliche Institutionen geht, handelt es sich um ein öffentliches organisatorisches Risiko. Es geht hierbei um mit Risiko behaftete Entscheidungen öffentlicher Organisationen, beispielsweise auf dem Gebiet des aktiven Schuldenmanagements einer Gebietskörperschaft,³⁵ klassische Investitions- aber auch Leistungsprogramm- und Personalentscheidungen. Das Problem liegt darin, dass die Risikoaspekte bei derartigen Entscheidungen in der Vergangenheit ganz überwiegend nicht gesehen und/oder als für den Öffentlichen Sektor als vernachlässigbar angesehen wurden. So haben staatliche Organisationen Chancen deshalb nicht erschlossen, weil sie aufgrund der bisherigen strukturellen Bedingungen (vor allem durch die Rechtsnormen, aber auch durch die öffentliche Meinung manifestiert) generell risikoavers im Sinne eines Nullrisikos waren.

Risikokategorie II: Öffentliche gesellschaftliche Risiken

Anders verhält es sich mit dem Risikoverständnis in der Soziologie, die sich dem Phänomen öffentlicher und kollektiver Risiken zunehmend annimmt. Hier wird auf die Folgen von Rationalität und Logik der Aufklärung, also auf die Folgen von neuem Wissen und den daraus abgeleiteten

³⁴ Zu Frühwarnsystemen des privatwirtschaftlichen Risikomanagements siehe z. B. Kaiser (2007); Fiege (2006); Diederichs (2004).

³⁵ Vgl. hierzu Birkholz (2008); Frischmuth u. Bals (2007). Die Gebietskörperschaften beginnen erst in neuerer Zeit sich durch das bewusste Eingehen von Risiken, die Chance auf niedrige Zinskosten ihrer Verschuldung zu erschließen.

Innovationen abgestellt. Während sich die theoretische Risikodiskussion in den Wirtschaftswissenschaften seit Mitte der 80iger Jahre des vorigen Jahrhunderts eher verflüchtigt hat, nimmt sie in der Soziologie inzwischen einen zentralen Stellenwert ein. Zunächst ausgehend von den Folgewirkungen und Akzeptanzproblemen von Großtechnologien³⁶ wird Risiko immer mehr als existenzielles Strukturproblem moderner Gesellschaften verstanden³⁷. Vor dem Hintergrund einer Reihe neuer die derzeitige Realität strukturierender Begriffe und gesellschaftlicher Bedrohungsszenarien wie beispielsweise Risiko- und Weltrisikogesellschaft, globaler Terrorismus, globale Finanzkrise und Klimakatastrophe scheinen Staat, Verwaltungen, Gesellschaften der Moderne (als Folge der Aufklärung) bis hin zur gesamten Welt generell mit existenziellen Risiken konfrontiert zu sein. Große Teile, der die Menschheit betreffenden Gefährdungsszenarien werden zum Gegenstand der politischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Auch bei der hier als Folgen der Entscheidungen und Handlungen Dritter skizzierten und vor allem in der Soziologie thematisierten zweiten Kategorie von Risiken handelt es sich um solche Risiken, deren Handhabung und Beeinflussung durch Staat und Verwaltungen erwartet wird. Hiervon sind die Gesellschaft als Ganzes, einzelne gesellschaftliche Gruppen oder Individuen betroffen. Eine individuelle und/oder über den Markt zu steuernde Handhabung derartiger Risiken scheint weitgehend ausgeschlossen. Entsprechend wird die Zuständigkeit auf das Kollektiv (den Staat) verlagert, der als zuständig für die Organisation und Umsetzung von Risikovermeidungsstrategien gilt. Im Gegensatz zu der ersten Betrachtungsebene, bei der es sich um die organisatorischen unmittelbaren Risiken staatlicher Institutionen handelt, geht es hierbei um eine öffentliche Risikokategorie, die wir als **gesellschaftliches** oder auch **kollektives Risiko** bezeichnen wollen. Gefährdet werden nicht wie bei der Risikokategorie I festgelegte Ziele durch ein mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit eintretendes Ereignis. Gefährdet wird allgemein die derzeitige Lebenssituation einzelner Individuen, Gruppen, Gesellschaften bis hin zur gesamten Menschheit, d. h. auch folgender Generationen.

Diese aus der Risikokategorie II mittelbaren kollektiven Risiken werden durch Hinzuziehung weiterer Abgrenzungskriterien in der soziologischen

³⁶ Hierzu insbesondere die Studie von Renn u. Zwick (1997), in der zum Themengebiet Technikwahrnehmung und Technikakzeptanz rund 300 insbesondere empirische Studien ausgewertet werden, die ein sehr komplexes aber zugleich auch sehr differenziertes Bild des Phänomens Technik und Technikakzeptanz geben.

³⁷ Ein Überblick über die aktuellen sozialwissenschaftlichen Risikoansätze findet sich bei Renn et al. (2007), S. 44ff.

Literatur umfassend diskutiert und weiter unterteilt.³⁸ So ergänzen Renn et al. (2007) die Kriterien Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß des zu erwartenden Schadens um Abschätzungssicherheit, Persistenz, Reversibilität, Verzögerungswirkung und Mobilisierungspotenzial.³⁹ Dabei bedeutet Persistenz die zeitliche Reichweite potenzieller Schäden und bezieht sich auf die intergenerative Gerechtigkeit. Reversibilität bezieht sich auf die Möglichkeit, die ursprüngliche Ausgangssituation vor Eintritt des Schadens wieder herzustellen. Verzögerungswirkung bezieht sich auf die Zeitspanne zwischen dem Schadensereignis und den tatsächlichen Konsequenzen. Mobilisierungspotenzial schließlich „[...] wird verstanden als die Verletzung sozialer oder kultureller Interessen und Werte. Das Mobilisierungspotenzial wird durch soziale Konflikte und psychologische Reaktionen von Individuen oder Gruppen hervorgerufen, die sich durch die Konsequenzen des Risikos beeinträchtigt fühlen.“⁴⁰ Auf der Grundlage dieser Kriterien werden in Anlehnung an die griechische Mythologie⁴¹ die in der folgenden Übersicht wiedergegebenen 6 Risikotypen gebildet.⁴²

Der Rückgriff auf die griechische Mythologie soll die „zeitlich unbegrenzte Relevanz der Problemstellung eines gelingenden Umgangs mit Risiko“ verdeutlichen.⁴³ Die gewählten Götter- und Sagengestalten stehen dabei jeweils für eine besondere Eigenschaft oder ein spezifisches Merkmal von Risiko (vgl. Tabelle II.1-1).

³⁸ Vgl. hierzu Renn et al. (2007) und die dort angegebene Literatur, insbesondere WBGU (1999).

³⁹ Renn et al. (2007), S. 142ff.

⁴⁰ Renn et al. (2007), S. 143.

⁴¹ Vgl. hierzu auch die bei Renn et al. (2007), S. 145 angegebene Literatur; WBGU (1999).

⁴² Renn et al. (2007), S. 163.

⁴³ Renn et al. (2007), S. 144.

Tabelle II.1-1: Typen von Risiken nach der WBGU-Klassifikation (Renn et al. (2007), S. 163)

Typen	Bezeichnung	Charakterisierung	Beispiele
Typ 1	Damoklesschwert	<u>A gegen unendlich</u> <u>W gegen 0</u> S groß P und M eher hoch	Kernenergie, Chemieanlagen, Dämme, Meteoriteneinschläge, Überschwemmungen
Typ 2	Zyklop	<u>A groß</u> und unbekannt <u>W ungewiss</u> S klein, R niedrig P eher hoch	Erdbeben, Vulkane, AIDS, karzinogene Stoffe in geringen Dosen, Resistenzen
Typ 3	Pythia	<u>S sehr klein</u> <u>A und W ungewiss</u> A möglicherweise hoch P hoch	Eingriffe in Geozyklen, Klimaveränderung, neue Seuchen, biologische Zeitbomben, Gentechnik, BSE
Typ 4	Büchse der Pandora	A nur Vermutungen W unbekannt S klein, <u>P sehr hoch</u> <u>R sehr niedrig</u>	FCKW (retrospektiv), Ozon, DDT, Xenobiotika, neue Chemikalien, Monofunktionalisierung von Kulturpflanzen
Typ 5	Kassandra	A eher hoch W eher hoch S mittel, <u>V sehr hoch</u>	Mutagene Wirkungen, Langzeitfolgen von Klimaveränderungen
Typ 6	Medusa	A eher gering W z. T. ungewiss S mittel, alles andere mittel bis gering nur <u>M sehr hoch</u>	Karzinogene Stoffe unterhalb der Signifikanzschwelle, Elektromagnetische Felder, ionisierende Strahlung

Legende

- W Eintrittswahrscheinlichkeit
- A Ausmaß der Schadensfolgen
- S Abschätzungssicherheit
- P Persistenz
- R Reversibilität
- V Verzögerungswirkungen
- M Mobilisierungspotenzial

So bezieht sich beispielsweise der Risikotyp 1 (Damoklesschwert) auf technologische Risikopotenziale wie sie mit Kernkraftwerken und großchemischen Anlagen verbunden sind.⁴⁴ Dies sind Risiken mit geringer Ein-

⁴⁴ Neben den technologischen (aus der Aufklärung resultierenden und durch menschliches Handeln produzierten) Risiken werden in den Risikotyp 1 auch

trittswahrscheinlichkeit, aber sehr hohem Schaden im Eintrittsfall. Demgegenüber umfasst etwa der Typ 5 (Kassandra) Risiken des Klimawandels und des Verlusts der biologischen Artenvielfalt, also Risiken mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und katastrophalen Folgen, aber mit einer großen zeitlichen Verzögerung zwischen dem verursachenden Schadensereignis und dem Schadenseintritt. Charakteristische Gemeinsamkeit aller 6 Risikotypen ist das generelle Dilemma zwischen dem wachsenden Wissen einerseits und der Unsicherheit über die Folgen menschlichen Handelns andererseits. „Die mythischen Personenbilder stellen die antike Antwort auf den Versuch dar, das Grunddilemma der Gleichzeitigkeit der Erfahrung zunehmenden Wissens über die Zukunft und der zunehmenden Unsicherheit über die Folgen des eigenen Handelns kognitiv zu bewältigen.“⁴⁵

Risikokategorie III: Öffentliche Systemrisiken

Nun sind aber Risiko und Risikovorsorge – auch Weltrisiken – in Politik und im Öffentlichen Sektor keineswegs neu. Sie spielen in den unterschiedlichsten Facetten schon seit jeher eine Rolle. Dominanter Aspekt dabei ist zunächst und allgemein die Gewährleistung von Sicherheit im Sinne der Vermeidung und/oder Kompensation von Gefährdung. So zielte die Bismarcksche Sozialversicherungspolitik auf eine parafiskalische Absicherung individueller sozialer Lebensrisiken, insbesondere bezogen auf Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Altersarmut.⁴⁶ Die dabei zur Diskussion stehenden Risiken im Sinne von Gefahren werden zum Gegenstand eines durch den Staat zu organisierenden Versicherungssystems. Wird die Gefahr für den Einzelnen Realität, wird sie über eine Versicherungsleistung materiell vollständig oder partiell kompensiert. Dem Staat obliegt es, die materielle Kompensation von Gefahren zu organisieren und zu gewährleisten.

Die Handhabung von Risiken und Gefährdung durch den Staat für den einzelnen Bürger lässt sich institutionenökonomisch als Teil eines Gesellschaftsvertrages interpretieren. Der einzelne Bürger schließt mit dem Staat (als übergeordnetes Kollektiv) einen Vertrag, durch den er bestimmte (Verfügungs-)Rechte abtritt, etwa sich bereit erklärt, bei Nichteinhaltung von Gesetzen, bestraft zu werden, Steuern zu zahlen, sich an eine vorgegebene Ordnung zu halten (z. B. im Straßenverkehr rechts und nur bei grün über die Ampel zu fahren). Als Gegenleistung erwartet er, dass der Staat

natürliche Gefahren wie etwa Meteoriteneinschläge eingeordnet (vgl. Renn et al. (2007), S. 148).

⁴⁵ Renn et al. (2007), S. 147.

⁴⁶ Vgl. Eichenhofer (2000).

alle Gesellschaftsmitglieder in dieses Vertragssystem einbindet, einen individuellen Schutz bei Vertragsverletzungen durch andere und damit auch die Gewährleistung individueller Verfügungsrechte sowie ein Mindestmaß an materieller und sozialer Sicherheit gewährleistet. Die Verfassung mit dem Gewaltmonopol des Staates steht für diesen Gesellschaftsvertrag.⁴⁷ Die Bürger erwarten Vertragssicherheit seitens des Staates, ausgedrückt durch das Rechts- und das Sozialstaatsprinzip. Dies schließt im Sinne der kulturellen Dimension von Risiko ein, dass es für den Bürger nur eine begrenzte Akzeptanz von Risiken im Sinne einer nicht vollständigen Gewährleistung von Rechts- und Sozialstaat gibt. Wird diese Akzeptanzschwelle überschritten, kündigt der Bürger seine Loyalität auf. Der Staat erwartet (bei Einhaltung dieser Akzeptanzschwelle) Vertragssicherheit durch den Bürger ausgedrückt durch Loyalität im Sinne der Einhaltung der Rechtsordnung.

Die Funktionalität dieses Risikoaspektes richtet sich auf die Funktionsfähigkeit und Organisierbarkeit eines aus den gesellschaftlichen Individuen bestehenden Kollektivs in Form von Staat und Gesellschaft und ihren Institutionen. Staatliches institutionelles (und personales) Versagen führt zu einer Schwächung und auf Dauer gar zum Zusammenbruch der bisher akzeptierten Strukturen und Verfahren zur Koordination eines Kollektivs. Kollektiv steht dabei als eine abgrenzbare Organisationsform/Gesellschaft mit für den einzelnen bindenden Normen und Identitätswirkungen.⁴⁸

Die auf die Vermeidung bzw. Kompensation von Gefährdungen der Bürger ausgerichtete die Funktionsfähigkeit eines abgrenzbaren Gemeinwesens gewährleistende Risikokategorie III wird von den beiden übrigen skizzierten Kategorien überlagert, stellt gleichwohl von ihrer Wirkung und Funktionalität eine eigenständige Kategorie dar. Sie bezieht sich auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems und soll im Folgenden als **öffentliches Systemrisiko** bezeichnet werden. Die Gefährdung der Funktions- und Leistungsfähigkeit kann dabei nicht allein unter dem Aspekt der Handhabung und Bewältigung der Risikokategorie I und II analysiert werden. Vielmehr resultiert das öffentliche Systemrisiko generell aus der Gefahr des Versagens der politisch administrativen Ebene einer Gesellschaft.

Die hier als öffentliche Systemrisiken bezeichnete Risikokategorie III ist nicht zu verwechseln mit den in der soziologischen Literatur diskutierten

⁴⁷ Vgl. auch Buchanan (1984).

⁴⁸ Dass es hierbei weniger um den klassischen Nationalstaat geht, zeigt in Europa dessen derzeitige Ablösung durch die EU. Die nationale Identifikation und Bindungswirkung wird zunehmend (bei den Normen) ersetzt durch eine europäische.

systemischen Risiken⁴⁹. Letztere beziehen sich auf „[...] hochgradig vernetzte Problemzusammenhänge mit schwer abschätzbaren Breiten und Langzeitwirkungen, deren Beschreibung, Bewertung und Bewältigung mit erheblichen Wissens- und Bewertungsproblemen verbunden sind.“⁵⁰ Sie stellen in gesteigerter Form eine Teilmenge der oben gekennzeichneten kollektiven Risiken dar und sind geprägt durch die Merkmale

- zeitliche und räumliche Entgrenzung der Schadenskategorien,
- hohes Maß an Komplexität,
- hohes Maß an Unsicherheit und
- hohes Maß an Ambiguität.

Die hierdurch charakterisierten Risiken und Problemzusammenhänge als systemische Risiken „produzieren“ öffentliche Systemrisiken im Sinne des möglichen und erwarteten Versagens des politisch administrativen Systems bei den Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten der Risikokontrolle und Beherrschbarkeit. Ursächlich hierbei ist das Festhalten an tradierten Handlungsmustern und Entscheidungslogiken von öffentlichen Institutionen. Systemrisiko bedeutet somit generell die Gefahr von Fehlsteuerungen und des generellen Versagens, aber auch des Missbrauchs durch das politisch administrative System. Die Gefahr der Fehlsteuerung, des Versagens sowie des Missbrauchs beim Management der Risikokategorien I und II (insbesondere systemischer Risiken mit der Konsequenz einer Funktionsunfähigkeit und existenziellen Systemgefährdung) stellen dabei eine Teilmenge der gesamten Risikokategorie III dar.

Die skizzierten drei unterschiedlichen Kategorien öffentlicher Risiken sind in Tabelle II.1-2 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

⁴⁹ Vgl. Renn et al. (2007), S. 176 und die dort angegebene Literatur.

⁵⁰ Renn et al. (2007), S. 176.

Tabelle II.1-2: Kennzeichnung wesentlicher Kategorien öffentlicher Risiken (Eigene Darstellung)

Öffentliche Risikokategorie	Unmittelbare Betroffenheit/ unmittelbarer Risikoträger	Bezugsfeld	Beispiel	Fachliche Ausrichtung
Kategorie I Institutionelle Risiken als Entscheidungsproblem (genauer: durch Entscheidungen verursacht und kontrollierbar)	Öffentliche Institutionen	Entscheidungen öffentlicher Institutionen	Vermögensrisiken bei aktivem Schuldenmanagement	Wirtschaftswissenschaft
Kategorie II Kollektive, gesellschaftliche Risiken als Gefährdung von Gesellschaftsmitgliedern	Individuen, Gruppen, Gesellschaft, Welt	Folgewirkungen von Entscheidungen Dritter, Einsatz komplexer technischer Systeme	Klima-veränderungen, Umweltbelastungen	Soziologie
Kategorie III Systemrisiken als existenzielle Risiken des politisch-administrativen Systems	Akteure des politisch-administrativen Systems/ Gesellschaft	Funktions- und Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems	Akzeptanzverlust, Entzug von Massenloyalität	Politikwissenschaft

Öffentliche Risiken als Risikotriade

Die genannten Risikokategorien sind keineswegs so eindeutig abgrenzbar wie es auf den ersten Blick erscheint. Eine öffentliche Institution, etwa die Stadtkämmerei einer Kommune, kann bei einem aktiven Schuldenmanagement durchaus zu einer Gefahr für das gesamte politisch-administrative System (PAS) werden. Dies ist dann der Fall, wenn das Risiko des Vermögensverlustes nicht begrenzt wird und sich im Falle des Eintritts die Finanzsituation der Gebietskörperschaft dramatisch verschlechtert. Diese kann direkt oder indirekt zu einer grundsätzlichen Gefahr für die Bewohner werden. Man denke etwa an die Gefahr dadurch, dass keine Mittel oder

zu geringe Mittel für die Kriminalitätsbekämpfung, für die Feuerwehr etc. verfügbar sind. Gefahr und Risiko sind schon allein deshalb keineswegs trennscharf voneinander zu trennen, weil Risiken öffentlicher Institutionen im Falle ihres Eintretens immer mehr oder minder auf den Bürger zurückschlagen (letztlich mehr als auf die das Risiko tragende „Einzelinstanz“). Von daher kann man davon ausgehen, dass es sich um ein Kontinuum handelt, dessen Endpunkte organisatorisches Risiko und kollektives Risiko darstellen.

Auch das institutionelle Risiko und das Systemrisiko sind voneinander nicht klar abgrenzbar und liegen ebenfalls auf einem Kontinuum. So dürfen öffentliche Entscheidungen, die zu einem vollständigen Verlust des öffentlichen Vermögens und der öffentlichen Handlungsfähigkeit führen, zwangsläufig auch die Systemfrage aufwerfen. Dies gilt umso mehr dann, wenn zunehmend externe Gefahren für den Bürger produziert werden, denen Staat und Verwaltungen hilflos und handlungsunfähig gegenüber stehen. Schließlich besteht auch zwischen kollektiven Risiken und Systemrisiken kein immer klar abgrenzbarer Zusammenhang. Kollektive Risiken können in Abhängigkeit von ihrer subjektiv wahrgenommenen Bedeutung und ihren objektiven Wirkungen zu einem Risiko der politischen Entscheidungsträger und darüber hinaus zum Risiko der Funktionsweise des PAS werden.

Von daher lassen sich öffentliche Risiken in ihren Grundkategorien als Risikotriade (vgl. Abbildung II.1-2) der öffentlichen Risikokategorien mit den Eckpunkten institutionelles Risiko, gesellschaftliches Risiko und Systemrisiko begreifen. Jedes öffentliche Risiko liegt innerhalb dieser Triade und wird jeweils situationsabhängig durch unterschiedliche Grade oder Intensitäten der drei Risikokategorien geprägt. Dies bedeutet, dass bei jeder Risikokategorie die beiden übrigen Kategorien stets mitgedacht werden müssen.

Diese wesentlichen öffentlichen Risikokategorien bedürfen (unterstellt man einmal eine grundsätzliche oder normativ eine notwendige Beeinflussbarkeit) einer systematischen Analyse. Dabei zeigt sich, dass ein ganz entscheidendes Problem jener Phänomene, die mit dem Begriff Risiko erfasst werden (sollen), darin liegt, dass zu wenig von der Komplexität der Realität abstrahiert wird. Wissenschaftliche Analyse erfordert Reduktion von Komplexität durch Abstraktion und Strukturierung und nicht durch die Übernahme von realer Komplexität bestimmender Intransparenz, Interdependenz und Unstrukturiertheit in die wissenschaftliche Analyse selbst.

Die reale Situation wird nicht zuletzt dadurch geprägt, dass die genannten Risikokategorien interdependent und nicht klar voneinander abgrenzbar sind. So hängen die Systemrisiken ganz wesentlich von dem (wahrgenommenen) Bewältigungsgrad der beiden übrigen Risikokategorien ab,

sowie davon, inwieweit das politisch administrative System durch seine Entscheidungen (wiederum wahrgenommene⁵¹) neue Risiken produziert. Von daher lassen sich die tatsächlichen Risikosituationen häufig nur von der Tendenz einer der hier noch näher zu strukturierenden Kategorien zuordnen. So geht auch Luhmann von einem Kontinuum unterschiedlicher Risikokategorien aus: Nämlich von „Risiko“ (in der vorliegenden Konzeption institutionelle Risiken) und von „Gefahr“ (in der vorliegenden Konzeption kollektive Risiken), die lediglich in den Endpunkten klar voneinander abgrenzbar sind.

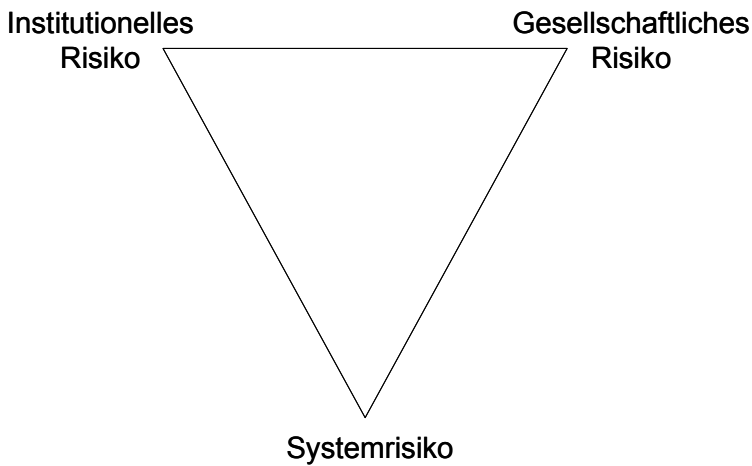


Abb. II.1-2. Öffentliche Risikotriade (eigene Darstellung)

Die folgende Analyse befasst sich jeweils mit der Erklärung der einzelnen Risiken, deren Wirkungen sowie den Anforderung an deren Handhabung im Sinne eines Risikomanagements.

⁵¹ Die oben angesprochene kommunikative Vermittlung und subjektive Wahrnehmung durch die Bevölkerung ist ein ganz wesentlicher Bestandteil der Risikodiskussion.

II.1.2 Analyse und Management öffentlicher Risiken

II.1.2.1 Institutionelle Risiken

Kennzeichnung und Analyse

Öffentliche institutionelle Risiken treten analog zum privatwirtschaftlichen Unternehmenssektor auch bei öffentlichen Institutionen auf. Sie resultieren aus der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung und wirken unmittelbar zurück auf den institutionellen öffentlichen Aufgabenträger. Ihre systematische Erfassbarkeit und einzelnen öffentlichen Institutionen „isoliert“ zurechenbare Existenz hängt unmittelbar mit der Dezentralisierung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung zusammen. Die einzelne öffentliche Teilaufgabe wird organisatorisch aus dem Gesamtkomplex öffentlicher Aufgabenwahrnehmung herausgelöst, woraus sich ein aufgaben- und zielgruppenspezifisches Einzelrisiko ergibt. Der institutionelle Risikoproduzent als Aufgaben- und Entscheidungsträger und Nutznießer, der mit dem Risiko erschlossenen Chancen sowie Risikoträger stellen tendenziell eine Risiko-Nutzeneinheit (im idealtypischen Fall in Personalunion) dar. Diesem institutionellen Risiko ist im Rahmen von den Leistungsprozess und Ressourcenverbrauch rationalisierenden und zusätzliche Chancen erschließenden Entscheidungen Rechnung zu tragen. Je komplexer die dezentrale Aufgabe ist, desto höher sind die nicht mehr der einzelnen Institution zuzurechnenden und von dieser zu steuernden und zu beeinflussenden Risiken. Nicht mehr das (einfache) institutionelle Risiko ist dominant, sondern das komplexe und kollektiv zu tragende.

Öffentliche Institutionen bezeichnen dabei die Gesamtheit der Körperschaften des öffentlichen Rechts, insbesondere Bund, Länder, Gemeinden einschließlich anderer verselbstständigter öffentlich-rechtlicher Einheiten, wie z. B. die Sozialversicherungsträger, aber auch wesentliche Teile öffentlicher Unternehmen. Ihnen allen ist gemein, dass ihre Aufgabe überwiegend darin besteht, Dienstleistungen für die Allgemeinheit zu erbringen, die ganz überwiegend über Zwangsabgaben (öffentliche Abgaben, Steuern) oder Gebühren finanziert werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die öffentlichen Verwaltungen der jeweiligen Muttergebietskörperschaften. Die öffentliche Verwaltung nimmt die Aufgaben des Staates oder der kommunalen Selbstverwaltung⁵² wahr. Sie unternimmt durch Vorbereitung, Vollzug und Kontrolle politischer Entscheidungen Hand-

⁵² In Art. 28 II GG wird den Gemeinden das Recht zugesprochen, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Zum dt. Kommunalrecht vgl. Gern (2003).

lungen zur Erreichung des Staatszwecks. Diese Aktivitäten erbringt sie in einer speziellen, vom Staat bereitgestellten und gesetzlich determinierten Organisation, die ihrerseits teils direkt, teils indirekt demokratisch legitimiert ist.⁵³ Die öffentliche Verwaltung ist damit Teil der vollziehenden Gewalt.⁵⁴ Die von öffentlichen Verwaltungen wahrzunehmenden Angelegenheiten des Gemeinwesens lassen sich nicht abschließend bestimmen, sind sie doch abhängig von Zeit und Ort und werden im öffentlichen Interesse durch dazu legitimierte politische Organe von politischen Zielen abgeleitet und als öffentliche Aufgabe vorgegeben.⁵⁵ Die Funktion öffentlicher Verwaltung liegt damit primär in der Durch- bzw. Umsetzung jener kollektiv verbindlichen Entscheidungen, die im Rahmen der gesetzgebenden Gewalt (Bundestag/Landesparlamente) formuliert sind. Infolgedessen sind öffentliche Verwaltungen (und hier besonders die Kommunalverwaltung von Kreisen, Städten und Gemeinden) für die Sicherstellung der damit verbundenen Aufgaben verantwortlich. Gesetzgebung und Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene können außerdem zu unmittelbar neuen Aufgaben und Erweiterungen bestehender öffentlicher kommunaler Aufgaben führen.⁵⁶

Öffentliche Verwaltungen auf Staats- und Kommunalebene sind vor allem durch ihre Sachzielorientierung geprägt. Im Gegensatz zur Gewinn- und Renditeorientierung privatwirtschaftlicher Unternehmen steht hier die Gewährleistung von öffentlichen, hoheitlichen Aufgaben und Leistungen im Vordergrund. Zur Abbildung der Ergebnisse und Wirkungen der Aufgabenerfüllung sind zwangsläufig wesentlich stärker nicht-monetäre Aspekte und Handlungswirkungen zu berücksichtigen. Die Zieldominanz im

⁵³ Vgl. Schedler u. Proeller (2006), S. 16.

⁵⁴ Jede Tätigkeit des Staates, die weder der Gesetzgebung (Legislative) noch der Rechtsprechung (Judikative) zuzuordnen ist, fällt in den Bereich der Exekutive. Im engeren Sinne wird unter öffentlicher Verwaltung jedes administrative Handeln (Verwaltungshandeln) verstanden, das dem Vollzug von Vorschriften dient. Regierungstätigkeit ist in diesem Begriffsverständnis nicht Teil der Verwaltung im engeren Sinne. Vgl. Eichhorn (2002), S. 760.

⁵⁵ Vgl. Eichhorn (2002), S. 760.

⁵⁶ Vgl. Hopp u. Göbel (2004), S. 3ff. Strittig ist, inwiefern so genannte *freiwillige Aufgaben* wie Kultur, Sport und Freizeit im Rahmen der allgemeinen Daseinsvorsorge eine Gebietskörperschaft für ihre Bevölkerung gewährleisten muss. Im Sinne des Grundgesetzes gibt es keine abgeschlossene Staatsaufgabenlehre, so dass die Daseinsvorsorge nicht als verfassungsmäßige Staatsaufgabe bezeichnet werden kann. Tatsächliche Handlungsspielräume bei den freiwilligen Aufgaben ergeben sich somit nur, wenn nach ordnungsgemäßer Erfüllung der gesetzlich determinierten *Pflichtaufgaben* noch genügend finanzielle Mittel zur Verfügung stehen.

privatwirtschaftlichen Bereich konzentriert sich schwerpunktmäßig darauf, durch die Berücksichtigung nicht-monetärer Faktoren, die Erreichung der (monetären) Formalziele sicherzustellen. Im öffentlichen Bereich ist die Situation hingegen umgekehrt. Die Erreichung nicht-monetärer Sachziele in Form öffentlicher Aufgabenwahrnehmung erfordert die besondere Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Aspekte und Wirkungen. Von daher sind zwar die Handlungsziele in privaten Unternehmen und in öffentlichen Verwaltungen nicht identisch, allerdings sind in wesentlichen Bereichen die Problemstrukturen ähnlich.

Dies bedeutet, dass Verfahren und Methoden zur Risikoerfassung und -beeinflussung, die die gesamte Organisation betreffen in gleicher Weise sowohl in privaten Unternehmen als auch in öffentlichen Verwaltungen geeignet sind.

Generell sind mehrere Möglichkeiten denkbar, die mittel- und unmittelbaren Auswirkungen von Risiken auf eine private oder öffentliche Organisation bzw. auf ihre Ziele darzustellen. Dies geschieht i. d. R. durch Klassifizierungen bzw. eine Typisierung, die in Bezug zu einem Organisationsziel bzw. zu einer Erwartung oder einer negativen Folge stehen.⁵⁷ So können eine Vielzahl von Risikotypen gegenübergestellt werden: Einzelrisiken, Gruppenrisiken, Geschäftsrisiken, Finanzrisiken, interne und externe Risiken, strategische und operative Risiken, Erfolgsrisiken, Liquiditätsrisiken, produktimmanente und nicht-produkt-immanente Risiken, versicherbare und nicht-versicherbare Risiken etc.⁵⁸ Grundsätzlich lassen sich die private bzw. öffentliche Organisationen betreffende Risiken wie im privatwirtschaftlichen Sektor in drei Hauptkategorien unterteilen, nämlich Betriebsrisiken (auf die eigentlichen Wertschöpfungsprozesse bezogene), leistungswirtschaftliche Risiken, sowie finanzwirtschaftliche Risiken⁵⁹ (vgl. Abbildung II.1-3).

⁵⁷ Vgl. Brühwiler (2007), S. 21.

⁵⁸ Vgl. z. B. Romeike (2003), S. 165ff.

⁵⁹ Z. B. nach Keitsch (2000), S. 11.

Risikotypen		
Unternehmensrisiken / Organisationsrisiken		
Betriebsrisiken Management Organisation Führung Personalstruktur/ -qualifikation Corporate Governance Rechtliche Risiken Projekte IT- Struktur/ Informations- system /-risiken	Leistungs- wirtschaftliche Risiken Beschaffungs- risiken Produktionsrisiken Nachfragerisiken Innovations- und Technologierisiken Operative Prozessrisiken	Finanzielle Risiken Liquiditätsrisiken Verschuldungsgrad Zinsrisiken/ Kapitalstruktur- risiken Analagerisiken Inflation Steuereinnahmen/ -ausfälle Veruntreuung

Abb. II.1-3. Mögliche relevante öffentliche institutionelle Risikotypen (Eigene Darstellung)

Für privatwirtschaftliche Unternehmen sind diese Ansätze vor allem in den verschiedenen Perspektiven des organisatorischen Handelns begründet, wenngleich auch anzumerken ist, dass Risiken in der Praxis meist hochgradig miteinander verknüpft sind. Eine Einteilung in verschiedene Ressourcenrisiken (operationelle Risiken, Marktrisiken, etc.) ist für eine effiziente Steuerung und das Verständnis (im Sinne einer Reduktion der Komplexität) sinnvoll, spiegelt allerdings die Realität nur sehr begrenzt wider. Analysen aus Unternehmenszusammenbrüchen zeigen sehr gut, dass die Ursachen in einem Geflecht von mehreren Risikofaktoren zu finden sind.⁶⁰ Eine derartige klare Abgrenzung der relevanten Risikotypen ist von besonderer Bedeutung, möchte man eine quantitative Messung bzw. qualitative Bewertung der Risiken durchführen und somit in Folge dessen

⁶⁰ Vgl. exemplarisch Romeike (2004), S. 52ff. sowie Erben (2003) zu den Fällen SwissAir, Enron oder der KirchGruppe.

aktiv auf verschiedene Risiken im Sinne eines Risikomanagements Einfluss nehmen.⁶¹

Besonders die öffentlichen deutschen Verwaltungen auf kommunaler und Landesebene sehen sich durch die Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens und den damit verbundenen strengeren und transparenteren Normen für die Rechnungslegung⁶² in besonderer Weise mit der Frage der Abbildung von finanziellen Risiken konfrontiert. Dies verdeutlicht auch die Beschäftigung mit dem Thema Basel II, das ebenso mittelfristig für öffentliche Verwaltungen von Bedeutung werden könnte.⁶³ Zudem besteht durch die strukturelle Verschuldungssituation aller öffentlichen Haushalte ein grundsätzliches Risiko, was die Handlungs- und Entscheidungsfreiheiten der öffentlichen Einheiten betrifft. So liegen die Geldschulden gegenwärtig bei ca. 1,5 Billionen Euro, was eine jährliche Zinsbelastung von rund 66 Milliarden Euro darstellt.⁶⁴ Hier besteht einerseits die Verpflichtung durch ein doppeltes Rechnungswesen, mit der Berücksichtigung des materiellen Werteverzehrs und der Einbeziehung von zukünftigen Verpflichtungen, wie Pensionsrückstellungen auch die sog. impliziten Schulden realistisch abzubilden und in das Handlungskalkül aufzunehmen.⁶⁵ Andererseits gilt es, positive Steuereinnahmen im Sinne einer Chance durch eine realistische Risikoabschätzung und zur Verbesserung der finanzpolitischen Planungen zu antizipieren.

Sind demnach Aussagen über die monetäre Dimension der Leistungsfähigkeit und der finanziellen Risiken einer Gebietskörperschaft und ihrer Verwaltung gefragt, so ist die Antwort ausschließlich in einem Risikomanagement auf Basis eines doppelten Informationssystems (Integrierte Verbundrechnung, mit entsprechender Abbildung von Kosten- und Leistungsgrößen) zu finden.

⁶¹ Auch im Rahmen der Risikodiskussion für Banken (Basel II) und Versicherungsunternehmen (Solvency II) sind unterschiedliche Risikokategorisierungen, z. B. im „Sharma Report“ aufgezeigt worden, ohne die es nicht möglich ist, eine adäquate Eigenmittelunterlegung zu berechnen bzw. die identifizierten Risiken zu steuern. Vgl. Engemann u. Rauhmeier (2006); Becker et al. (2005); Gründl u. Perlet (2005).

⁶² Vgl. Budäus (2006a), S. 87ff; Budäus (2006b), S. 116ff; Lüder (2001).

⁶³ Vgl. z. B. Schwarting (2003).

⁶⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt (2007).

⁶⁵ Dabei wird in Summe aller öffentlichen Haushalte von einer Vervielfachung der expliziten Schulden auf schätzungsweise 6 Billionen Euro ausgegangen. Siehe dazu auch Berens et al. (2007).

Management institutioneller Risiken

Als Risikomanagement bezeichnet man die systematische Erfassung, Bewertung und Steuerung unterschiedlicher, die Organisation betreffende Risiken im Sinne eines Führungsprozesses bzw. eines Regelkreises.⁶⁶ Grundsätzlich lassen sich die vier Phasen der Risikoidentifikation, der Risikobewertung, der Risikosteuerung und der Risikokontrolle unterscheiden, die allgemein von einer grundsätzlichen Risikopolitik der Organisation begleitet werden (vgl. Abbildung II.1-4).

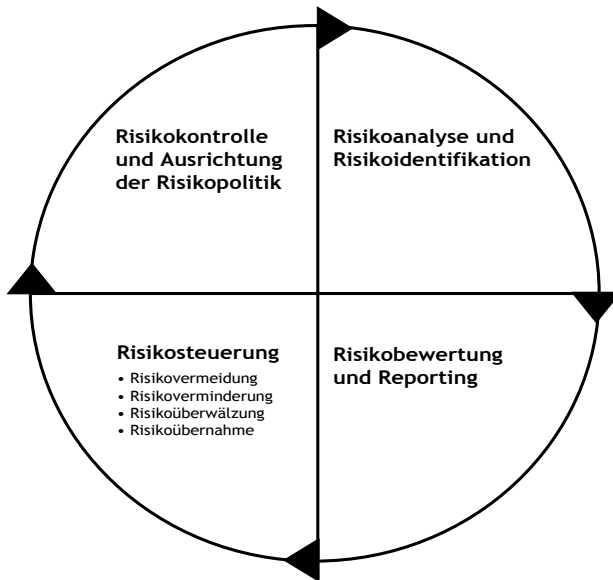


Abb. II.1-4. Risikomanagement-Kreislauf (Eigene Darstellung)

Die Phase der Identifikation beinhaltet im Sinne einer Erkenntnis über mögliche, die Organisation betreffende Risiken eine „Sammlung aktueller, zukünftiger, potenzieller und theoretisch denkbaren Risiken“.⁶⁷ Neben einer Systematisierung in Risikoarten steht hier vor allem der Einsatz von Instrumenten der Risikoidentifikation im Vordergrund. Betriebswirtschaftliche Methoden, wie Organisations- und Umweltanalysen (Stärken-/Schwä-

⁶⁶ Auch im Sinne des nach Deming formulierten PDCA-Kreislaufs (Plan/Do/Check/Act-Zyklus) zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung und zur Strukturierung von Veränderungsprozessen. Siehe auch Steinmann u. Schreyögg (2005), S. 143.

⁶⁷ Vgl. Füser et al. (1999), S. 754.

chenanalyse, Potenzialanalyse, etc.), Prognosetechniken (z. B. Gap- oder Szenarienanalyse) sowie Simulationsmodelle und Sensitivitätsanalysen sind auch für öffentliche Einheiten denkbar.⁶⁸ Eine Bewertung des Risikos im nächsten Schritt ist schließlich zwingende Voraussetzung für die Steuerung bzw. Bewältigung eines Risikos. Die Bewertung erfolgt klassischerweise in den Dimensionen der Eintrittswahrscheinlichkeit und der möglichen Schadenshöhe bei Eintritt.⁶⁹ Methoden der Klassifizierung von Risiken, Scoring-Modelle oder die Darstellung in einem Risikoportfolio verdeutlichen die Bewertung und erlauben eine möglichst genaue Einschätzung der Risiken. Eine quantitative Bewertung hat darüber hinaus besondere Bedeutung für die Risikoberichterstattung im Lagebericht. Beispielsweise wird durch die Normen des Deutschen Rechnungslegungs Standards (DRS 5) gefordert, dass Risiken darzulegen und zu quantifizieren sind – ein Anspruch, der jüngst auch an die Lageberichterstattung (DRS 15) und den Jahresabschluss von öffentlichen Gebietskörperschaften gestellt wird.⁷⁰

In der Phase der Risikosteuerung bzw. Risikobewältigung gilt es Antworten zu finden, die eine Reaktion auf das identifizierte und bewertete Risikospektrum ermöglichen.⁷¹ Hier bietet sich insbesondere die Unterscheidung in ursachenbezogene und wirkungsbezogene Maßnahmen an. Ursachenbezogene Maßnahmen setzen an der Ursache des Risikos an und versuchen das Risiko abzumildern oder gar ganz zu vermeiden (z. B. indem ein Geschäft nicht eingegangen wird und gleichsam auch auf eine Chance verzichtet wird oder im Sinne einer Risikoverhütung die anvisierte Chance genutzt wird, bei gleichzeitiger Verhinderung des Risikoeintritts). Als wirkungsbezogene Maßnahmen hingegen werden Maßnahmen bezeichnet, die im Fall des Eintritts einer Risikoursache die Gefährdung der Organisation reduzieren.⁷² Typisches Beispiel ist hier die Risikoüberwälzung, durch die ein Risiko, z. B. in Form einer Versicherung, auf Dritte übertragen wird.⁷³ Als wirkungsbezogen gelten ferner die Verlustvorsorge (z. B. durch Reserven und Verlustausgleich) sowie Ansätze zur Risikozer-

⁶⁸ Vgl. Fiege (2006), S. 110ff.

⁶⁹ Z. B. im Sinne des Value-at-Risks (VaR) als erwartete maximale negative Änderung in Geldeinheiten. Vgl. Fiege (2006), S. 160ff.

⁷⁰ Vgl. DRSC (2001) i.V.m. § 317 Abs. 2 HGB. Hamburg ist das erste deutsche Bundesland, das nach Eröffnungsbilanz und Ergebnisrechnung auch einen Lagebericht in ersten Ansätzen nach DRS 15 [vgl. DRSC (2005) und DRS 5] vorgelegt hat (in 2007). Siehe dazu auch Hilgers (2008), S. 195f.

⁷¹ Vgl. Fiege (2006), S. 185ff.

⁷² Vgl. Fiege (2006), S. 188ff.

⁷³ Auf kommunaler Ebene haben in den vergangenen Jahren insbesondere kapitalmarktgehandelte Derivate diese Rolle übernommen.

legung (Teilung in personelle, zeitliche oder lokale Einzelrisiken), Risikoverteilung (Aufteilung auf mehrere Kooperationspartner) und die Risikobegrenzung (insbesondere durch vertragliche Gestaltung).⁷⁴

Als letzter Schritt des Risikomanagement-Kreislaufs ist schließlich die Risikokontrolle zu nennen, die sich als laufende Überwachung meist in ein organisationsweites Controllingsystem eingebettet sieht.⁷⁵ Zudem kann auch durch interne bzw. externe Revisionen fallweise und prozessunabhängig eine Risiküberwachung erfolgen.

Risikomanagement in privatwirtschaftlichen Unternehmen ist in Summe dieser Einzelschritte generell als Teil eines strategischen Managementansatzes zu begreifen. In der traditionellen Auffassung besteht die Funktion des Risikomanagements darin, die gesetzten Ziele und formulierten Strategien laufend auf ihre Angemessenheit und auf ihre Erfüllung zu überprüfen.⁷⁶ Nach Porter liegt die Aufgabe des Risikomanagements darin, die Gründe des Erfolgs und des Misserfolgs von unternehmerischen Strategien systematisch und rechtzeitig zu identifizieren.⁷⁷ Risikomanagement kommt damit einem Führungsinstrument gleich, das in der Lage ist, in jeder Situation die Risiken und Chancen der strategischen Position zu ermitteln und aus dieser Erkenntnis die Entwicklung der Organisation hin zu beeinflussen.⁷⁸ Auch im öffentlichen Kontext steht die Strategiefokussierung zunehmend auf der Agenda einer verantwortungsvollen kommunalen und staatlichen Steuerung. Als prominenter Anwendungsfall ist hier Großbritannien zu nennen.⁷⁹ Der Local Government Act aus dem Jahr 2000 fordert alle Kommunalverwaltungen auf, eine Strategie vorzulegen, die für ihre jeweiligen Gebiete die ökonomischen, sozialen und ökologischen Bedingungen nachhaltig verbessert.⁸⁰ Mittels kennzahlen- und indikatorenbasiertem Performance Measurement wird Umsetzungsstand und Erfolg der Bemühun-

⁷⁴ Man denke hier insbesondere an Public Private Partnership (PPP), bei denen das wirtschaftliche Risiko der Erstellung und des Betriebs öffentlicher Infrastruktur weitestgehend durch den privaten Part getragen wird.

⁷⁵ Im Organisationsmodell des Neuen Steuerungsmodells, dem Standardkonzept zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung [vgl. KGSt (1993); Bogumil et al. (2007)] wäre Risikomanagement damit vor allem in Bezug auf grundsätzliche Haushaltsrisiken der zentralen Steuerung bzw. einem zentralen Controlling zuzuordnen und von dort aus, top-down im Sinne einer dezentralen Ressourcensteuerung in die Verantwortungsebenen der Fachämter zu kommunizieren.

⁷⁶ Vgl. Brühwiler (2007), S. 29.

⁷⁷ Vgl. Porter (1998), S. 90ff.

⁷⁸ Vgl. Brühwiler (2007), S. 29.

⁷⁹ Vgl. Proeller (2007), S. 11ff.

⁸⁰ Vgl. Local Government Act (2000), Part 1, Kap. 4.

gen dahingehend bewertet und dokumentiert, dass hier ein sog. “Quality-of-life reporting” wesentlicher Bestandteil der strategischen Kommunalplanung und -steuerung geworden ist.⁸¹ Risikomanagement zielt an dieser Stelle darauf ab, Ziele und Strategien mit der Risikofähigkeit abzugleichen, die Effizienz der Steuerung sicherzustellen, die Planungssicherheit zu erhöhen und die Bedürfnisse der entsprechenden Anspruchsgruppen (insbesondere der Bürger, Angestellten, Politiker oder Lobbyisten) zu befriedigen.⁸²

Probleme und notwendige Maßnahmen

In der Bundesrepublik Deutschland ist die praktische Umsetzung und Anwendung eines Managements öffentlicher Risiken bisher auf erste rudimentäre Versuche und Ansätze, etwa speziell auf das Risikomanagement eines aktiven Schuldenmanagements, begrenzt. Dies liegt an zwei wesentlichen Faktoren. Zum einen gibt es bisher in den öffentlichen Gebietskörperschaften keine systematische strategische Ausrichtung samt entsprechendem Planungsinstrumentarium, um hier operative Leistungen im Sinne einer Ressourcensteuerung abzuleiten. Zum anderen fehlt es an der notwendigen fachlichen Qualifikation, die einzelnen Maßnahmen mit dem notwendigen Instrumentarium im Rahmen eines oben skizzierten Risikomanagement-Kreislaufes praktisch umzusetzen. Risiken werden in den deutschen öffentlichen Verwaltungen kaschiert, verdrängt und durch ein Außerkraftsetzen von Rechtsnormen gehandhabt. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist das nach wie vor ganz überwiegend noch auf Staatsebene praktizierte kamerale öffentliche Haushalts- und Rechnungswesen. Es liefert u. a. keine Informationen über die tatsächliche Verschuldung einer Gebietskörperschaft und verlagert die damit verbundenen Finanzierungsrisiken auf die nächsten Generationen. Die Diskrepanz zwischen den notwendigen Einnahmen (Ressourcenverfügbarkeit) und den praktizierten (Konsum-)Ausgaben (Leistungsprogramm) wurde in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen über Jahre hinweg dadurch „bewältigt“, dass nicht verfassungskonforme Haushalte von der Exekutive aufgestellt bzw. praktiziert und von der Legislative akzeptiert wurden.⁸³ Dies bedeutet, dass es in den vergangenen Jahren auch nicht ansatzweise um Bestrebungen eines öf-

⁸¹ Vgl. Greiling (2005), S. 555ff.

⁸² Zu einer möglichen Anspruchsgruppenklassifizierung für den öffentlichen Sektor siehe auch Benz u. Sterchi (2001), S. 44ff.

⁸³ Dies gilt für 11 Länderhaushalte sowie den Bundeshaushalt, indem die verfassungsmäßige Beschränkung der Höhe neuer Kredite auf die Summe der Investitionen nicht eingehalten wurde. Zur kommunalen Lage siehe auch: Junkernheinrich (2007); Schwarting (2003), S. 131ff.

fentlichen organisatorischen Risikomanagement ging, sondern faktisch um eine Produktion von Risiken für die jetzige und die folgenden Generationen durch einen kurzfristigen finanzwirtschaftlichen Krisenaktionismus. Inwieweit und in welche Richtung sich diese Produktion von Risiken verändert, wird weniger als Problem eines Risikomanagements betrachtet, sondern eher als vor allem von der weltwirtschaftlichen Entwicklung abhängigen Größe.

Hier zeigt sich auch, dass öffentliche Institutionen Gefahr laufen, Risiken schlichtweg zu negieren. Der (inzwischen eingetrübte) Glaube über die Hoheit zu verfügen, sich quasi jederzeit über Steuererhebung oder Verschuldung zusätzliche Ressourcen erschließen zu können, wirkt gegenüber der notwendigen Bereitschaft, sich mit institutionellen Risiken auseinanderzusetzen, eher kontraproduktiv. Zu fordern sind an dem aktuell verfügbaren Wissensstand orientierte Informations- und Frühwarnsysteme als Grundlage der Risikosteuerung.⁸⁴ Zudem ist eine Festlegung von verbindlichen Risikoobergrenzen im Sinne der Obergrenzen von möglichen Vermögensverlusten notwendig. Ein weiteres Instrument ist das Risiko-Benchmarking, d. h. der zwischenbetriebliche Vergleich im Umgang und in der Handhabung gleichartiger Risiken im Öffentlichen Sektor aber auch zwischen öffentlichen Gebietskörperschaften/Organisationen. Schließlich sind die eingegangenen institutionellen Risiken transparent zu machen. Hier bietet sich, ein reformiertes öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen vorausgesetzt, der Lagebericht und hier wiederum das Value Reporting besonders an.⁸⁵

Eine Analyse und Erweiterung der skizzierten institutionellen (rationalen) Risikoanalyse und -entscheidung findet sich bei Thomas (2005).⁸⁶ Die Erweiterung bezieht sich auf die neben der Rationalität zusätzlichen Entscheidungskriterien in Form von Optimalität und Angemessenheit sowie Transparenz, Gerechtigkeit, Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit. Ausgehend von der Institutionenökonomie und der Entscheidungstheorie entwickelt er zunächst die Idee und das Konzept eines gesellschaftlich optimalen Risikoniveaus. Um die „Überproduktion“ von Risiken in einer Gesellschaft (gemeint sind alle Risiken, über die in einer Gesellschaft insgesamt entschieden wird) zu vermeiden und damit das optimale Risikoniveau zu verfehlen, bedarf es der Analyse von Risikoentscheidungen, die nach den genannten Bewertungskriterien beurteilt werden müssen. „Kon-

⁸⁴ So erfordert beispielsweise ein verantwortbares aktives Schuldenmanagement ebenso wie der Einsatz von PPP die Anwendung der integrierten Verbundrechnung im öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen.

⁸⁵ Vgl. Hilgers (2008), Kap. 2.5.4 und Kap. 3.3.5.3.

⁸⁶ Thomas (2005), S. 180ff.

stituierende Elemente“ sind dabei das Entscheidungsproblem, das Entscheidungsverfahren und die Entscheidungslösung.

Grundlagen und konstitutive Elemente [von Thomas (2005) als „Zusammenhang der Risikoterminologie“ bezeichnet) sind in der folgenden Abbildung II.1-5 wiedergegeben.

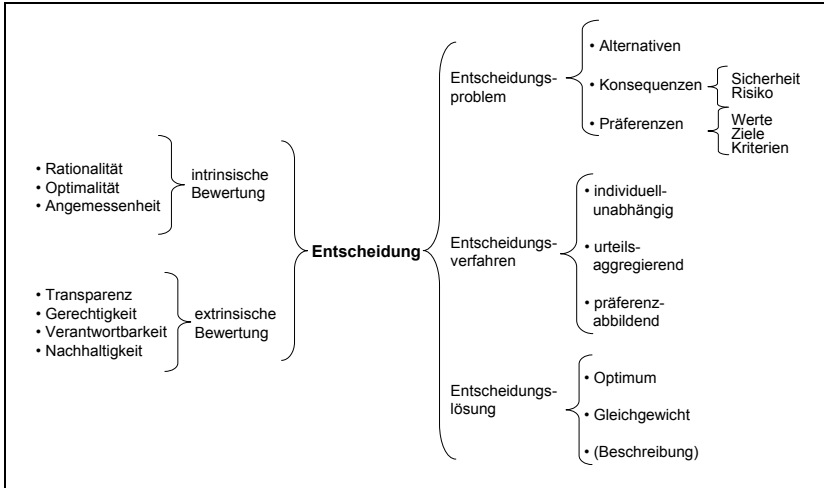


Abb. II.1-5. Zusammenhang der Risikoterminologie nach Thomas [Thomas (2005), S. 184]

Auf dieser Grundlage wird aufgezeigt, welche Typen von Risiken mit welchen Entscheidungsverfahren optimal gelöst werden können, wobei drei zentrale Thesen im Mittelpunkt der Arbeit stehen:

1. Es existiert ein gesellschaftlich optimales, die Wohlfahrt maximierendes Risikoniveau.
2. Individuell unabhängige (von uns als organisatorische Entscheidungen bezeichnete) Risikoentscheidungen führen typischerweise nicht zu einem gesellschaftlichen Risikooptimum.
3. Es existiert eine Reihe von Risikotypen, die auch nicht mit kollektiven, urteilsaggregierenden Entscheidungsverfahren gesellschaftlich optimal gelöst werden können.

Im Ergebnis zeigt sich, dass für bestimmte „Großrisiken“, insbesondere bei großen Zeitverzögerungen zwischen Entscheidungszeitpunkt und potenziellem Schadenseintritt mit unbekannten komplexen Eintrittsabhängigkeiten nur über präferenzabbildende Entscheidungsverfahren ein optimales Risikoniveau erreichbar ist (vgl. Abbildung II.1-6).

	Interne Risiken	Großrisiken mit Externalitäten	
individuelle, unabhängige Entscheidungen	grundsätzlich möglich	nicht möglich	
urteilsaggregierende Entscheidungsverfahren		teilweise möglich	teilweise nicht möglich
präferenzabbildende Entscheidungsverfahren			einzige Möglichkeit

Abb. II.1-6. Lösungsmöglichkeiten von Großrisiken [Thomas (2005), S. 186]

Damit derartige Entscheidungsverfahren entsprechend der genannten Bewertungskriterien zu einer hohen gesellschaftlichen Qualität der (als Metaentscheidung interpretierten) Lösungen führen, werden folgende, die Entscheidung steuernde Elemente angesehen:

- Das Wissen und die Präferenzen sowohl der Öffentlichkeit als auch der Experten in der Wissenschaft sind unabdingbar;
- ein bewusster Umgang mit der Unsicherheit, das Einhalten eines Vorsichtsprinzips und/oder die Möglichkeit zur Revidierung getroffener Entscheidungen und
- das systematische Lernen von Institutionen („Lernende Institution“) durch das prospektive Sammeln von Informationen über das Entscheidungsproblem, verbunden mit einer Fortentwicklung der Entscheidungsinstitution im Sinne der Erweiterung der Entscheidungsfindungskapazität.

Der besondere Wert des hier skizzierten Ansatzes von Thomas (2005) liegt in dem Versuch, theoretisch ein optimales gesellschaftliches Risikoniveau zu definieren und hierfür Risikotypen, Entscheidungsverfahren und Entscheidungslösung miteinander zu verknüpfen, ihre wechselseitige Abhängigkeit aufzuzeigen und ihre jeweilige Leistungsfähigkeit zu verdeutlichen, aber auch die Grenzen anzudeuten. Die entscheidenden Kritikpunkte dürften dabei weniger in der modelltheoretischen Analyse in Anlehnung an das klassische Rationalitätsdenken liegen, sondern vielmehr in der Aggregationsproblematik von Risiken unterschiedlicher Risikotypen und vor allem in der theoretisch statischen Basissituation eines gesellschaftlich optimalen Risikoniveaus. Die Realität ist eher von einem dynamischen gesell-

schaftlichen Risikopfad geprägt, bei dem das jeweilige Risikoniveau in einem bestimmten Zeitpunkt und/oder gesellschaftlichen Zustand ständigen von einer Vielzahl von Einflussgrößen abhängigen Schwankungen unterliegt. Hier zeigt sich nicht nur die theoretisch zu bewältigende Komplexität des realen Risikoproblems, sondern es stellt sich auch die Frage nach der Operationalisierung des zu Grunde gelegten Systems von Bewertungskriterien. Allein dies scheint ein praktisch kaum zu lösendes Problem zu sein, ein Problem, das auch in fundierten Beiträgen der soziologischen Risikodiskussion eine zentrale Rolle einnimmt.

II.1.2.2 Gesellschaftliche Risiken

Kennzeichnung und Analyse

Wesentliche Merkmale gesellschaftlicher Risiken sind⁸⁷

- Entgrenzung des Risikos, d. h. das Risiko wird vom Entstehungsort auf andere Orte und andere Gruppierungen übertragen, ohne dass die Gefährdungen deutlich werden;
- Globalisierung des Risikos, d. h. eine Ubiquität und Allgegenwärtigkeit des Risikos;
- Eindringtiefe des Risikos, d. h. das Risiko dringt in die allgemeine Arbeits- und Lebenswelt und
- Anonymisierung des Risikos, d. h. bei Schadensfällen können die Verursacher und Schuldigen nicht haftbar gemacht und zur Rechenschaft gezogen werden.

Sie verselbstständigen sich und werden als existenzielles Gefährdungspotenzial für Gesellschaften interpretiert. Ein anschauliches Beispiel hierfür sind etwa die Publikationen von Beck⁸⁸.

„Die Dimensionen globaler Gefahren erscheinen in der Risikogesellschaft der achtziger Jahre ausnehmend idyllisch im Vergleich zur Gegenwart – der RAF-Terrorismus wirkt geradezu „heimisch“ neben der globalen Wahrnehmung der AL Quaida, heutige Finanzkrisen vernichten weltweit Existenzgrundlagen, und auch Wirtschaftswissenschaftler sehen mittlerweile ein: Die Klimakatastrophe ist keine Science-Fiction-Zukunft. Risiken haben die Zerstörungskraft von Kriegen, sie erfassen alle Bereiche.“⁸⁹

⁸⁷ Vgl. Beck (2007); Renn et al. (2007), S. 51.

⁸⁸ Vgl. Beck (1986); Beck (2007).

⁸⁹ Klappentext zu Beck (2007).

Diese Risiken sind in ihrer methodischen Erklärung als nicht gewollte Folge der praktischen Umsetzung von Rationalität und Logik zu interpretieren und werden zu einem in der Bevölkerung Angst erzeugenden, emotionalen öffentlichen/gesellschaftlichen Phänomen. Sie nimmt inzwischen teilweise religionsartige Züge an und steht hierbei für ein wachsendes die Menschheit bedrohendes Gefährdungspotenzial, das sich im Zeitablauf exponentiell zu entwickeln und schon nahe einer fatalistischen Tendenz zu liegen scheint. So suggeriert bereits der Begriff „Katastrophe“⁹⁰, dass es sich nicht mehr um eine mögliche Gefährdung handelt, sondern um eine bereits eingetretene unabänderbare Katastrophe. Der Begriff Katastrophe beinhaltet gerade nicht Gefährdungspotenzial, sondern steht für dessen Realisation – selbst dann wenn sie erst in der Zukunft liegt. Es wird mit dem Anspruch auf Wissenschaftlichkeit sicheres Wissen über eine komplexe Zukunft suggeriert, obwohl nichts so sicher ist wie die Unsicherheit der Zukunft. Hier liegt dann auch eine gewisse Analogie zur unstrukturierten, religiös wahrgenommenen, generellen (Gott gewollten) Bedrohung des Menschen im Mittelalter durch Seuchen, Naturkatastrophen etc. vor.

Der wesentliche Unterschied zwischen dieser heutigen spezifischen Form einer soziologischen Risikointerpretation zur mittelalterlichen Gefährdungsinterpretation besteht „lediglich“ darin, dass in der Moderne von einer durch die Menschen selbst verursachten Bedrohung ausgegangen und diese zum gesellschaftlichen Problem wird. Während sich die Ursachen der Bedrohung gewandelt haben, hat sich das (gesellschaftlich verselbstständigte) Gefährdungsphänomen hingegen grundsätzlich nicht geändert. Da der Mensch im Sinne der Aufklärung zunehmend zur Verbesserung seiner Lebenssituation in natürliche Prozesse eingegriffen hat, werden folgerichtig die jetzigen, vor allem aber zukünftige Lebenssituationen beeinträchtigende Gefährdungen den Folgen der Aufklärung, der Moderne, mit ihren durch wachsende Komplexität und damit durch eine wahrgenommene abnehmende Beherrschbarkeit zugerechnet. Hierfür stehen anschauliche Beispiele wie etwa die Klimaveränderung, die Kernenergie, Gentechnik, BSE, Vogelgrippe oder auch das Waldsterben. Parallel hierzu bleibt aber die Einsicht und auch Einforderung gegenüber modernen Gesellschaften, kollektive menschliche Katastrophen mit naturwissenschaftlichen Innovationen zu bekämpfen und in den Griff zu bekommen. Hierfür stehen als

⁹⁰ So wird selbst in der Wissenschaft inzwischen nicht mehr von einem die Entwicklung neutral kennzeichnenden Klimawandel oder von einer Klimaveränderung gesprochen, sondern von einer diese Entwicklung bereits generell bewertenden Klimakatastrophe. Diese Feststellung soll nicht verkennen, dass der Klimawandel für die Menschheit mit ganz gravierenden Folgeproblemen verbunden ist, die wiederum aber ebenfalls einer Wertung unterliegen.

Beispiele die (naturwissenschaftliche/medizinische) Bekämpfung der Vernichtung ganzer Generationen in afrikanischen Gesellschaften durch AIDS, oder auch die Erwartung, durch den medizinischen Fortschritt das Krebsrisiko in Wohlfahrtsgesellschaften besser in den Griff zu bekommen.

Weltrisiko und andere in ihrer Dimension nachgeordnete Risiken als existenzielle Bedrohung werden als Folgewirkungen der über die Aufklärung eingeführten rationalen Entscheidungs- und Verhaltensweisen dezentral agierender Menschen und Organisationen angesehen. An die Stelle überirdischer Bedrohungsszenarien des Mittelalters sind durch den Menschen selbstverursachte Bedrohungen der Moderne getreten. Abgedankt hat dabei in der gesellschaftlichen Wahrnehmung und Grundorientierung inzwischen weitgehend der Fortschrittsoptimismus der Aufklärung. Diesem liegt ein allgemeines Ziel im Sinne der Verbesserung der Lebenssituation des Menschen durch eine vernunftgeleitete, der Logik unterworfenen Analyse und Gestaltung von Bedrohungs- und Gefährdungspotenzialen zugrunde. Dies erklärt beispielsweise die im Wesentlichen aus der Medizintechnik und Pharmazie resultierende inzwischen stark angestiegene Lebenserwartung in modernen Gesellschaften. Die damit einhergehenden „neu produzierten“ kollektiven Risiken werden in der mangelnden Finanzierbarkeit des Gesundheitswesens, einer Klassenmedizin, wachsender Altersarmut etc. gesehen.⁹¹ Gleiches gilt für das die Wohlfahrt und Lebensqualität der Menschen verbessernde Wirtschaftswachstum, das seit Jahrzehnten einhergeht mit der Gefährdung der natürlichen Umwelt⁹², einer Preisexplosion der sich zunehmend verknappenden Rohstoffe u.a.m.

Heute steht nicht mehr quasi als gesellschaftliche Zielgröße das rationale Gestalten von Risiken als Gefährdungspotenziale im Mittelpunkt, sondern die Kritik an diesem rationalen Verhalten. In ihm wird letztlich auch die Ursache von derzeitigen und zukünftigen Katastrophen gesehen. So spielt zur Erklärung der erwähnten Klimakatastrophe der methodologische Individualismus mit seinem individuellen Nutzenprinzip und seinem Rationalitätsaxiom eine wesentliche Rolle. Die Aggregation der nicht intendierten Folgen individueller Rationalität – auch das Handeln von Organisationen mit risikobehafteten zu Großrisiken führenden Technologien, leitet sich aus dem methodologischen Individualismus ab – führt danach lang-

⁹¹ Das Individuum bleibt aber auch hier nicht von zusätzlichen Risiken verschont. Wem durch die Entwicklung und Innovation in der Medizin die Chance auf eine wesentlich höhere Lebenserwartung erschlossen wird, geht zwangsläufig das Risiko zusätzlicher Krankheiten in seinem Leben ein.

⁹² Hier wäre darüber nachzudenken, für die Entwicklung möglicher Lösungsansätze von dem in den Wirtschaftswissenschaften hinreichend behandelten Allmendeproblem auszugehen und Lösungsrichtungen heranzuziehen.

fristig zu (welt-)gesellschaftlichen Katastrophen. Letzteres lässt Staat und Verwaltungen (zumindest auf nationalstaatlicher Ebene) hilflos und handlungsunfähig erscheinen.

Die Rationalitätskritik resultiert im Grunde, wie schon bei Luhmann in seinen frühen Arbeiten aufgezeigt⁹³, darauf, dass Rationalitätsaussagen mit einem methodischen Problem der (abendländisches Denken prägenden) Zweck-Mittelanalyse verbunden sind. Mittel werden auf Zwecke hin rationalisiert, d. h. die Mittel als Maßnahmen zur Zweckerreichung werden so gewählt, dass sie einen vorgegebenen Zweck möglichst gut erreichen. Dabei gehen nun aber nicht alle Folgewirkungen der verfügbaren Handlungsalternativen in den Auswahl- und Bewertungsprozess ein, sondern nur die zweckbezogenen Folgewirkungen. Der festgelegte Zweck, z. B. das Erzielen eines Unternehmensgewinns, dient somit nicht nur dazu, die Handlungsalternativen nach deren sich auf den Gewinn auswirkenden Folgen zu bewerten, sondern zugleich dazu, nicht gewinnbezogene Folgewirkungen aus dem Bewertungsprozess auszuklammern. Das methodische Problem liegt somit in der Neutralisierungsfunktion (und Einfachheit) von Zwecksetzungen – nicht zweckbezogene Folgewirkungen werden aus dem Bewertungsprozess ausgeklammert.⁹⁴ Dieser Sachverhalt ist in Abbildung II.1-7 noch einmal schematisch verdeutlicht.

Risiken resultieren daraus, dass über die für den Bewertungsprozess festgelegte Zwecksetzung Folgewirkungen von einzelnen Maßnahmen, Techniken, Innovationen, Verfahren etc. aus dem Bewertungsprozess ausgeklammert werden, denen gleichwohl eine hohe Relevanz für die Systemerhaltung beizumessen ist. Hiermit begründet dann Luhmann auch die Notwendigkeit, sich anstelle des Zweck-Mittel-Denkens der Systemtheorie zuzuwenden. Diese erfasst mit dem generalisierenden Systemzweck der Systemerhaltung über Systemstrukturen und -funktionen und System-Umweltbeziehungen die für die Systemerhaltung relevanten Folgewirkungen der einzelnen Maßnahmen. Die Systemerhaltung durch eine auf ein Gleichgewicht der System-Umwelt-Beziehung ausgerichteten Reduktion und Schaffung von Handlungskomplexität kann es sich „nicht leisten“ durch einfache Zwecksetzungen systemrelevante Folgewirkungen zu vernachlässigen.

⁹³ Luhmann (1968), aber auch schon Luhmann (1964).

⁹⁴ Dieser Sachverhalt kommt in Konzepten/Aussagen wie: „Der Zweck heiligt die Mittel“ anschaulich zum Ausdruck – alle Mittel sind – unabhängig von ihren nicht zweckbezogenen Folgewirkungen – erlaubt, wenn sie denn mit positiven Folgen für die Zweckerreichung verbunden sind.

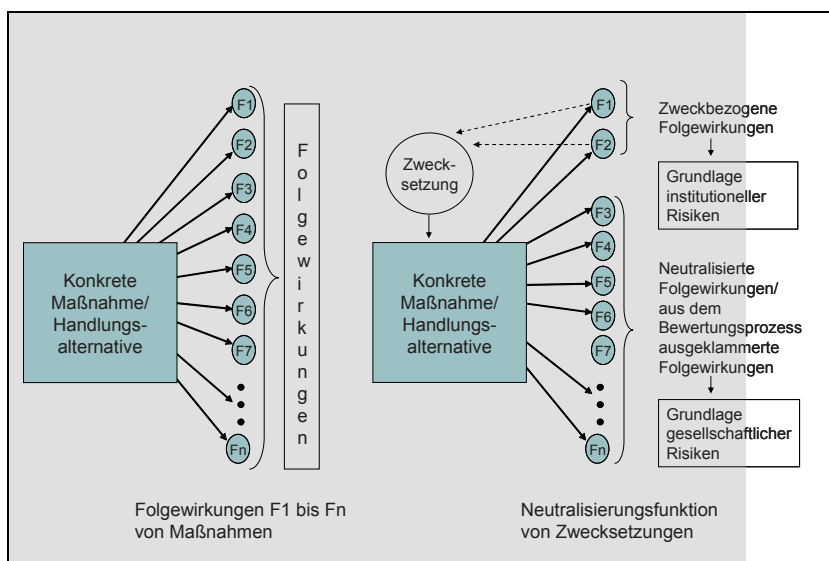


Abb. II.1-7. Folgewirkung von Handlungsalternativen (Eigene Darstellung)

Der oben angesprochene Bezug zu religionsartigen Zügen in der Risikodiskussion⁹⁵ steht in diesem Zusammenhang dafür, dass nicht rationale Kalküle und Analysen (auch nicht die systematische Hinwendung zur Systemtheorie) die Diskussion bestimmen, sondern gefühlte Gefährdungen, persönliche Betroffenheiten im Sinne unstrukturierter subjektiver Wahrnehmungen und Einschätzungen der Realität und zukünftigen Entwicklungen. Die Vielzahl aus dem Fortschrittsoptimismus der Aufklärung resultierenden Handlungs- und Lebensmöglichkeiten des Menschen hat eine Vielzahl als negativ empfundener Folgewirkungen mit sich gebracht, deren Summe je nach Standpunkt und subjektiver Bewertung Katastrophencharakter beigemessen wird. Damit ergänzt bzw. verlässt Risiko in der Soziologie die physische, kalkulierbare Dimension und wird zu einem gesellschaftlichen Kulturbestandteil. Risiko wird in seiner realen Erscheinungsform virtuell erweitert in Form eines kulturellen und gesellschaftlichen Konstrukts.

„Was die Menschen noch hinzunehmen bereit sind und was nicht mehr, dies folgt aus keiner technischen oder ökologischen Gefahrendiagnose. Diese Frage muss vielmehr zum Gegenstand eines globalen Gesprächs der Kulturen gemacht

⁹⁵ Bisher wenig thematisiert wird die Frage, ob möglicherweise die mangelnde Kenntnis um naturwissenschaftliche Vorgänge in der Gesellschaft ursächlich für den Wandel von einer Rationalitätsaversion zu einer Risikoaversion ist.

werden. Genau hierauf zielt eine zweite kulturwissenschaftliche Sicht. Sie sagt: Ausmaß und Dringlichkeit der ökologischen Krise schwanken mit der intra- und interkulturellen Wahrnehmung und Wertung“.⁹⁶

Neben dem Expertenwissen (möglicherweise auch an Stelle von) über Eintrittswahrscheinlichkeiten und kollektive Schadenshöhen als „Kosten“ zukünftiger gesellschaftlicher Chancen wird (normativ) der gesellschaftliche Diskurs über Risiken eingefordert.⁹⁷

Besondere Aufmerksamkeit erfordert hierbei ein zu beobachtendes – soziologisches und/oder machtpolitisches – Rationalitätsparadoxon der Risikoanalyse. Es geht nämlich nicht generell um objektiv erfassbare Gefährdungspotenziale und schon gar nicht um eine rationale Entwicklung von Vermeidungsstrategien und -programmen. Vielmehr werden Weltrisikodefinition und deren katastrophenhafte kommunikative Vermittlung bei einem eher ohnmächtigen Handlungsträger „Staat“ – wie die mittelalterliche Kirche (einschließlich ihres Ablasshandels) mit ihrer Androhung des Fegefeuers – zu einem Herrschafts- und Steuerungsinstrument gegenüber relativ instabilen in ihren Orientierungen zunehmend beliebig ausgerichteten Massengesellschaften.

Greift man auf das erwähnte Beispiel der Klimakatastrophe zurück, so bedient man sich zur Erfassung des Klimawandels und deren möglichen Folgen der Wissenschaft und hier ganz überwiegend der Naturwissenschaften. Dies bedeutet, dass man sich zur Feststellung und Definition von Weltrisiken jener auf die Aufklärung zurückgehender Denk- und Analysemethoden bedient. Es herrscht diesbezüglich eine Wissenschaftsgläubigkeit vor, wenn auch nur auf jene Ergebnisse bezogen, die die eigene Glaubensposition bestätigen. Gleichzeitig werden aber die Chancen einer Risikohandhabung mit Hilfe von Wissenschaft also über eine systematische Förderung und einen Ausbau von Naturwissenschaften, Technik und Innovationen bezweifelt.⁹⁸ Es stellt sich von daher neben der Kulturfrage die machtpolitische Frage, wer in der Moderne, Weltrisiken und Katastrophen (aber auch „Nicht-Risiken“ und „Ungefährlichkeit“) definiert und diese als Orientierung an die Bevölkerung vermittelt. Hinzu kommt eine Art Wissenschaftsimperialismus der Soziologie. Diese beansprucht auf der Metaebene wissenschaftlich erklären zu können, dass andere Wissenschaften (hier speziell die Natur-, Ingenieur- und Wirtschaftswissenschaften)

⁹⁶ Beck zitiert in Renn et al. (2007), S. 126. Vernachlässigt wird dabei allerdings, dass das, was die Menschen bereit sind hinzunehmen nicht unabhängig von ihrer Lebenssituation und ihrem Anspruchsniveau ist.

⁹⁷ So fordern Renn et al. in ihrem Schlussplädoyer auch ein „diskursives Risikomanagement“ [Renn et al. (2007), S. 234ff].

⁹⁸ Vgl. hierzu anschaulich etwa Rees (2003) oder auch Rifkin (2006), S. 338ff.

auf der nächst niedrigeren Ebene keinen Problemlösungsbeitrag leisten können. Diese werden mit ihrem der Rationalität und Logik verpflichteten Grundverständnis selbst zum Problem erklärt, das wiederum nur mit Hilfe der Soziologie gelöst werden kann. Gefragt ist nun aber bei dem gegebenen Entwicklungsstand und der gesellschaftlichen Problemlage nicht ein spezifischer Imperialismus einzelner Wissenschaften (Wissenschaftler) oder ein Wettbewerb zwischen den Wissenschaften um eine Problemlösungsführerschaft. Gefragt ist das Wissenschaftssystem als Ganzes und zwar als methodisch und erkenntnistheoretisch kooperierendes und integrierendes Problemlösungssystem.

Handhabung und Risikomanagement

Für die Handhabung von und den Umgang mit gesellschaftlichen Risiken ist in ähnlicher Weise vorzugehen, wie in dem oben für das Management institutioneller Risiken (vgl. Abbildung II.1-8) aufgezeigten „Kreislaufmodell“. Allerdings müssen hier die einzelnen Phasen inhaltlich und organisatorisch umfassender ausgestaltet sein. Dies ergibt sich aus der Art und Größenordnung eines möglichen Schadenfalls, der unterschiedlichen Beschaffenheit und Struktur des Risikos sowie – in Ermangelung einer gesellschaftlichen Risikopräferenzfunktion – aufgrund zusätzlicher und anders gelagerter Akzeptanzprobleme. Hier bieten sich als Orientierung für die praktische Umsetzung eines Managements gesellschaftlicher Risiken die Arbeiten und die Konzeption des „International Risk Governance Council“ (IRGC) an.⁹⁹ Dieser hat ein Vierphasen-Modell (Risk Governance Cycle) entwickelt, das umfassend die wesentlichen Risikoaspekte strukturiert, konkrete Gestaltungsmaßnahmen enthält und unter Akzeptanzgesichtspunkten eine sensible Handhabung gegenüber der Öffentlichkeit berücksichtigt.

⁹⁹ IRGC (2005); Vgl. hierzu und zum Folgenden auch Renn et al. (2007), S. 64ff.

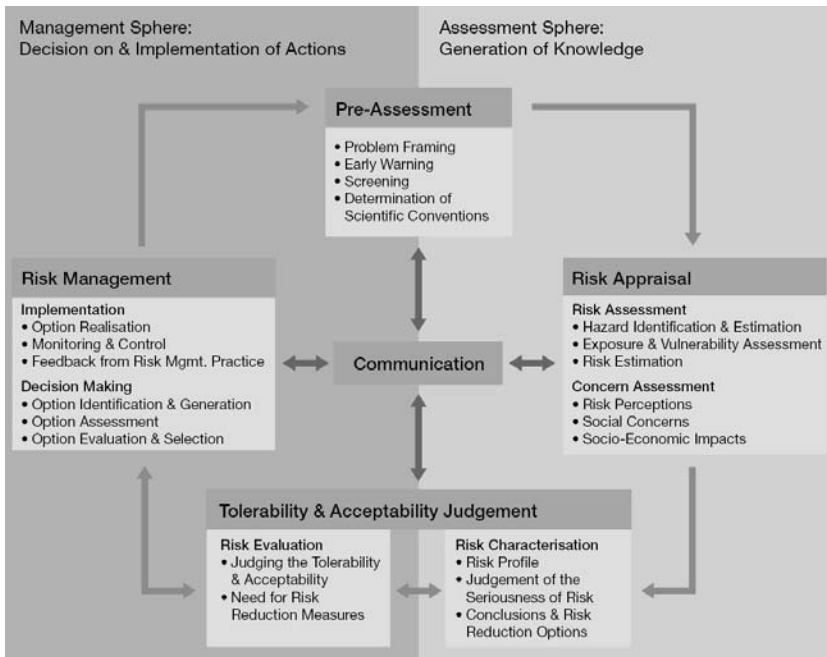


Abb. II.1-8. Das Risk Governance Modell des IRGC (entnommen aus Renn et al. (2007), S. 67)

In der ersten Phase, dem Pre-Assessment, geht es um die Rahmenbedingungen (Framing) für die Risikoabschätzung und -bewertung. Im Einzelnen sind in dieser Phase:¹⁰⁰

- zur frühzeitigen Erkennung von Risiken und der Vermeidung von Fehlentwicklung geeignete Verfahren bereitzustellen und anzuwenden;
- verbindliche Richtlinien aufzustellen, damit möglichst frühzeitig abgestimmte und nachvollziehbare Verfahren der Risikobehandlung festgelegt werden;
- Überprüfung, Systematisierung und Charakterisierung (Screening) von Risiken, um hierfür jeweils die notwendigen Verfahrensschritte der wissenschaftlichen Analyse festzulegen;
- die Bestimmung jener wissenschaftlichen Verfahren, Methoden, Techniken und Kenntnisse, die zur Erfassung und Charakterisierung des jeweiligen Risikos heranzuziehen sind;

¹⁰⁰ Vgl. hierzu Renn et al. (2007), S. 64f.

- Prioritäten für die zu erfassenden und charakterisierenden Risiken festzulegen.

Die zweite Phase konzentriert sich auf die wissenschaftliche Erfassung der Risiken, wobei zwischen der Risikoabschätzung und der Risikowahrnehmung unterschieden wird. In dieser Phase sollen auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Methoden und Erkenntnisse die physischen Risiken und die hierauf bezogenen Anliegen der Bevölkerung erfasst und analysiert werden.

Die dritte Phase hat die Risikocharakterisierung und die Risikobewertung zum Gegenstand. Diese umfasst die Interpretation und Bewertung risikobehafteter Produkte, Technologien, Verfahren oder Aktivitäten. Im Wesentlichen geht es in dieser Phase um die Frage, inwieweit einzelne Risiken (z. B. demokratisch) akzeptabel und tolerierbar sind. Die Lösung dieses Problems erfordert, trotz der Anwendung unterschiedlicher formaler Verfahren¹⁰¹ insbesondere der Nutzen-Kosten-Analyse, aufgrund des immer auch normativen Gehalts zwangsläufig politische Entscheidungen und Wertungen.

Die vierte Phase schließlich bezieht sich auf das Risikomanagement im engeren Sinne. Sie betrifft die Erarbeitung und Auswahl von Maßnahmen zur Reduzierung eines nicht akzeptierbaren Risikos durch ein Akzeptierbares. Hier spielt das formale Verfahren der Kosteneffizienz eine entscheidende Rolle, mit dem aufgezeigt wird, welche Ressourcen zur Erhöhung der Sicherheit auf ein bestimmtes Risikoniveau erforderlich sind.¹⁰²

Besonders hervorzuheben ist in diesem Konzept zunächst einmal die Verwendung des Begriffs „Risk Governance“ anstelle des sonst üblichen „Risk Managements“. Mit diesem Begriff wird eine möglichst weite Berücksichtigung möglicher relevanter Risikoaspekte erschlossen. Hierfür steht dann auch die systematische Unterscheidung von Management- und Entscheidungsebene einerseits und der Ebene des (kontinuierlichen) Prüfens und der Informationsbeschaffung andererseits. Dabei verweisen bereits die notwendigen in der ersten (Vor-)Phase zu regulierenden Maßnahmen (neben der ohnehin notwendigen Zuständigkeit des Risikoproduzenten etwa bei technologischen Risiken) auf die unabdingbare eigenständige organisatorische und inhaltliche Zuständigkeit öffentlicher Institutionen für diese Phase der Handhabung/Steuerung gesellschaftlicher Risiken, unabhängig von den jeweiligen Risikoproduzenten.

Zunächst bedarf im Prozess des Risikomanagements der Schaffung von organisatorischen Zuständigen im Sinne von Risikokompetenzzentren

¹⁰¹ Vgl. hierzu Renn et al. (2007), S. 88ff und die dort ausgewertete Literatur.

¹⁰² Vgl. hierzu im Einzelnen Renn et al. (2007), S. 97ff.

bzw. Institutionen für die einzelnen Phasen der Risikosteuerung. Von diesen sind die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Umsetzungen der aufgezeigten Maßnahmen in den einzelnen Phasen sicher zu stellen. Konkret bedeutet dies zugleich für einzelne risikobehaftete Politikfelder wie z. B. Kernkraft oder Gentechnologie für die zu gewährleistenden Maßnahmen die geeigneten Politikinstrumente zur Anwendung zu bringen, bzw. wo notwendig zunächst zu erarbeiten. Hierzu gehören etwa Standardisierungsmaßnahmen, Genehmigung, Melde-, Überprüfungs- und Berichtspflichten, Haftungsregeln, kooperative Verhandlungslösungen, Selbstbindungsansätze (z. B. Öko-Audit; Zertifizierung), Versicherungspflichten für versicherbare Risiken, Verpflichtung zur Wissenssammlung und -dokumentation etc., aber auch (ökonomische) Anreizmechanismen zur Gewährleistung von Transparenz und zur Risikovermeidung. Zudem ist die notwendige Wissensdokumentation, die Generierung neuen Wissens sowie dessen Kommunikation aufzuzeigen, einzufordern und zu organisieren. Dabei liegt das schwierige Problem letztlich analog wie bei den in ihrer Wirkung wesentlich unbedeutenderen institutionellen Risiken darin, die verbindlichen und generalisierenden Regulierungen so abzuwägen, dass einerseits zu erschließende Chancen nicht verhindert, andererseits das Risiko in einer akzeptablen Dimension nicht überschritten werden.

Der zweite wesentliche Aspekt in dem IRGC-Modell ist intensive Risikokommunikation als ein kontinuierlich andauernder Prozess über alle Phasen, worin auch ein entscheidender Unterschied zu älteren Konzepten der Risikohandhabung liegt.¹⁰³ Die kontinuierliche und umfassende Kommunikation von der Vorphase bis zum Risikomanagement wird nicht nur als ein demokratisches Postulat gesehen, sondern auch als funktionale Bereicherung des gesamten Prozesses.¹⁰⁴

Probleme und notwendige Maßnahmen

Geht man wie Renn et al. (2007) davon aus, dass bei gesellschaftlichen Risiken die drei Konfliktebenen¹⁰⁵

- Wissensebene der faktischen Risikoberechnung,
- wahrgenommenes Leistungsprofil, Kompetenz und Erfahrung von Institutionen des Risikomanagements und
- gegensätzliche Weltansichten und Wertesysteme

¹⁰³ Renn et al. (2007), S. 66.

¹⁰⁴ Renn et al. (2007), S. 66.

¹⁰⁵ Renn et al. (2007), S. 142ff.

ganz überwiegend die Risikokontroversen begründen, so scheint der Ausbau unterschiedlicher Lösungsrichtungen bezogen auf die genannten Ebenen notwendig.

Mit neuen gesellschaftlichen Risikofeldern bedarf es der Generierung neuen Risikowissens. Es scheint nicht mehr hinreichend allein den Exkurs unter Managern und Experten im Rahmen des verfügbaren Wissens zu organisieren und zu fordern. Vielmehr muss mit wachsenden gesellschaftlichen Risiken systematisch das Wissenschaftssystem ergänzt und umstrukturiert werden, um neues Wissen auf diesen Gebieten zu generieren, vorhandenes Wissen neu zu strukturieren und zu kombinieren und für die Risikohandhabung nutzbar zu machen.

Wissensgenerierung mit der erforderlichen Ressourcenbereitstellung wird zu einem zentralen Element des zukünftigen Risikomanagements.

Hinsichtlich der öffentlichen (und privaten) Institutionen des Risikomanagements bedarf es ganz offensichtlich des Schaffens von mehr Vertrauen durch fachliche und kommunikative Kompetenz sowie Verantwortungskompetenz. Die Risikomanager dieser Institutionen müssen den Erwartungen, aber auch der Struktur der Öffentlichkeit entsprechen. Struktur bezieht sich dabei darauf, dass es die Öffentlichkeit nicht gibt – es gibt nur eine komplexe, facettenreiche und durch heterogene Interessengruppen geprägte Öffentlichkeit. Die Gewährleistung der fachlich kompetenten Analyse und Gestaltung von Risiken und deren notwendige kommunikative Vermittlung in die Öffentlichkeit erfordert ein hohes Maß an Verantwortungskompetenz. Eine neue Verantwortungselite wird somit zu dem zweiten zentralen Element des zukünftigen Managements gesellschaftlicher Risiken.

Auf der dritten Ebene definiert sich der Risikokonflikt über unterschiedliche gesellschaftliche Werte, kulturelle Lebensstile und Zukunftserwartungen.¹⁰⁶ Auf dieser Ebene scheint eine Konfliktlösung noch schwieriger als auf den beiden übrigen, zumal es über unterschiedliche Wertvorstellungen auch über eine argumentative Auseinandersetzung kein „richtig oder falsch“ gibt. Zur Lösung dieses Konfliktes – aber auch für die beiden übrigen Ebenen – wird immer wieder Partizipation unterschiedlicher gesellschaftlicher (Interessen-)Gruppen zwecks eines diskursiven Verständigungsprozesses vorgeschlagen.¹⁰⁷ Bezogen auf das IRGC-Modell (vgl. Abbildung II.1-8) würde dies konzeptionell bedeuten, dass die Kommunikationsstruktur zusätzlich überlagert würde durch ein Partizipations-system.

¹⁰⁶ Vgl. hierzu auch Renn et al. (2007), S. 190f.

¹⁰⁷ Renn et al. (2007), S. 188ff; Beck (2007).

Inwieweit ein derartiges Konzept zu einer Lösung dieser Konflikte führt, muss an dieser Stelle offen bleiben. So sind nicht unerhebliche Probleme mit der Organisation repräsentativer gesellschaftlicher Interessen verbunden. Auch ist der Wille zu einer Verständigung am Ende eines derartigen Prozesses ebenso erforderlich wie die Offenheit des Prozesses und seines Ergebnisses.

Schließlich scheint eine Entwicklung einer sensiblen und konstruktiven Risikokultur gegenüber gesellschaftlichen Risiken geboten. Dies bedeutet nicht nur eine Aufgeschlossenheit und Sensibilität gegenüber Risiken generell, sondern auch gegenüber den damit verbunden Chancen sowie wissenschaftlichen Bemühungen um deren Beherrschung: “No risk is the highest risk of all”.¹⁰⁸

II.1.2.3 Systemrisiken

Kennzeichnung und Analyse

Systemtheorie als Grundlage

Wissenschaftlicher Fortschritt wurde als Folge der Aufklärung vor allem durch Arbeitsteilung und Zerlegung von Ganzheiten in systematische Einzelteile erzielt. Die hohe Ausdifferenzierung in den einzelnen wissenschaftlichen Fachdisziplinen ist Ausdruck dieser Arbeitsteilung. Heute wissen wir, dass sich dabei als Problem immer mehr die – unstrittige – Erkenntnis erweist, dass das Ganze mehr ist, als die Summe der Einzelteile. Die vertiefende Erforschung der Struktur und Funktionsweisen von Teilbereichen blendet zunächst zwangsläufig die Funktionsmechanismen von (übergeordneten) Gesamtheiten aus. So basieren die neueren wirtschaftswissenschaftlichen Theorien, etwa jene der Institutionenökonomie, auf dem methodologischen Individualismus.¹⁰⁹ Gleichwohl wissen wir, dass ökonomische Entwicklungen zwar ganz wesentlich von dem individuellen Verhalten der Wirtschaftssubjekte abhängen, dass das Problem jedoch darin liegt, individuelles Verhalten mit all seinen Folgewirkungen zu einer Gesamtheit „Wirtschaftliche Entwicklung“ zu aggregieren.¹¹⁰ Es geht um

¹⁰⁸ Wildavsky (1984) zitiert nach Renn et al. (2007), S. 238.

¹⁰⁹ Vgl. Udehn (2001); Heine (1983).

¹¹⁰ So verweist Coleman (1990) darauf, dass die Veränderungen gesellschaftlicher Zustände von z1 nach z2 auf der gesellschaftlichen Makroebene – etwa in Form der Veränderung eines bestimmten Niveaus an Arbeitslosigkeit – nur durch die Lösung der Aggregation von Individualverhalten auf der Mikroebene erklärt werden kann.

die Integration und Koordination der Einzelemente in ein Gesamtsystem.¹¹¹

Zwar sind die Beschaffenheit und die Verhaltensweisen der Einzelemente wesentliche Erklärungsgrößen – so etwa die Nutzenorientierung der Wirtschaftssubjekte. Konstituierende Merkmale von Ganzheiten stellen jedoch weniger die Einzelemente und deren Beschaffenheit und Verhaltensweisen dar, sondern die (diese beeinflussenden) Beziehungen zwischen den einzelnen Systemelementen sowie die jeweiligen System-Umweltbeziehungen. Hieraus erklärt sich dann auch der hohe Stellenwert der Systemtheorie¹¹², die z. B. in der Ökologie schon seit frühester Zeit eine ganz wesentliche Rolle spielt.¹¹³ So wird heute die Erde als ein sich selbst regulierendes System in Sinne eines lebenden Organismus verstanden¹¹⁴, in dem es vor allem um das Verhältnis von Biologie, Chemie und Geologie geht.¹¹⁵ Menschliche Eingriffe in die Biosphäre dieses Systems, etwa in Form der massenhaften Nutzung und Verbrennung fossiler Energieträger, führt vor allem durch die Erzeugung von CO₂ zu schwerwiegenden Störungen der Beziehungen zwischen den Einzelementen dieses Sys-

¹¹¹ Während die Aufklärung und die von ihr geprägte Moderne die nutzbringende Erkenntnis und Rationalisierung von Systemelementen in den Mittelpunkt stellt, geht es heute in der „Postmodernen“ ganz im Sinne einer Weiterentwicklung um die Konzentration auf die Funktionsweise und Leistungsfähigkeit von Systemen, mit einem Schwerpunkt auf der ökologischen Komponente. Rifkin beschreibt dieses neue Verständnis im Sinne einer „neuen Wissenschaft“ wie folgt:

„Die alte Wissenschaft sieht in der Natur Objekte, die neue Beziehungen. Die alte Wissenschaft macht Natur produktiv, die neue nachhaltig. Die alte Wissenschaft will Macht über die Natur, die neue Partnerschaft mit ihr. Die alte Wissenschaft will Autonomie von der Natur, die neue sich ihr wieder eingliedern. Die neue Wissenschaft sieht die Natur nicht länger als Feind, den man ausbeutet und versklavt, sondern als Gemeinschaft, die man unterstützt. Das Recht, Natur zu besitzen und zu nutzen (und in ihr zu leben [DB/DH]), bekommt als Gegengewicht die Verpflichtung, sie mit Würde und Respekt zu behandeln und ihr ein guter Treuhänder zu sein. Statt des utilitaristischen Werts erkennt man nach und nach den intrinsischen Wert der Natur.“ [Rifkin (2006), S. 362f].

¹¹² Hierzu z. B. die Übersicht bei Tjaden (1971); anschaulich auch die Bedeutung der Systemtheorie für die Organisationstheorie.

¹¹³ Vgl. v. Bartalanffy (1968).

¹¹⁴ Vgl. etwa Lovelock (1991).

¹¹⁵ Hierzu Rifkin (2006), S. 360f.

tems und damit zur Beeinträchtigung dessen ursprünglichen Funktionsmechanismus.¹¹⁶

Vor diesem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung der Systemtheorie für die Erklärung und Steuerung von Ganzheiten und damit auch für das Risiko von Systemen, die notwendige Funktions- und Leistungsfähigkeit zu verlieren, soll im folgenden auf ein einfaches systemtheoretisches Modell der Gesellschaftsanalyse zurückgegriffen werden. In diesem Gesamtmodell von Gesellschaft stellt das politisch-administrative System ein mit einem existenziellen Gefährdungsrisiko behaftetes Subsystem dar.

Kennzeichnung gesellschaftlicher Subsysteme

Deskriptiv lassen sich (vereinfachend) Gesellschaften in folgende Subsysteme unterteilen:¹¹⁷

- Das politisch-administrative System (PAS),
- das ökonomische System (ÖS) und
- das sozio-kulturelle System (SKS).

Das PAS bezieht sich auf den gesamten öffentlichen Bereich. Im föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland ist es auf den drei Ebenen Bund, Länder und Kommunen institutionalisiert. Neben den Gebietskörperschaften umfasst es auch die Parafiski sowie die öffentlichen Unternehmen. Letztere allerdings nur insoweit, wie sie Träger öffentlicher Aufgaben sind und damit als Aktionseinheiten des PAS angesehen werden können.

Die Umwelt des PAS wird durch das ÖS und das SKS gebildet. Dabei ist das ÖS durch die privatwirtschaftliche Produktion und Distribution von Gütern und Dienstleistungen bestimmt, die nicht aufgrund politischer Entscheidungen, sondern über Märkte bei mehr oder minder wirksamen Wettbewerb zu entsprechenden Marktpreisen abgegeben werden. Ressourceneinsatz und Leistungsprogramm werden generell durch die Kapitalrentabilität (Shareholder Value) als dominante Steuerungsgröße bestimmt.

Das SKS umfasst die sozialen und kulturellen Verhaltensweisen des Einzelnen in der Gesellschaft sowie dessen Integration in die Gesellschaft.

¹¹⁶ Eine Weiterentwicklung des Systemdenkens, wenn auch nicht grundsätzlich anders, scheint das Denken (und Handeln) in Netzwerken zu sein, wobei allerdings ein wesentlicher Unterschied darin liegt, dass das Systemdenken (traditioneller Wissenschaftlichkeit verpflichtet) klaren Strukturen und Definitionen verhaftet bleibt, während das Denken in Netzwerken den (wissenschaftlichen) Zugang zu Unschärfen und Undefiniertheiten erschließt und damit eine ganz wesentlichen Ansatz zur Handhabung von Komplexität darstellt.

¹¹⁷ Vgl. hierzu im Einzelnen Budäus (1982), S. 29ff und die dort angegebenen Literatur.

Zwischen den drei genannten analytisch als Handlungssysteme¹¹⁸ unterscheidbaren Subsystemen einer Gesellschaft¹¹⁹ finden vielfältige und komplexe Austauschbeziehungen statt, die in der folgenden Abbildung II.1-9 skizziert sind.

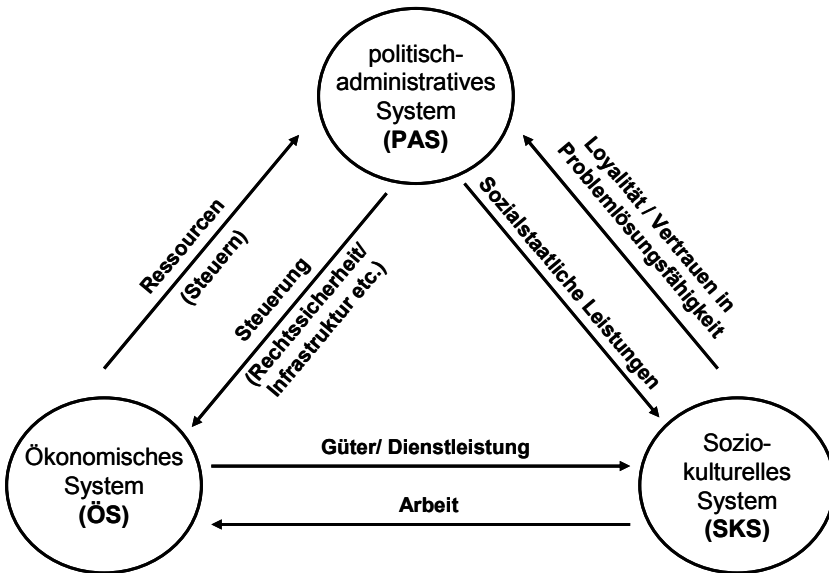


Abb. II.1-9. Gesellschaftliche Subsysteme (Eigene Darstellung)

Das PAS erbringt gegenüber seiner Umwelt partiell einander widerstrebende Leistungen. Es handelt sich zum einen um Steuerungsleistungen gegenüber dem ÖS in Form der Bereitstellung und Gewährleistung der Rahmenbedingungen für eine funktionsfähige Organisation privatwirtschaftlicher Produktionsprozesse über Märkte. Dies bedeutet die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der Wirtschaftsordnung in Form von Rechtssicherheit; international wettbewerbsfähiger Handlungsbedingungen, Infrastrukturmaßnahmen, Wirtschaftsförderungsmaßnahmen u.a.m., um die gesamtgesellschaftliche Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlich organisierter Produktions- und Kapitalverwertungsprozesse zu gewährleisten. Zu dieser gesamtgesellschaftlichen Leistungsfähigkeit gehört dann auch, die mit privatwirtschaftlichen Produktionsprozessen und den dabei verwendeten

¹¹⁸ Vgl. Luhmann (1968) zu diesem Systembegriff.

¹¹⁹ Es lassen sich durchaus weitere Unterteilungen vornehmen, vgl. hierzu Budäus (1982), S. 31f.

Technologien verbundenen und kollektiv zu tragenden Risiken zu erkennen und unter Kontrolle zu halten.

Gegenüber dem SKS müssen Leistungen erbracht werden, die sich direkt oder indirekt aus den Prinzipien und den Anforderungen eines sozialen Rechtsstaates ableiten und die Fehlsteuerungen und dysfunktionalen Wirkungen privater erwerbswirtschaftlicher Produktion vermeiden, abmildern oder kompensieren sollen. Hierzu gehören wiederum Rechtssicherheit, Sozialleistungen, Ausbau des Humankapitals etwa durch Bereitstellung von Bildung, soziale und kulturelle Infrastrukturleistungen, aber auch Verteilungsleistungen, um eine ausschließlich aus den Marktprozessen resultierende Einkommensungleichverteilung (aufgrund unterschiedlicher Faktorvergütung) zu relativieren. Von besonderer Bedeutung hierbei ist Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des PAS, ein Sachverhalt, der vor allem im Zusammenhang mit systemischen Risiken von Bedeutung sein dürfte. Vertrauen führt ökonomisch dazu, dass die für die Steuerung durch das PAS anfallenden Transaktionskosten reduziert werden. So führt Vertrauen beispielsweise in das Rechtssystem zu entsprechend geringen Transaktionskosten bei dessen Umsetzung – umgekehrt steigen die Transaktionskosten durch hohe Kriminalitätsraten, Polizeieinsätze, Gerichtsprozesse, Ausbau von Justizvollzugsanstalten, Resozialisierungsmaßnahmen etc.

Die Funktionsfähigkeit des PAS ist ganz wesentlich abhängig von den verfügbaren Ressourcen, die es über die fiskalische Abschöpfung des ökonomischen Systems zu erschließen vermag und von der Loyalität der Gesellschaftsmitglieder. Das PAS ist somit auf Unterstützungsleistungen des SKS und des ÖS angewiesen und sieht sich mit dem ständigen Problem konfrontiert, einen Entzug von Unterstützungsleistungen zu verhindern. Die hier skizzierten Austauschbeziehungen zwischen dem PAS und den beiden übrigen Subsystemen lassen sich – wie einführend skizziert, institutionenökonomisch als Vertragsbeziehungen mit Kontrahierungszwang kennzeichnen.

Das Risiko für das PAS und damit für das gesellschaftliche Gesamtsystem liegt darin, dass die aufgezeigten Austauschbeziehungen in ein (dauerhaftes) Ungleichgewicht geraten und dem PAS die Unterstützungsleistungen entzogen werden. So entsteht dann ein Ungleichgewicht, wenn Maßnahmen und Strategien im ÖS und/oder PAS zu (als ungerecht empfundene) Belastungen des SKS führen. Gleiches gilt dann, wenn dem ÖS Belastungen auferlegt werden, die etwa die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden. Zu den hier angesprochenen Ungleichgewichten einige Beispiele: Im ökonomischen System der Bundesrepublik Deutschland verhindert eine Oligopolstruktur auf den Energiemärkten einen funktionsfähigen Wettbewerb, der den Anbietern von Energie eine Preispolitik erlaubt,

die zu ganz erheblichen Belastungen im SKS führt.¹²⁰ Die mangelnde Fähigkeit des PAS einen funktionsfähigen Wettbewerb zu gewährleisten, kann auf Dauer zu Loyalitätsentzug gegenüber dem PAS führen. Ein weiteres Beispiel ergibt sich aus möglichen Konsequenzen der Globalisierung. Aufgrund der damit verbundenen Globalisierung des Faktors Arbeit ist das ÖS in der Lage, Arbeit auf dem Weltmarkt zu niedrigeren Faktorkosten zu beschaffen. Das SKS erwartet vom PAS dies zu verhindern. Andernfalls besteht das Risiko des Loyalitätsentzugs. Insbesondere können die nicht intendierten Folgewirkungen privatwirtschaftlicher Produktionsprozesse im ökologischen und soziologischen Bereich zu nachhaltigen Ungleichgewichtssituationen und damit zu einem Systemrisiko führen

Insgesamt unterliegt das PAS bei turbulenten sich gravierend ändernden Umweltbedingungen dem Risiko, dass die aufgezeigten Austauschbeziehungen mit den beiden übrigen gesellschaftlichen Subsystemen massiv aus dem Gleichgewicht geraten. Dies kann dann dazu führen, dass die Maßnahmen des PAS entweder vom ÖS oder vom SKS oder aber von beiden nicht mehr akzeptiert werden mit der Konsequenz der Funktionsunfähigkeit des PAS und damit letztlich der bestehenden gesellschaftlichen demokratisch legitimierten Gesellschaftsteuerung.

Von wesentlicher Bedeutung hierbei ist das Anspruchsanpassungsniveau und dessen Rigidität nach unten bei notwendigen Anpassungsprozessen. So sind durchaus Situationen denkbar, etwa in rezessiven Wirtschaftsphasen, in denen eine Anpassung durch Absenken des bisherigen Lebensstandards der einzelnen Gesellschaftsmitglieder erforderlich ist. Hier zeigt sich dann eine generelle Starrheit der Anpassungsfähigkeit, die dazu führt, dass zusätzliche Mechanismen zur Wirkung kommen. So macht sich das PAS etwa durchaus die Geldwertillusion der Gesellschaftsmitglieder zunutze, wenn es darum geht, das Einkommensniveau bzw. sozialstaatliche Leistungen zu senken. Die monetäre Größe bleibt unverändert oder steigt sogar, während die reale Größe sinkt. Ein anderes Beispiel ist die Besoldung der eigenen Bediensteten (öffentlicher Dienst) im PAS. Die Einführung leistungsorientierter Besoldung ohne Verfügbarkeit von Ansätzen einer fundierten Leistungserfassung (z. B. eines Hochschullehrers) entpuppt sich bei genauerer Analyse als generelle Strategie zur Absenkung des Gehaltsniveaus. Ähnliches gilt für die Verschuldung des PAS und der dabei vorgenommenen Unterscheidung in implizite und explizite Verschuldung mit behaupteten unterschiedlichen Qualitäten. Die expliziten Schulden, die Kreditmarktschulden, werden in ihrer Verbindlichkeit mit einer anderen Qualität angenommen im Vergleich zu den impliziten Schulden, die ganz überwiegend in den Pensionsverpflichtung ge-

¹²⁰ Hinzu kommen die internen Belastungen im ÖS.

genüber den Beamten bestehen.¹²¹ Dahinter steht die Möglichkeit, dass sich das PAS mit einer einfachen Mehrheit der Legislative von den impliziten Schulden durch ein einfaches Gesetz zur Absenkung der Versorgungsbezüge anteilig relativ einfach entledigen kann. Die qualitative Differenzierung der Schulden stellt – institutionenökonomisch – das faktische Signal (signaling) dar, dass die ursprünglichen Vertragsbedingungen möglicherweise seitens des PAS nicht eingehalten werden. Dabei unterstellt das PAS ein zukünftiges Rechtsstaats- und Loyalitätsverhalten der einzelnen Beamten, das möglicherweise nicht mehr der Realität entspricht und wiederum (etwa durch steigende Korruption) zu einer Systemgefährdung führen könnte.

Ein weiteres Beispiel für risikohafte Krisensymptome ist das Problem der intergenerativen Gerechtigkeit.¹²² Das PAS akzeptiert und fördert eine Verschuldung, die heutige Konsumausgaben zu Lasten kommender Generationen finanziert.¹²³ Wer als Mitglied des SKS das Wohl von Kindern und Enkelkindern im Auge hat, könnte möglicherweise in Loyalitätskonflikte gegenüber dem PAS kommen. Ähnliches gilt für die junge Beschäftigtengeneration, deren Sozialabgaben inzwischen die Funktion von Steuern haben, immer noch mit der Illusion, hierfür später einen einzulösenden Anspruch auf eine hinreichende Altersversorgung zu erhalten. Faktisch liegt aber eine Versorgungssillusion vor, die sich das PAS zu Nutze macht.

Schließlich wirft die neuere Entwicklung der Gesellschaft in der Bundesrepublik auf Dauer für das PAS System gefährdende Probleme auf. So wird eine soziale und kulturelle Identität und Integration immer weniger durch einheitliche, gesellschaftsumfassende Werte und Einstellungen vermittelt. Vielmehr besteht die zunehmende Tendenz zu einer Segmentierung innerhalb der Gesellschaft zu pluralistischen Eigenwerten bis hin zu Parallelgesellschaften. Notwendig ist gerade bei pluralistischen und ausdifferenzierten Gesellschaften eine besondere Integrationsleistung durch das PAS. „Wenn diese Integrationsleistung unterbleibt, es also nicht gelingt, die Vielfalt der gesellschaftlichen Gruppierungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, dann werden die Grundfeste einer auf Arbeitsteilung und funktionaler Differenzierung aufgebauten Gesellschaft erschüttert“.¹²⁴

Schließlich wird das hier zur Diskussion stehende Systemrisiko im Sinne eines anhaltenden Ungleichgewichts der dargelegten Austauschbeziehungen verstärkt durch die so genannte rent seeker-Problematik. Zur Ge-

¹²¹ Vgl. Sachverständigenrat (2007), S. 24ff.

¹²² Zum Problem des unzureichenden Informationssystems vgl. Berens et al. (2007); Budäus u. Hilgers (2007), S. 23ff; Budäus (2006a), S. 187ff.

¹²³ Siehe hierzu auch Biedenkopf (2007a).

¹²⁴ Renn u. Zwick (1997), S. 62.

währleistung von Massenloyalität eingeführte sozialstaatliche Leistungen können auch im Falle der Erkenntnisse notwendiger Anpassungsmaßnahmen von keiner der maßgeblichen politischen Kräfte in der für notwendig erachteten Form geändert werden.¹²⁵ Die Wahlmechanismen würden hier zu einer entsprechenden Abwahl führen und zwar dann, wenn bei Wahlen die Zahl der vom gegebenen Zustand profitierenden Wähler (rent seeker) größer ist, als diejenigen, die eine Änderung für notwendig halten und möglicherweise hiervon auch profitieren würden. In der Bundesrepublik Deutschland scheint sich ein derartiges Kräfteverhältnis abzuzeichnen.¹²⁶

Als letzter Aspekt ist darauf zu verweisen, dass die im PAS aktiv Beschäftigten (Humankapital) nicht selten die notwendige Professionalität fehlt, eine Systemsicht betreiben zu können und auch notwendige Änderungen und neue Steuerungsverfahren im PAS einzuführen und zu praktizieren. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die notwendige Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesen¹²⁷, eine Reformnotwendigkeit, die auch bei der ganz überwiegenden Zahl der Praktiker inzwischen als unstrittig gilt. Gleichwohl ist es, von den Ländern Hessen, Hamburg, NRW und Bremen einmal abgesehen, nicht möglich, auf Staatsebene diese Reformen konsequent umzusetzen.

Das Risiko einer unzulänglichen Professionalität der Akteure im PAS wird vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung in Deutschland in Zukunft weiter steigen. Der sich verschärfende Wettbewerb zwischen privatem und Öffentlichem Sektor um qualifiziertes Personal¹²⁸ ist schon heute zu Gunsten des erwerbswirtschaftlichen Sektors entschieden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass der Öffentliche Sektor diese Probleme über Jahre hinweg verdrängt und nicht zur Kenntnis genommen hat.

Krisentendenzen im PAS

Die vom PAS wahrzunehmenden Funktionen resultieren aus der Struktur und den Veränderungen der Umwelt der gesellschaftlichen Subsysteme. Diese ist in Deutschland im Wesentlichen durch einen hohen sich zunehmend internationalisierenden Grad an Arbeitsteilung gekennzeichnet. Ver-

¹²⁵ Vgl. Tullock (1967), S. 224; Niskanen (1971); Buchanan et al. (1980); hierzu auch Olson (1991), insbesondere S. 46ff.

¹²⁶ Dieses Problem stellt sich in gleicher Weise im Verhältnis der Staaten auf internationaler Ebene, wie die jüngsten Verhandlungen zur Klimaveränderung und die dabei vorherrschenden Versuche der gegenseitigen Lastenzuschiebungen zwischen Entwicklungs- und Industriestaaten.

¹²⁷ Hierzu Lüder (2001); Berens et al. (2007) sowie der aktuelle Überblick bei Hilgers (2007), S. 21.

¹²⁸ Hierzu auch Biedenkopf (2007b).

bunden hiermit ist ein hoher und ebenfalls zunehmender Grad an funktionaler Ausdifferenzierung und Verselbstständigung gesellschaftlich immer weniger integrierter Teilbereiche und deren Einzelementen¹²⁹. Die damit verbundene Pluralisierung von Werten und Normen hat zum einen zu einer Vielfalt von Handlungsoptionen, Lebensentwürfen und Lebensstilen sowie Orientierungsmustern geführt, zum anderen aber auch zu völlig neuen gesellschaftlichen und individuellen Problemlagen.¹³⁰ „Die Kehrseite besteht aus Orientierungslosigkeit und situationsgebundener Zersplitterung von Verhaltensweise, [...] die integrale Persönlichkeit (wird) durch Rollenverhalten je nach segmentiertem Funktionsbereich (Arbeit, Heim, Freizeit) ersetzt.“¹³¹

Der durch Arbeitsteilung und funktionale Ausdifferenzierung entstandene hohe Koordinationsbedarf, scheint immer stärker und ganz überwiegend auf die Koordination durch materielle Ressourcen – i.d.R. Geld reduziert zu werden. Der wachsende Abbau und Wirkungsverlust von sozialen Institutionen, die durch Sozialisierung und soziale Mechanismen Loyalität und Koordination gewährleisten, wie etwa Familie, Kirche, Vereine etc. muss durch materielle/ökonomische Maßnahmen und Instrumente ersetzt werden. Auf den Abbau von Loyalität wird mit dem Ausbau des Sicherheitsapparates reagiert. Dies bedeutet, dass die Transaktionskosten für die Integration von Gesellschaftsmitgliedern in das SKS, d. h. vor allem zu einem loyalen Verhalten gegenüber den Strukturen, Verfahren und Steuerungsmaßnahmen des PAS, zunehmend steigen. Dabei kann der Anstieg des Ressourcenbedarfs zur Verhinderung von Massenilloyalität so stark sein, dass er durch die Leistungsfähigkeit des ÖS ökonomisch nicht mehr zu bewältigen ist. Gleiches gilt für die Sozialsysteme.¹³² Die Konsequenz hieraus könnte der Rückgriff auf grundlegend systemverändernde Strukturen und Verfahren sein, eine Entwicklung, die sich möglicherweise in ersten Ansätzen abzeichnet, für die beispielhaft die aktuellen Diskussionen und Maßnahmen um einen Sicherheits- und Überwachungsstaat stehen.¹³³

¹²⁹ Die derzeitige Entstehung einer stark segmentierten und auf eine spezialisierte Klientel ausgerichteten „kleinen“ Interessenvertretungen für Arbeitnehmer ist Ausdruck dieser.

¹³⁰ Renn u. Zwick (1997), S. 63ff.

¹³¹ Renn u. Zwick (1997), S. 63.

¹³² Die Diskussion um den Kommunitarismus setzt an diesem Problem an, vgl. Haus (2003), S. 11ff.

¹³³ Vgl. hierzu etwa das aktuelle Urteil des BGH zum Terrorismusvorwurf/-maßnahmen der Bundesanwaltschaft anlässlich des G 8-Gipfels in Heiligendamm 2007 [BGH (2007)].

Problemfelder und notwendige Maßnahmen

Durch die Reformen des NPM ist die klassische bürokratische Steuerung vor allem auf der Verwaltungsebene ergänzt und teilweise substituiert worden durch Schaffung relativ autonomer Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der für einzelne Aufgabenbereich zuständigen Personen und Institutionen. Dies bedeutet, dass neben die (zentrale) konditionale Steuerung immer stärker eine finale und vor allem (dezentrale) organisatorische Steuerung getreten ist. Diese erfordert bereichs- und organisationspezifische Ziele und Strategien, aus denen im Rahmen der Umsetzungsentscheidungen zwangsläufig institutionelle Risiken resultieren. Deren Handhabung bedarf ein hohes Maß an fachlicher Kompetenz und Professionalität im politisch administrativen System. Erst hieraus ergibt sich dann die Fähigkeit, systematisch das oben aufgezeigte Risikomanagement erfolgreich für die einzelnen Phasen umzusetzen. Dies beinhaltet nicht zuletzt fundierte Kenntnisse in der Implementierung und Auswertung geeigneter Informationssysteme – etwa in Form von Frühwarnsystemen, aber auch der integrierten Verbundrechnung – und Verfahren wie etwa Risikoszenarien, um nur einige wenige Beispiele zu nennen. Betrachtet man vor diesem Hintergrund die Ausbildungssituation an den deutschen Universitäten in Fachrichtungen, die eine derartige Qualifikation bereit stellen (können), etwa das Fach „Public Management“, so zeigt sich, dass die notwendigen Qualifizierungspotenziale für den Öffentlichen Sektor auf Universitätsebene in Deutschland entgegen dem wachsenden Bedarf fast völlig abgebaut wurden. Hinzu kommt aufgrund der demografischen Entwicklung der wachsende Wettbewerb um qualifiziertes Personal zwischen dem Öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Sektor, der schon jetzt weitgehend zu Gunsten des privatwirtschaftlichen Sektors als entschieden gelten kann. Schließlich darf nicht verkannt werden, dass nach wie vor die juristische Orientierung bei der Rekrutierung von Personal des Öffentlichen Sektors dominant ist. Entscheidungsträger im Öffentlichen Sektor entstammen somit überwiegend einer Personengruppe, die von ihrer Sozialisierung und Qualifizierung her weder auf die Anforderungen eines Risikomanagements ausgerichtet ist, noch sind Anreize gegeben, sich dieses Gebiet eigenständig zu erschließen. Eine Lösung des hier angesprochenen Problems des Humankapitals im Öffentlichen Sektor über die Umstrukturierung oder zumindest Ergänzung der Ausbildung und Qualifizierung der Führungskräfte scheint nicht in Sicht. Eine kurzfristige Relativierung könnte durch eine gezielte Kooperation öffentlicher Institutionen – etwa beim Schuldenmanagement – erreicht werden. Inwieweit das derzeitig dominante Outsourcing der Beschaffung von Fachkompetenz auf Unternehmensberater zukunftsfruchtig ist, hängt wiederum davon ab, inwieweit

öffentliche Verwaltungen befähigt sind Beraterergebnisse, -vorgehensweisen und -verfahren angemessen zu beurteilen. Dies heißt, dass auch das Outsourcing ein Mindestmaß an Fachkompetenz innerhalb der Verwaltung erfordert.

Die politisch administrative Klasse in Deutschland scheint sich in ihrer individuellen Nutzenorientierung und Verhaltensweisen nicht grundsätzlich von den übrigen gesellschaftlichen Macht- und Entscheidungseliten – etwa den Managern in privaten Unternehmen – zu unterscheiden. Zwar braucht man der bereits 1984 von Dahrendorf formulierten Kritik in ihrer Schärfe nicht zuzustimmen¹³⁴. Gleichwohl sind ganz erhebliche institutionelle und personale Defizite erkennbar. Diese konzentrieren sich auf mangelndes Vertrauen in die Personen im PAS und daraus abgeleitet dann auch auf die Gefahr des wachsenden Misstrauens in die institutionelle Systemstruktur. Eng verbunden damit ist die mangelnde Transparenz und nicht zuletzt auch auf dieser Ebene die mangelnde fachliche Professionalität.

Das Schaffen von Vertrauen und Glaubwürdigkeit von Politik wird zur Kernfrage der Begrenzung der hier zur Diskussion stehenden Systemrisiken. Vertrauen und Glaubwürdigkeit gegenüber gesellschaftlichen Eliten, hier speziell gegenüber den Akteuren in Politik und Verwaltungen, werden für das Individuum zum entscheidenden Mechanismus der Reduktion einer individuell anders nicht mehr zu bewältigenden Komplexität zukünftiger Entwicklungen.¹³⁵ Die bisher ganz überwiegend vorherrschende Diskrepanz von Absichtserklärungen und tatsächlichem Handeln, die damit verbundene (die Medien und deren Elite nutzende) Beliebigkeit der Kommunikation zwischen Politik und Gesellschaft sowie das Vermitteln eines den vorgegebenen Strukturen ohnmächtigen „Ausgeliefertseins“ sind hierfür wenig geeignet. Eine organisierte Unverantwortlichkeit ist das Ergebnis. Die Schaffung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit erfordert hingegen die Organisation und Wirksamkeit einer neuen gesellschaftlichen Verantwortungselite.

¹³⁴ „Die moralische Verrottung der deutschen Politik ist weit vorangeschritten. Patronage, Bereicherung, die Verwechslung von Dienstlichem und Privatem, dann auch Unehrllichkeit und Scheinheiligkeit sind eher die Regel als Ausnahme. Dabei ist die Verrottung im Kleinen, so dass niemand sie mehr recht wahrnimmt [...]. Nur die ganz großen Skandale dringen an die Öffentlichkeit, und auch sie bleiben zum Teil ohne Folgen. Es gibt in der freien Welt wenige politischen Klassen, die moralisch so korrumpiert sind und zugleich eine solche Ölhaut haben, wie die der Bundesrepublik.“ Ralf Dahrendorf in einem ZEIT-Artikel. (Nr. 37 vom 7.9.1984, S. 4.).

¹³⁵ Hierzu Renn u. Zwick (1997) S. 112ff.

Statt der Bemühungen um Vertrauen und Glaubwürdigkeit als soziale Mechanismen zur Reduktion von Komplexität vollzieht sich eine zunehmende Hinwendung zu virtuellen Welten. Den Individuen als Teil der Massengesellschaft werden an Stelle eigener realer Erfahrungen über eine mediengesteuerte Kommunikation große – real für das Individuum völlig unwichtige – Teile der Welt irreal vermittelt. Die Auseinandersetzung mit der Komplexität der Realität wird als politischer Prozess ersetzt, durch die Flucht in die Irrealität, ohne jedoch verhindern zu können, dass Realität gerade unter Risikogesichtspunkten auf Dauer nicht irreal bleiben kann.

II.1.3 Thesenartige Schlussfolgerungen

1. Öffentliche Risiken lassen sich in einer Risikotriade mit den Eckpunkten institutionelle Risiken, gesellschaftliche Risiken und Systemrisiken systematisieren und strukturieren.
2. Das Erkennen und der Umgang mit öffentlichen institutionellen Risiken setzt die Existenz einer öffentlichen strategischen Planung öffentlicher Gebietskörperschaften und ihrer dezentralen Einheiten voraus. Solange diese nicht systematisch und flächendeckend implementiert ist, können institutionelle Risiken nicht erkennbar und transparent werden.
3. Zur Handhabung institutioneller Risiken sind der Ausbau des öffentlichen Informationssystems, die Festlegung von zulässigen Risikoobergrenzen sowie die Gewährleistung einer hohen Professionalität der Akteure unabdingbar. Hier ist nicht weniger, sondern die verstärkte Anwendung wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie Nutzung bisheriger Erfahrungen im privatwirtschaftlichen Sektor notwendig. Der Öffentliche Sektor in Deutschland weist an diesem Punkt ganz erhebliche Schwachstellen auf, die sich in Zukunft eher zu verstärken scheinen.
4. Der Umgang mit und die Bewältigung von gesellschaftlichen Risiken erfordert eine Abkehr von dem klassischen statischen Zweck-Mittel-Denken zu Gunsten eines Systemdenkens, das den notwendigen Zugang zu komplexen Wechselbeziehungen zwischen System und Systemumwelt erschließt. Nur über die Analyse und Gestaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit komplexer Systeme lassen sich die im Rahmen der Zweck-Mittel-Analyse neutralisierte gesellschaftliche Risiken begründende Folgewirkungen erfassen und in den Bewertungsprozess komplexer Handlungsalternativen einbeziehen.

5. Die Instrumentalisierung von objektiv bestehenden Gesellschaftsrisiken zur Steuerung von Gesellschaft über die Suggestion von kollektiven Existenzängsten dürfte auf Dauer zu einer grundlegenden Gefährdung des demokratisch legitimierten PAS führen.
6. Eine angemessene Reaktionsstrategie auf kollektive Gesellschaftsrisiken ist die organisatorische und kulturelle Hinwendung zu einer neuen gesellschaftlichen Aufklärung. Dies bedeutet eine wesentlich umfassendere Vertrautheit mit und Förderung von Rationalität und Logik, d. h., ein wesentlicher Ausbau von Wissenschaft, hier speziell der Naturwissenschaften, ist geboten. Wenn die moderne Gesellschaft sich weitgehend auf der Grundlage naturwissenschaftlicher Erkenntnisse organisiert und entwickelt, dann können die damit einhergehenden gesellschaftlichen Risiken letztlich auch nur – systemkonform – durch neues naturwissenschaftliches Wissen zur Vermeidung nicht gewollter Folgewirkungen bewältigt werden.
7. Jede naturwissenschaftliche Komponente ist in ihrer gesellschaftlichen Wirksamkeit immer auch auf der Ebene des Gesamtsystems verknüpft mit einer sozialen und kulturellen Steuerung. Von daher ist die – historisch gewachsene – Arbeitsteilung zwischen den Wissenschaften und damit deren fachspezifische Ausdifferenzierung nicht im Sinne von Wettbewerb und Dominanz von Einzeldisziplinen sondern koordinierend und integrierend für die Risikoproblematik nutzbar zu machen.
8. Der Umgang mit gesellschaftlichen Risiken, aber auch mit Systemrisiken, erfordert neue gesellschaftliche Organisationsformen, einschließlich des Umgangs mit den Medien und deren Rolle als Determinanten gesellschaftlicher Kommunikation sowie die Abkehr von nationalstaatlichen Entscheidungs- und Handlungsstrukturen. Die dabei notwendige Balance zwischen individueller Identifikationsmöglichkeit und -ebene und globaler Organisationsstrukturen muss erst noch erprobt und gefunden werden.
9. Das PAS erfordert für die Bewältigung der unterschiedlichen Risikokategorien eine neue Verantwortungselite auf der Grundlage von Vertrauen und Glaubwürdigkeit, Transparenz und einem hohen Maß an Professionalität. Auch in diesem Punkt scheint in Deutschland ein hohes Maß an Handlungsbedarf gegeben zu sein.
10. Vor dem Hintergrund der in der vorliegenden Studie aufgezeigten Anforderungen an das PAS einerseits und der „Angebotsstruktur“ des PAS andererseits wird erkennbar, dass sich Deutschland ein politisches administratives System vor allem auf der personalen Ebene leistet, das es sich unter einer nachhaltigen Zukunftsorientierung eher nicht leisten kann. Je geringer fachliche Professionalität und Verant-

wortungskompetenz, desto stärker auch die Emotionalisierung und Entrationalisierung der übrigen gesellschaftlichen Bereiche.

Gesellschaften haben ebenso wie Individuen ohne Risikobereitschaft letztlich keine zukünftige Entwicklungsperspektive. Risiko ist (auf welcher Handlungsebene und in welchen Politikfeldern auch immer) genereller Lebensbestandteil. Von daher sind der Fortbestand und die Entwicklung von Gesellschaften immer auch mit Risiken verbunden, wobei die Risikogesellschaft in ihren einzelnen historischen Epochen von den kirchlichen und/oder säkularen und/oder wissenschaftlichen Meinungsführern lediglich unterschiedlich interpretiert und transparent gemacht worden ist. Auch dies in verantwortbarer Weise zu vermitteln und bewusst zu machen ist eine wichtige in der Vergangenheit offensichtlich vernachlässigte Aufgabe eines öffentlichen Risikomanagements.

II.1.4 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Bamberg G, Coenenberg AG (2000) Betriebswirtschaftliche Entscheidungslehre. Vahlen. München
- v. Bartalanffy CI (1968) General System Theory. George Braziller. New York
- Beck U (1986) Risikogesellschaft. Frankfurt am Main
- Beck U (2007) Weltrisikogesellschaft. Frankfurt am Main
- Becker A, Gaulke M, Wolf M (2005) Praktiker-Handbuch Basel II. Kreditrisiko, operationelles Risiko, Überwachung Offenlegung. Schäffer-Poeschel. Stuttgart
- Benz M, Sterchi M (2001) Risikomanagement im öffentlichen Sektor. In: Die Volkswirtschaft, Heft 5, 2001, S 44–49
- Berens W, Budäus D, Buschor E, Fischer E, Lüder K, Mundhenke E, Streim H (2007) Hamburger Thesen. Kamerales Haushalts- und Rechnungswesen in einem demokratischen Gemeinwesen nicht mehr vertretbar. Hamburg, Abruf unter: http://www.el-oehr.de/fachtagung_2007/Materialien/Budaeus_Hamburger_Thesen.pdf
- Bernstein PL (1997) Wider die Götter – Die Geschichte von Risiko und Risikomanagement von der Antike bis heute. Gerling. München
- BGH (2007) Beschluss vom 20. Dezember 2007 in dem Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung u. a., StB 12/07, 13/07 und 47/07
- Biedenkopf K (2007 a) Die Ausbeutung der Enkel. Plädoyer für die Rückkehr zur Vernunft. Propyläen. Berlin
- Biedenkopf K (2007 b) Geht dem öffentlichen Dienst das Personal aus? In: Public Governance, Fachzeitschrift für Aufsichtsräte aus Politik und Verwaltung, Winter 2007. Hrsg. vom Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Berlin. Berlin, S 20ff

- Birkholz K (2007) Derivate zur Steuerung von Zinsänderungsrisiken in der kommunalen Praxis: empirische Befunde. In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Jg. 60, Heft 4: 178–183
- Birkholz K (2008) Aktives kommunales Debt Management - Wege zu mehr Effizienz bei der kommunalen Fremdfinanzierung. Diss. Bern
- Bitz H (2001) Risikomanagement nach KonTraG. Schäffer-Poeschel. Stuttgart
- Bogumil J, Grohs S, Kuhlmann S, Ohms A (2007) Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Edition Sigma. Berlin
- Braun H (1984) Risikomanagement. Eine spezifische Controllingaufgabe. Toeche-Mittler. Darmstadt
- Brühwiler B (2007) Risikomanagement als Führungsaufgabe. Aufl. 2. Haupt. Bern et. al.
- Buchanan JM (1984) Die Grenzen der Freiheit. Mohr Siebeck. Tübingen
- Buchanan JM, Tollison RD, Tullock G (Hrsg.) (1980) Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. Texas A & M. College Station Texas
- Budäus D (1982) Betriebswirtschaftliche Instrumente zur Entlastung kommunaler Haushalte. BWV. Baden-Baden
- Budäus D (2006a) Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland. In: Die Verwaltung, Jg. 39, Heft 2: 187–246
- Budäus D (2006b) Informations-, Struktur- und Finanzmanagement öffentlicher Verwaltungen (Public Management). In: Verwaltung und Management, 12. Jg., Heft 3. S 116–120
- Budäus D, Hilgers D (2007) Reform des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens in Deutschland – Stand und Perspektiven. In: Schauer R (Hrsg.) Die „Kommunale Doppik“. Theoretische und praktische Überlegungen zur Neuorganisation des kommunalen Rechnungswesens im Lichte internationaler Erfahrungen. Trauner. Linz, S 23–60
- Coleman J (1990) Foundations of Social Theory. Harvard University Press. London
- Diederichs M (2004) Risikomanagement und Risikocontrolling. Vahlen. München
- DRSC (2001) Deutsches Rechnungslegungs- Standards Committee e.V., DRS 5 – Risikoberichterstattung, Standard vom 28.05.2001. Berlin
- DRSC (2005) Deutsches Rechnungslegungs Standards Committee e.V., DRS 15 Lageberichterstattung, Standard vom 26.02.2005. Berlin
- Eichhorn P (2002) Verwaltungslexikon. 3. Aufl. Nomos. Baden-Baden
- Eichenhofer E (2000) Bismarck, die Sozialversicherung und deren Zukunft. BWV. Berlin
- Eisenführ F, Weber M (1994) Rationales Entscheiden. 2. Aufl. Physica. Heidelberg
- Engelmann B, Rauhmeier R (2006) The Basel II Risk Parameters. Estimation, Validation, and Stress Testing. Springer. Berlin
- Erben R (2003) Analyse ausgewählter Unternehmensrisiken. In: Romeike F, Finke R (Hrsg) Erfolgsfaktor Risikomanagement. Chance für Industrie und Handel. Lessons learned, Methoden, Checklisten und Implementierung. Gabler. Wiesbaden

- Fiege S (2006) Risikomanagement- und Überwachungssysteme nach KonTraG. Gabler. Wiesbaden
- Frischmuth B, Bals H (Hrsg.) (2007) Kommunales Schuldenmanagement – auf dem Weg zu mehr Effizienz. Deutscher Städtetag. Berlin
- Füser K, Gleißner W, Meier G (1999) Risikomanagement, Erfahrungen aus der Praxis. In: DB, 52. Jg. 753–758
- Gern A (2003) Deutsches Kommunalrecht. Nomos. Baden-Baden
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786)
- Gottschalk-Mazouz N (2006) Risiko. In: Düwell M, Hübenthal C, Werner MH (Hrsg.) Handbuch Ethik. Metzler. Stuttgart, S 502–509
- Greiling D (2005) Performance measurement in the public sector: the German experience. In: International Journal of Productivity and Performance Management, Jg. 54, Heft 7: 551–567
- Gründl H, Perlet H (2005) Solvency II & Risikomanagement: Umbruch in der Versicherungswirtschaft. Gabler. Wiesbaden
- Haus M (2003) Kommunitarismus. Einführung und Analyse. VS. Wiesbaden
- Heine W (1983) Methodologischer Individualismus. Königshausen + Neumann. Würzburg
- Hilgers D (2007) Veränderungstreiber, Reformelemente und aktuelle Anpassungsniveaus des neuen öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens. Diskussionsbeitrag 59. In: Budäus D (Hrsg.) Public Management - Diskussionsbeiträge. Hamburg.
- Hilgers D (2008) Performance Management in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen. Gabler. Wiesbaden
- Hopp H, Göbel A (2004) Management in der öffentlichen Verwaltung. Schäffer-Poeschel. Stuttgart
- Hubig C (1993) Technik und Wissenschaftsethik: ein Leitfaden. Springer. Berlin New York
- IRCG (2005) International Risk Governance Council. White Paper on Risk Governance. Towards an Integrative Approach. Geneva
- Junkernheinrich (2007) Kommunaler Schuldenreport Nordrhein-Westfalen. Hrsg.: Bertelsmann Stiftung. Gütersloh
- Kaiser T (2007) Wettbewerbsvorteil Risikomanagement. Schmidt. Berlin
- Keitsch D (2000) Risikomanagement. Schäffer-Poeschel. Stuttgart
- KGSt (1993) KGSt Bericht 5/1993. Das Neue Steuerungsmodell. Begründungen, Konturen, Umsetzungen. Grin. Köln
- Kloepfer M (1998) Risiko, rechtlich. In: Korff W, Beck L, Mikat P (Hrsg.) Lexikon der Bioethik. Gütersloher. Gütersloh
- Knight FH (1921) Risk, Uncertainty and Profit. Houghton Mifflin. Boston New York
- Local Government Act (2000) Local Government Act, London, Abruf unter: <http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm>.
- Lovelock J (1991) Das Gaia-Prinzip. Die Biographie unseres Planeten. Artemis. Zürich München

- Luhmann N (1964) Funktionen und Folgen formaler Organisationen. Duncker & Humblot. Berlin
- Luhmann N (1968) Zweckbegriff und Systemrationalität. Mohr. Tübingen
- Luhmann N (1991) Soziologie des Risikos. Gruyter. Berlin New York
- Luhmann N (1993) Die Moral des Risikos und das Risiko der Moral. In: Gotthard Bechmann (Hrsg.) Risiko und Gesellschaft. Grundlagen und Ergebnisse interdisziplinärer Risikoforschung. VS. Opladen
- Lüder K (2001) Neues öffentliches Haushalts- und Rechnungswesen. Anforderungen, Konzept, Perspektiven. Edition Sigma. Berlin
- Niskanen W (1971) Bureaucracy and Representative Government. Aldine. Chicago
- Olson M (1991) Aufstieg und Niedergang von Nationen. 2. Aufl. Mohr Siebeck. Tübingen
- Perridon L, Steiner M (1997) Finanzwirtschaft der Unternehmungen. 9. Aufl. Vahlen. München
- Porter ME (1998) Competitive Strategy – Techniques for Analyzing Industries and Competitors. 9. Aufl. Simon & Schuster. New York
- Proeller I (2007) Stand der Strategischen Steuerung im internationalen Vergleich. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Strategische Steuerung. Gütersloh, S 11–23
- Rammstedt O (1992) Risiko. In: Ritter J, Gründer K (Hrsg.) Historisches Wörterbuch der Philosophie. Bd. 8. Schwabe. Basel Stuttgart, S 1045–1051
- Rees M (2003) Our Final Hour. Perseus. New York; dt.: Unsere letzte Stunde. Warum die moderne Naturwissenschaft das Überleben der Menschheit bedroht. Goldmann. München
- Renn O, Zwick M (1997) Risiko- und Technikakzeptanz. Springer. Berlin Heidelberg
- Renn O, Schweizer PJ, Dreyer M, Klinke A (2007) Risiko. oekom. München
- Rifkin J (2006) Der Europäische Traum. Fischer. Frankfurt
- Romeike F (2004) Milchsumpf. Der Zusammenbruch des italienischen Konzerns Parmalat. In: Risknews – Das Fachmagazin für Risikomanagement, Heft 02/2004: 52–56
- Romeike F (2003) Risikoidentifikation und Risikokategorien. In: Romeike F, Finke R (Hrsg.) Erfolgsfaktor Risikomanagement: Chance für Industrie und Handel. Lessons learned, Methoden, Checklisten und Implementierung. Gabler. Wiesbaden
- Sachverständigenrat (2007) Staatsverschuldung wirksam begrenzen, Wiesbaden, Abruf: <http://www.sachverstaendigenratwirtschaft.de/download/publikationen/fipo07.pdf>.
- Schedler K, Proeller I (2006) New Public Management. 3. Aufl. Haupt. Bern et. al.
- Schneider D (1992) Investition, Finanzierung und Besteuerung. 7. Aufl. Gabler. Wiesbaden
- Schwarting G (2003) Risikomanagement in öffentlichen Haushalten. In: Meurer E, Stephan G (Hrsg.) Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Haufe. Freiburg i. Br, S 4/75–4/92

- Schwarz G (2002) Steuerung der Zinsausgaben durch den Einsatz von Zinsderivaten. In: Finanzwirtschaft 12/2002, Heft 12: 315–322
- Statistisches Bundesamt (2007) Schulden der öffentlichen Haushalte 2006. Fachserie 14 Reihe 5 – 2006. Wiesbaden
- Steinmann H, Schreyögg G. (2005) Management. 6. Aufl. Gabler. Wiesbaden
- Schwarting G. (2004) Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland. In: Genser B. (Hrsg.) Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 307. Berlin, S 131–169
- Thomas NP (2005) Entscheidungsverfahren und –institutionen zur Lösung gesellschaftlicher Risikoentscheidungen. metropolis. Marburg
- Tullock G (1967) The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. In: Western Economic Journal (Economic Inquiry), Heft 5: 224–232.
- Tjaden KH (Hrsg.) (1971), Soziale Systeme. Luchterhand. Neuwied Berlin
- Udehn L (2001) Methodological Individualism. Background, history and meaning. Routledge. London
- WBGU (1999) Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umwelttrisiken. Jahresgutachten 1998. Berlin
- Wildavsky A (1984) Die Suche nach einer fehlerlosen Risikominderungsstrategie. In: Lange S (Hrsg.) Ermittlung und Bewertung industrieller Risiken. Springer. Heidelberg Berlin, S 224–233
- Wolke T (2007) Risikomanagement. Oldenbourg. München

II.2 Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern

Jan Offerhaus¹

II.2.1 Einleitung

Mindestens seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) im Jahre 1998² befindet sich das Risikomanagement in deutschen Unternehmen in einem anhaltenden Entwicklungsprozess. Wie verschiedene Studien³ zeigen, haben viele Unternehmen seit diesem Zeitpunkt begonnen, ihre Risikomanagement-Systeme über die reine Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen hinaus weiterzuentwickeln in Richtung hin zu einer Integration des Risikomanagements in das allgemeine Steuerungs- und Überwachungssystem. Im Gegensatz dazu ist der Entwicklungsstand des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor Deutschlands längst noch nicht so gut dokumentiert.

Anders als in Deutschland hat man sich – wie in diesem Beitrag gezeigt wird – insbesondere in den angelsächsischen Ländern bereits eingehender mit dem Thema Risikomanagement des Öffentlichen Sektors sowohl in der Literatur als auch in der Praxis auseinandergesetzt. Dieser Umgang mit dem Thema baut auf den zum Teil umfassenden politischen Initiativen⁴

¹ Jan Offerhaus
Offerhaus Management Consulting
Bozzarisstr. 36, D-81545 München

² Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786). Siehe auch Erläuterungen zur Entstehung und zu den Inhalten des KonTraG bei Lischke u. Offerhaus (2005), S. 526–538.

³ So z. B. Ernst & Young (2007).

⁴ So vor allem in Großbritannien und Kanada. Siehe hierzu die entsprechenden Abschnitte in diesem Beitrag.

zum systematischen Ausbau des Risikomanagements im jeweiligen Öffentlichen Sektor auf. In diesen Ländern wurde zum Teil schon vor dem Inkrafttreten des KonTraG im Jahre 1998 begonnen, Standards für den Umgang mit Risiken bei der Öffentlichen Hand zu entwickeln. Im vorliegenden Beitrag werden die Entwicklungen in diesen Ländern skizziert. Dabei wird versucht, Lehren für die Implementierung von Risikomanagement-Systemen im Öffentlichen Sektor Deutschlands zu ziehen. Hierbei wird auf Großbritannien, Australien, Kanada und teilweise auch die USA eingegangen. Allerdings kann im Rahmen dieses kurzen Aufsatzes keine vollständige und abschließende Würdigung der Entwicklung in diesen Ländern durchgeführt werden.⁵

Das Management von Risiken ist grundsätzlich auch für den Öffentlichen Sektor nichts Neues. Betrachtet man von der Öffentlichen Hand wahrgenommene Aktivitäten, wie z. B. die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, die Landesverteidigung oder auch die Bereitstellung von grundlegenden Dienstleistungen wie Wasserversorgung oder Müllentsorgung, so geht es dabei letztendlich stets um das Management von Risiken – um Risiken für Leib und Leben der Bürger, um gesundheitliche oder Umweltrisiken. Insofern kann man Risikomanagement durchaus als eine fundamentale Aufgabe der Öffentlichen Hand ansehen.⁶

Nach einer Definition aus einem Report der Strategy Unit des britischen Premierministers⁷ lassen sich drei Rollen des Staates im Umgang mit Risiken unterscheiden:

- Regulatorische Funktion: In den Fällen, in denen Einzelpersonen oder Unternehmen Risiken für andere produzieren, hat der Staat ein (rechtliches) Regelwerk aufzustellen.
- "Stewardship-Funktion": Bei Risiken, die von Einzelpersonen, Unternehmen oder einzelnen Organisationen nicht getragen werden können oder bei denen die Verantwortung für die Risiken nicht klar zugeordnet werden kann, springt die Öffentliche Hand ein, indem sie entweder die Wahrscheinlichkeit für das Eintreten der Risiken reduziert oder indem sie die Konsequenzen der Risiken für den Einzelnen abmildert.
- Management-Funktion: Im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen für seine Bürger hat die Öffentliche Hand die Aufgabe, die durch

⁵ Insbesondere die Entwicklungen im Bereich des Risikomanagements der Öffentlichen Hand in den USA sind zu heterogen, um in diesem Beitrag erschöpfend dargestellt werden zu können.

⁶ Siehe zur Diskussion der Aufgaben der Öffentlichen Hand und der Definition von öffentlichen Risiken auch Fone u. Young (2000), S. 1–35.

⁷ Prime Minister's Strategy Unit (2002), S. 9–13; siehe auch Drennan u. McConnell (2007), S. 8–10.

den Dienstleistungsprozess entstehenden Risiken zu identifizieren und zu bewältigen.

Nicht immer sind diese drei Rollen jedoch klar voneinander zu trennen.

In welchen Bereichen die Öffentliche Hand tatsächlich aktiv wird, ist von Land zu Land unterschiedlich. Ökonomisch begründen lässt sich die Aktivität der Öffentlichen Hand insbesondere dann, wenn ökonomische Externalitäten bzw. Marktversagen vorliegen. In der Realität sind die Tätigkeitsfelder der Öffentlichen Hand in den verschiedenen Ländern aus unterschiedlichen historischen Entwicklungen heraus entstanden und lassen sich letztendlich darauf zurückführen, was der gesellschaftlich-politische Konsens im jeweiligen Land ergeben hat.⁸ Wichtig für die folgende Analyse des Risikomanagements der Öffentlichen Hand in den angelsächsischen Ländern ist jedoch die Tatsache, dass Risiken und der Umgang mit Risiken im Öffentlichen Sektor (oft) Besonderheiten aufweisen, die eine andere Herangehensweise an das Thema Risikomanagement notwendig erscheinen lassen als in der Privatwirtschaft. Diese Besonderheiten lassen sich folgendermaßen charakterisieren⁹:

- Risiken der Öffentlichen Hand lassen sich (meist) nicht vermeiden, da der Öffentlichen Hand in vielen Bereichen die Verantwortung zugesprochen wird – auch wenn sie nicht immer selbst die Erbringung der jeweiligen Dienstleistung übernimmt.
- Während in der Privatwirtschaft im Allgemeinen die Risiken als Abweichungen vom Shareholder Value oder einem zu erwartenden Gewinn begriffen werden, ist das Konzept eines Bürgernutzens oder eines Public Values wesentlich schwerer fassbar und in einem Risikomanagement-System operationalisierbar.
- In der Privatwirtschaft ist die Betrachtungseinheit des Risikomanagements das jeweilige Unternehmen. Im Öffentlichen Sektor lassen sich als Äquivalent beispielsweise einzelne Behörden oder öffentliche Unternehmen heranziehen. In vielen Fällen sind in die jeweilige öffentliche Dienstleistung oder in die jeweilige Aktivität zur Vermeidung von öffentlichen Risiken jedoch gleichzeitig verschiedene öffentliche Institutionen involviert, was eine übergreifende Betrachtungsweise nahe legt.
- Anders als in der Privatwirtschaft muss sich das Risikomanagement der Öffentlichen Hand mit öffentlichen Meinungsbildungsprozessen und der Mitsprache einer Vielzahl verschiedener Stakeholder auseinandersetzen.

⁸ Siehe auch die Diskussion bei Fone u. Young (2000), S. 8–35.

⁹ Diese Auflistung ist eine Adaption der Aussagen von Hood u. Rothstein (2000) sowie Fone u. Young (2000), S. 31–35.

- Als Werkzeug zur Risikobewältigung stehen in vielen Fällen Marktmechanismen nicht zur Verfügung.

Vor diesem Hintergrund wird in den folgenden Abschnitten untersucht, wie in den verschiedenen angelsächsischen Ländern den Besonderheiten des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor Rechnung getragen wird. Insbesondere soll dabei der Frage nachgegangen werden, ob sich das Risikomanagement des Öffentlichen Sektors an den Erfahrungen und Vorgaben der Privatwirtschaft oder eher an denjenigen des Öffentlichen Sektors in anderen Ländern orientieren kann.

In den einzelnen Länderabschnitten werden dementsprechend folgende Themen analysiert:

- Was waren die Treiber für den Aufbau von Risikomanagement-Standards und -Vorgaben und wie hat sich das in der historischen Entwicklung des Risikomanagements der Öffentlichen Hand widerspiegelt?
- Welche Standards existieren in den betrachteten Ländern und wie ist deren spezifische Ausgestaltung?
- Wie ist die tatsächliche Umsetzung in der Praxis der Öffentlichen Hand des jeweiligen Landes?

II.2.2 Analysen zu einzelnen Ländern

II.2.2.1 Großbritannien

Entwicklungen im Risikomanagement des Öffentlichen Sektors in Großbritannien¹⁰

Mit dem sogenannten Cadbury-Report¹¹ wurden 1992 für börsennotierte Firmen in Großbritannien die ersten vollständigen Grundsätze für Corporate Governance und auch bereits Risikomanagement aufgestellt. Bereits 1994 wurde dann aber auch vom britischen Finanzministerium (HM Treas-

¹⁰ Tabellarische Überblicke über Entwicklungen des Risikomanagements in Großbritannien insbesondere im Bereich von landesweiten öffentlichen Institutionen geben National Audit Office (2000), S. 40 sowie National Audit Office (2004), S. 23. Collier u. Woods (2007), S. 7–9, Woods (2007), S. 7–9 sowie Crawford u. Stein (2004), S. 498–504 beschreiben die Entwicklungen unter dem Fokus auf lokale öffentliche Institutionen.

¹¹ Der "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance", nach dem Vorsitzenden auch Cadbury Report genannt, sollte Best Practice-Regeln für börsennotierte Unternehmen aufstellen.

sury) eine erste Empfehlung zum Risikomanagement veröffentlicht. Mit dem sogenannten Green Book hat das britische Finanzministerium dann 1997 eine umfangreiche Anweisung für die Evaluierung von öffentlichen Programmen und Projekten herausgegeben, in der die Berücksichtigung von Risiken explizit vorgeschrieben wird.¹² Ende der 90er Jahre startete die Regierung unter Tony Blair verschiedene Initiativen, um die öffentliche Verwaltung in Großbritannien insgesamt zu modernisieren. Ziel der Aktivitäten unter der Überschrift "Modernising Government"¹³ war es, die Dienstleistungen der Öffentlichen Hand besser auf die Wünsche der Bürger auszurichten und bessere Qualität zu liefern. Zur Erreichung dieser Ziele sollten die öffentlichen Institutionen die Risiken ihrer Aktivitäten bewerten, steuern und der Öffentlichkeit kommunizieren.

Im Bereich der öffentlichen Gesundheitsversorgung gab es zwar ohnehin bereits Vorgaben für das Management von Risiken.¹⁴ Da die Kosten des National Health Service (NHS) für ärztliche Behandlungsfehler seit dem Ende der 70er bis zum Ende der 90er Jahre jedoch rasant angestiegen waren, wurden unabhängig von den Regierungsinitiativen die Vorgaben zum Risikomanagement Ende der 90er Jahre aber ebenfalls weiterentwickelt. So erließ der NHS 1999 eine Anweisung zur Einführung von internen Kontrollmaßnahmen inklusive der Implementierung von Risikomanagement-Systemen.¹⁵ Als Richtlinie für Best Practices im Risikomanagement wurde dabei der australische Risikomanagement-Standard ANZ 4360:1999 angegeben.¹⁶

Während sich die Regelungen bis Ende der 90er Jahre entweder noch auf einen bestimmten Bereich (Gesundheitssektor) oder auf den Kontext der Projekt- und Programmbewertung beschränkten, kamen im Zeitraum 2000 bis 2002 eine Reihe von Regierungsdokumenten heraus, die die Implementierung von umfassenden Risikomanagement-Systemen in allen

¹² HM Treasury (2003).

¹³ Die zentralen Aussagen dieser Initiative sind zusammengefasst in: Prime Minister's Cabinet Office (1999).

¹⁴ In National Health Service Executive (1999) Annex A, Paragraph 21 wird darauf hingewiesen, dass bereits 1993 vom NHS ein Dokument mit dem Titel "Risk Management in the NHS" veröffentlicht wurde, das allerdings aktualisierungsbedürftig sei.

¹⁵ Crawford u. Stein (2004), S. 499 sowie National Health Service Executive (1999).

¹⁶ National Health Service Executive (1999) Annex A, Paragraph 19: "The generic process proposed for risk management is that documented in the Australian/New Zealand Standard."

zentralstaatlichen Institutionen vorantreiben sollten.¹⁷ Mit dem Report des National Audit Offices (NAO) unter dem Titel "Supporting Innovation – Managing Risk in Government Departments"¹⁸ wurde 2000 eine umfassende Bestandsaufnahme der Praxis des Risikomanagements in 237 öffentlichen Institutionen durchgeführt. Als Maßstab für die Bestandsaufnahme wurde kein einheitlicher Risikomanagement-Standard zugrunde gelegt. Vielmehr wurden konkrete Risikomanagement-Systeme von Unternehmen aus der Privatwirtschaft analysiert und als Vorbild herangezogen. Obwohl in diesem Report explizit auf die Probleme hingewiesen wurde, die entstehen, wenn Risikomanagement-Erfahrungen aus der Privatwirtschaft auf den Öffentlichen Sektor übertragen werden¹⁹, mussten offensichtlich mangels anderweitiger Vorgaben die Best Practices aus der Privatwirtschaft als Maßstab ausreichen. Mit der Bestandsaufnahme waren Erläuterungen zu den Gründen für Risikomanagement-Systeme im Öffentlichen Sektor und Empfehlungen für deren Weiterentwicklung verknüpft. Als zentraler Nutzen eines umfassenden Risikomanagements in öffentlichen Institutionen wird "Achieving Service Delivery", also die erfolgreiche Bereitstellung (öffentlicher) Dienstleistungen, genannt. Damit wird der Report zum einen in den Kontext der Risikomanagement-Initiativen der Blair-Regierung gestellt, die vor allem den Zweck hatten, die Dienstleistungsqualität der Öffentlichen Hand zu verbessern. Zum anderen wird ein wesentlicher Unterschied zum Risikomanagement in der Privatwirtschaft herausgestellt, nämlich der Fokus auf den Zielerreichungsgrad der Bereitstellung von (öffentlichen) Dienstleistungen im Gegensatz zum Shareholder Value.

In 2001 wurde durch das britische Finanzministerium die erste Version des sogenannten Orange Books veröffentlicht.²⁰ Dieses Dokument hat in Großbritannien erstmals umfassend die Prinzipien des Risikomanagements für die Öffentliche Hand beschrieben. Es diente als wesentliche Richtschnur für die nachfolgenden Bestrebungen der britischen Regierung, das Risikomanagement der Öffentlichen Hand zu verbessern. 2004 ist eine aktualisierte Version des Orange Books veröffentlicht worden.²¹ Der ersten

¹⁷ Siehe die Zusammenfassungen bei Woods (2007), S. 7–8 und bei Collier u. Woods (2007), S. 7–8.

¹⁸ Siehe National Audit Office (2000). Das National Audit Office ist in Großbritannien diejenige Institution, die ähnlich einem externen Prüfer in der Privatwirtschaft öffentliche Einrichtungen prüft.

¹⁹ So ist in diesem Report auch die Analyse "Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities" von Hood u. Rothstein (2000) enthalten, die in allgemeiner Form die Besonderheiten des Risikomanagements der Öffentlichen Hand herausgearbeitet hat.

²⁰ HM Treasury (2001).

²¹ HM Treasury (2004).

Veröffentlichung des Orange Books folgte 2002 eine Studie der Strategy Unit des Premierministers²², die ein zweijähriges Programm zur Verbesserung der Risikomanagement-Systeme in allen zentralstaatlichen Institutionen einläutete. Im Rahmen dieses sogenannten Risk Programmes von 2002 bis 2004²³ wurden durch Regierungsstellen u. a. weitere Empfehlungen zum Risikomanagement entwickelt, den einzelnen staatlichen Organisationen Self-Assessment Tools zur Überprüfung der vorhandenen Risikomanagement-Systeme zur Verfügung gestellt sowie eine spezielle Unterstützungseinheit im Finanzministerium aufgebaut, das sogenannte Risk Support Team. Im Rahmen der Überprüfung durch das National Audit Office in 2004²⁴ konnte festgestellt werden, dass in der Tat Fortschritte erzielt wurden. So wurden bis 2004 in den meisten untersuchten Organisationen Risikomanagement-Prozesse implementiert. Allerdings scheint das Risikomanagement in vielen Organisationen noch nicht wirklich in die operationalen Prozesse integriert worden zu sein.²⁵

Für die Ebene lokaler öffentlicher Organisationen wurde 2001 ein "Framework" zur Corporate Governance durch verschiedene professionelle Organisationen veröffentlicht.²⁶ Dieses "Framework" identifizierte Risikomanagement und interne Kontrollsysteme als wesentliche Punkte einer "Good Governance". Im selben Jahr wurde von der Audit Commission, der für die Revision von lokalen Behörden zuständigen Organisation in Großbritannien, ein sogenanntes "Management Paper"²⁷ mit Empfehlungen und Erläuterungen zur Verbesserung des Risikomanagements lokaler Behörden herausgegeben. In diesem Dokument wird auch deutlich gemacht, warum Risikomanagement für lokale öffentliche Organisationen wichtiger wurde. Als Hauptgründe werden insbesondere die Reformen der Blair-Regierung

²² Prime Minister's Strategy Unit (2002).

²³ National Audit Office (2004), S. 23–26 gibt einen Überblick über die verschiedenen Aktivitäten im Rahmen des Risk Programmes.

²⁴ National Audit Office (2004).

²⁵ So berichtet National Audit Office (2004), S. 6 in den "Findings": "More progress is needed to embed risk management in the day to day activities of departments." Die in diesem Bericht des NAO beschriebene Situation scheint ähnlich zu sein zu derjenigen in der ersten Zeit nach Implementierung des KonTraG in Deutschland, in der viele Firmen vergleichsweise mechanistisch versucht haben, die gesetzlichen Anforderungen zu erfüllen, das Risikomanagement-System in vielen Fällen aber (noch) nur als zusätzliches (und nicht integriertes) Kontrollsystem verstanden wurde.

²⁶ Siehe dazu Crawford u. Stein (2004), S. 500–501; Woods (2007), S. 7–8; Collier u. Woods (2007), S. 8.

²⁷ Der Titel dieses Dokuments ist bezeichnenderweise "Worth the Risk: Improving Risk Management in Local Government" (Audit Commission (2001)).

genannt, die den lokalen Behörden mehr Verantwortung und gleichzeitig Spielräume in der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben eingeräumt, aber auch durch das sogenannte "Best Value"-Konzept²⁸ die gesetzliche Verpflichtung auferlegt hat, regelmäßig die eigene Performance zu überprüfen und ständig zu verbessern.²⁹ Im Rahmen der Regierungsinitiative zur Verbesserung der Performance von lokalen Behörden wurde dann 2001 das sogenannte "Comprehensive Performance Assessment" (CPA) eingeführt. Mit dem CPA wird jede lokale Behörde jährlich Prüfungen durch die Audit Commission oder andere externe Prüfer unterzogen. Der resultierende CPA Score ist relevant für die Zuweisung von öffentlichen Mitteln, aber auch für die Reputation der jeweiligen Behörde bei den Bürgern.³⁰ CPA hat den Druck auf lokale Behörden erhöht, Risikomanagement-Systeme zu etablieren, indem die CPA-Prüfung auch Risikomanagement-Fragen einbezieht.³¹

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in Großbritannien die Blair-Regierung in ihrem Bestreben, die öffentliche Verwaltung zu modernisieren und die Dienstleistungen für die Bürger zu verbessern, besonders zur Verbreitung von Risikomanagement-Systemen im Öffentlichen Sektor beigetragen hat. Durch die zahlreichen Studien, Empfehlungen und Trainingsmaßnahmen wurde das Thema Risikomanagement im Öffentlichen Sektor verankert. Rechtliche Vorgaben, die explizit die zu implementierenden Risikomanagement-Systeme definieren, wurden allerdings nicht beschlossen. Es wurde den einzelnen Organisationen vielmehr große Spielräume eingeräumt, innerhalb derer das Risikomanagement-System passend für die jeweilige Organisation implementiert werden kann.

Wesentliche Standards für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand in Großbritannien

Anders als in Australien³² wurde in Großbritannien kein einheitlicher und (zu einem gewissen Grad) verbindlicher Standard für das Risikomanage-

²⁸ Das "Best Value"-Regime wurde 2000 eingeführt. Siehe die kurze Erläuterung in Collier u. Woods (2007), S. 8. Siehe auch für weiterführende Informationen zum "Best Value"-Konzept z. B. die Verwaltungsanweisung der britischen Regierung (in der Version von 2003, die die Anweisungen von 1999 und 2001 aktualisiert): Office of the Deputy Prime Minister (2003).

²⁹ Audit Commission (2001), S. 16–18.

³⁰ Vgl. Woods (2007), S. 8, Collier u. Woods (2007), S. 8.

³¹ So listet der CPA-Fragenkatalog u. a. auch explizit folgendes Prüfungsthema: "reviewing risks and opportunities is a continuing strand of planning, delivering and reviewing services" (Audit Commission (2006), S. 13).

³² Siehe zu Australien weiter unten den Abschnitt II.2.2.2.

ment im Öffentlichen Sektor entwickelt. Dennoch können zwei Dokumente als Referenzunterlagen für Risikomanagement-Systeme der Öffentlichen Hand in Großbritannien gelten. Dies ist zum einen das sogenannte Orange Book, dessen aktualisierte Version seit 2004 zur Verfügung steht³³, und zum anderen "A Risk Management Standard"³⁴, der zusammen herausgegeben wurde vom Institute of Risk Management (IRM), von der Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC) und von ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector. Während das Orange Book nicht explizit als Standard firmiert und dennoch ein spezifisches Risikomanagement-Modell vorgibt, ist der Risk Management Standard nicht nur an öffentliche Unternehmen gerichtet, sondern soll – ähnlich wie der australische Standard – eine generische Richtlinie für jegliche Art von Unternehmen oder Organisationen sein.

Die aktuelle Version des Orange Books³⁵ richtet sich an die Öffentliche Hand. Das beschriebene Risikomanagement-Modell (siehe Abbildung II.2–1) weist – zumindest auf den ersten Blick – allerdings keine Besonderheiten auf, das es von Darstellungen des Risikomanagement-Prozesses für Privatunternehmen, wie sie auch in Deutschland bekannt sind, abheben würde.³⁶

Der Kern des Risikomanagement-Modells im Orange Book beinhaltet einen Kreislauf mit vier Phasen:

1. Identifying Risks
2. Assessing Risks
3. Addressing Risks
4. Reviewing and Reporting Risks

³³ HM Treasury (2004).

³⁴ The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC), ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector, The Institute of Risk Management (IRM) (2002). Dieses Dokument trägt den Titel "A Risk Management Standard" und verdeutlicht damit, dass es sich nur um einen Risikomanagement-Standard unter anderen handelt. (Im folgenden Text wird dieser Standard kurz nur als Risk Management Standard bezeichnet.)

³⁵ Wenn im folgenden vom Orange Book gesprochen wird, dann ist damit immer die aktuelle Version von 2004 gemeint.

³⁶ Dies ist auch insofern interessant, als dass das Orange Book im ersten Abschnitt (HM Treasury (2004), S. 9) betont, dass öffentliche Organisationen als Ziel "the delivery of service or [...] the delivery of a beneficial outcome in the public interest" haben, während für Privatunternehmen die Steigerung des Shareholder Values relevant sei. Dementsprechend werden im Orange Book auch Risiken als Abweichung von diesen Zielen des "public value" definiert.

In anderen Modellen sind diese Phasen anders bezeichnet und anders aufgeteilt, inhaltlich gibt es allerdings keine größeren Unterschiede.³⁷

Die erste Phase³⁸ beinhaltet die Identifikation aller relevanten Risiken für die jeweilige Organisation. Das Orange Book betont dabei den Unterschied zwischen erstmaliger Risikoidentifikation und kontinuierlicher Risikoidentifikation im Rahmen des Kreislaufes.

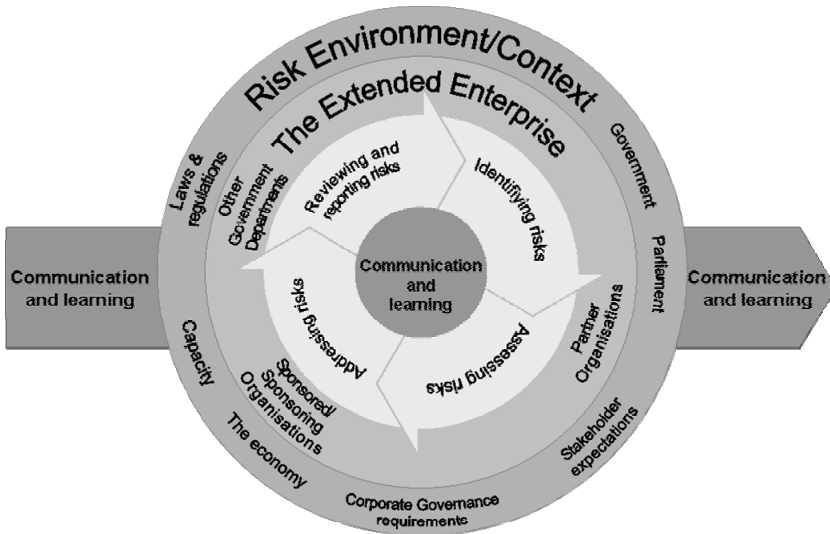


Abb. II.2-1. Risikomanagement-Modell des Orange Books³⁹

In der zweiten Phase⁴⁰ geht es im Wesentlichen um die Bewertung der Risiken. Es wird konstatiert, dass eine quantitative Bewertung nicht für alle Arten von Risiken möglich sei. Grundsätzlich wird eine Bewertung von Risiken bezüglich der beiden Dimensionen Eintrittswahrscheinlichkeit ("likelihood") und Auswirkung ("impact") gefordert. Dabei sei zu unterscheiden zwischen dem Risiko vor und nach Risikobewältigungsmaßnah-

³⁷ Man kann für den australischen Standard AS/NZS 4360:2004 (siehe auch Abschnitt II.2.2.2 und Abb. II.2-3) etwa folgende Gegenüberstellung vornehmen: "Identifying Risks" entspricht "Identify Risks" in AS/NZS 4360:2004, "Assessing Risks" entspricht "Analyse Risks" und "Evaluate Risks" zusammen, "Addressing Risks" entspricht "Treat Risks" und "Reviewing and Reporting Risks" entspricht in etwa "Monitor and Review".

³⁸ HM Treasury (2004), S. 15–17; "Identifying risks" in Abb. II.2-1.

³⁹ Graphik auf Basis der Abbildung in HM Treasury (2004), S. 13.

⁴⁰ HM Treasury (2004), S. 19–12; "Assessing risks" in Abb. II.2-1.

men. Als Darstellungsform wird eine Risiko-Matrix⁴¹ vorgeschlagen, auf deren Skalen die beiden Dimensionen "likelihood" und "impact" (alternativ in drei oder fünf Stufen oder Klassen) abgetragen werden. Die Quantifizierung dieser Größen oder auch nur die Einordnung in bestimmte Bandbreiten oder Klassen dürfte allerdings insbesondere im öffentlichen Bereich äußerst schwer sein. Das Orange Book geht darauf allerdings überhaupt nicht ein und liefert somit in diesem wichtigen Punkt keine explizite Hilfestellung.

Ein spezieller Abschnitt im Orange Book wird dem Thema "Risk Appetite" gewidmet.⁴² Der Begriff "Risk Appetite" kann im Orange Book sowohl die Risikotragfähigkeit einer Organisation bedeuten, als auch eine Limitierung einzelner Risiken. Grundsätzlich soll mit diesem Konzept darauf hingewiesen werden, dass eine Organisation insgesamt definieren muss, in welchem Ausmaß die jeweilige Organisation Risiken eingehen kann und will. Grundsätzlich sollte eine solche Definition ein Element jedes Risikomanagement-Systems sein.⁴³ Da die Einzelrisiken im Öffentlichen Sektor allerdings vielfach schwer auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden können, weil die Risiken als Abweichungen von ganz unterschiedlichen nicht-pekuniären Public Value-Zielen ermittelt werden, lassen sich die Einzelrisiken einer Organisation oft auch kaum aggregieren. Somit lässt sich oft auch keine einzelne Zahl als Risikoappetit definieren. Das Orange Book bringt daher explizit zum Ausdruck, dass der Risikoappetit "not [...] just one statement" sein muss, sondern vielmehr aus einzelnen Limiten ("general boundaries") von Risiken in verschiedenen Bereichen bestehen kann.⁴⁴

Die Phase 3 beinhaltet die Risikobewältigungsmaßnahmen, wie man sie auch aus anderen Risikomanagement-Modellen kennt. Dabei wird darauf hingewiesen, dass die Option der Beendigung (oder Vermeidung) bestimmter Risiken für die Öffentliche Hand in vielen Fällen nicht gegeben ist.⁴⁵

⁴¹ Diese Darstellungsform wird auch als Risk Map bezeichnet. Auf die bekannten Probleme dieser Form der Risikodarstellung (siehe dazu z. B. Gleißner u. Wolfrum (2006), S. 149–153 oder Offerhaus u. Hempel (2008), S. 216–217) wird im Orange Book überhaupt nicht eingegangen.

⁴² HM Treasury (2004), S. 23–25.

⁴³ In den sogenannten MaRisk (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Rundschreiben 5/2007 (BA) - Mindestanforderungen an das Risikomanagement v. 30.10.2007) wird für den Bankenbereich z. B. explizit die Definition der Risikotragfähigkeit auf Unternehmensebene gefordert.

⁴⁴ HM Treasury (2004), S. 24.

⁴⁵ HM Treasury (2004), S. 27–29; "Addressing risks" in Abb. II.2-1.

Die folgende Phase 4 besteht aus dem regelmäßigen Monitoring und Reporting der Risiken einerseits sowie aus der Überprüfung des Risikomanagement-Systems andererseits.⁴⁶ Auch dieser Aspekt ist aus anderen Risikomanagement-Modellen her bekannt.

Zusätzlich zu den vier Phasen gibt es noch übergreifende Themen, die außerhalb des Phasenmodells behandelt werden. Hervorgehoben werden der Kommunikations- und Weiterentwicklungsaspekt⁴⁷ und die Einbettung des Risikomanagement-Systems in die Umweltbedingungen.⁴⁸ Besonders zu betonen ist aber der Aspekt des "Extended Enterprise".⁴⁹ Unter diesem Begriff wird verstanden, dass im Öffentlichen Sektor eine Betrachtung von Risiken alleine auf der Ebene einer einzelnen Organisation nicht ausreicht. Da unter Umständen verschiedene öffentliche Verwaltungen oder Betriebe die selben öffentlichen Dienstleistungen erbringen oder zu den selben öffentlichen Dienstleistungen beitragen, kann eine Betrachtung alleine auf Ebene einer Organisation zu für die Öffentlichkeit negativen Effekten führen.⁵⁰ Das Orange Book fordert daher eine Abstimmung des Risikomanagements über die verschiedenen öffentlichen Organisationen hinweg.

Der Risk Management Standard von IRM, AIRMIC und ALARM richtet sich sowohl an öffentliche wie an privatwirtschaftliche Organisationen. Wie aus der folgenden Darstellung des Risikomanagement-Prozesses (siehe Abbildung II.2-2) aus diesem Standard hervorgeht, beinhaltet er die üblichen Komponenten eines Risikomanagement-Modells, wiederum aller-

⁴⁶ HM Treasury (2004), S. 31–33; "Reviewing and reporting risks" in Abb. II.2-1.

⁴⁷ HM Treasury (2004), S. 35–36; "Communication and Learning" in Abb. II.2-1.

⁴⁸ HM Treasury (2004), S. 39; "Risk Environment and Context" in Abb. II.2-1.

⁴⁹ HM Treasury (2004), S. 37.

⁵⁰ Im Orange Book sind die folgenden möglicherweise zu berücksichtigenden Risikoverbünde aufgezählt (HM Treasury (2004), S. 37): Abhängigkeiten zwischen öffentlichen Organisationen, wobei zwar die Zielerreichung der ersten Organisation von den Aktivitäten der zweiten Organisation abhängt, aber die erste Organisation keine Kontrolle über die zweite Organisation besitzt; Über-/Unterordnungsverhältnisse zwischen öffentlichen Organisationen, bei denen die untergeordnete Organisation durch die Maßnahmen der übergeordneten Organisation eingeschränkt ist und die übergeordnete Organisation die ausführenden Aktivitäten der untergeordneten Organisation für die eigene Zielerreichung berücksichtigen muss; Abhängigkeiten einer öffentlichen Organisation von privatwirtschaftlichen Unternehmen, die im Auftragsverhältnis einen Beitrag zur öffentlichen Zielerreichung leisten. (Siehe auch die Erläuterungen im Einleitungsteil auf S. 81 zu den Besonderheiten des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor.) Auch in verschiedenen Untersuchungen und Empfehlungen aus Australien wird dieses Thema intensiv diskutiert; siehe dazu Abschnitt II.2.2.2 dieses Aufsatzes.

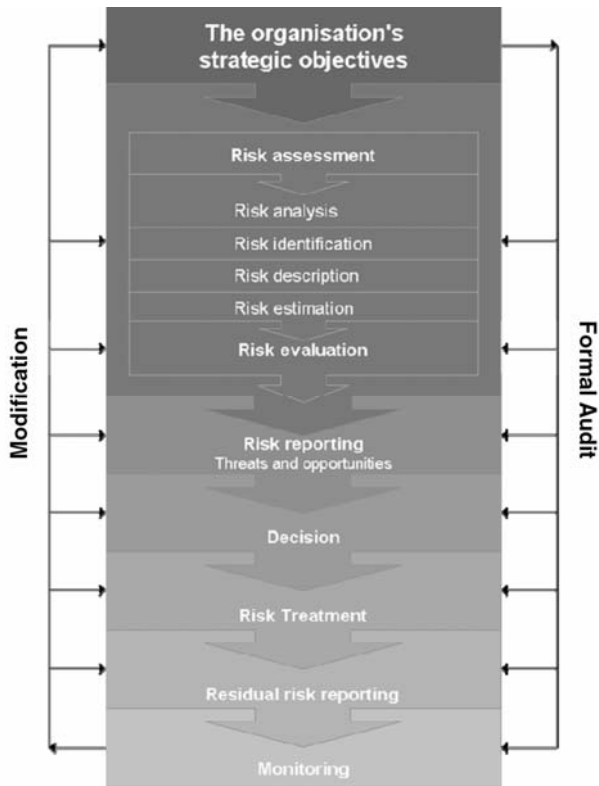


Abb. II.2-2. Risikomanagement-Modell des Risk Management Standard⁵¹

dings mit geringfügig anderen Bezeichnungen und anderen Untergliederungen.

Für die Risikoquantifizierung geht der Risk Management Standard genauso wie das Orange Book nicht über die Verwendung von Risikomatrizen oder Risk Maps hinaus.⁵²

⁵¹ Graphik auf Basis der Abbildung in The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC), ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector, The Institute of Risk Management (IRM) (2002), S. 4.

⁵² The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC), ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector, The Institute of Risk Management (IRM) (2002), S. 6–8. Es werden in Beispielen des Risk Management Standards sogar explizit die qualitative Bewertung bzw. die Be-

Beide beschriebenen Standards erinnern stark an Risikomanagement-Modelle wie sie in Deutschland (implizit) z. B. durch den Prüfungsstandard IDW PS 340⁵³ für Risikomanagement-Systeme in der Privatwirtschaft vorgeschlagen werden. Insbesondere in den Themen der Risikobewertung und in der Definition von Risikolimiten bzw. der Risikotragfähigkeit, die aufgrund der Besonderheiten der Zielsetzungen von öffentlichen Organisationen auch nur schwierig eindeutig zu definieren sind, geben die beiden Standards nur begrenzt Hilfestellungen. Nur das Orange Book arbeitet einige Besonderheiten des Öffentlichen Sektors hervor.

Umsetzungsstand in der Praxis

Aufgrund verschiedener Untersuchungen durch staatliche Behörden sowie aufgrund von wissenschaftlichen Studien lassen sich einige Aussagen über den tatsächlichen Umsetzungsstand von Risikomanagement-Systemen bei der Öffentlichen Hand in Großbritannien und den dabei aufgetretenen Problemfeldern machen.⁵⁴ Eine Untersuchung des National Audit Offices hat z. B. in 2004 überprüft, wie die insbesondere durch das Risk Programme der Blair-Regierung vorangetriebene Implementierung von Risikomanagement-Systemen auf der zentralstaatlichen Ebene vorangekommen ist.⁵⁵ Insgesamt betont die Untersuchung die immensen Fortschritte, die erzielt wurden. Allerdings werden noch einige Schwachstellen hervorgehoben.⁵⁶ Zu diesen gehören:

- Mehr Top Level-Beteiligung am Risikomanagement-Prozess;
- Eindeutige Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Rahmen des Risikomanagement-Systems;
- Bessere und zeitnähere Aktualisierung der Risikoinformationen;
- Berücksichtigung von Risiken aus Partner- bzw. Outsourcing-Organisationen;

wertung über Zuordnung von (subjektiven) Klassen (wie "low", "medium", "high") vorgestellt.

⁵³ Institut der Wirtschaftsprüfer, Prüfungsstandard „Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nach § 317 Abs. 4 HGB“ v. 11.09.2000“.

⁵⁴ Z. B. National Audit Office (2004), HM Treasury, Risk Support Team (2004b) und ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector (2005).

⁵⁵ National Audit Office (2004).

⁵⁶ Siehe zu den Schwachstellen und dem Verbesserungspotenzial den Abschnitt 4 mit der Überschrift "What more needs to be done for risk management to work effectively", National Audit Office (2004), S. 43–50.

- Mehr Zusammenarbeit über die Grenzen von einzelnen Organisationen hinweg.

Insgesamt legen die Aussagen der Untersuchung es nahe, dass zwar viele untersuchte Organisationen ein Risikomanagement-System implementiert haben, aber anscheinend dieses noch nicht wirklich „mit Leben erfüllen“ und eine entsprechende Risikokultur aufbauen konnten. Interessant ist auch der Aspekt, dass insbesondere das Thema des organisationsübergreifenden Risikomanagements, das eben eine Besonderheit im Öffentlichen Sektor ist, noch Nachholbedarf hat.

II.2.2.2 Australien

Entwicklungen des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor in Australien⁵⁷

Bereits in den 80er Jahren, also noch früher als in Großbritannien, wurde Risikomanagement im Öffentlichen Sektor Australiens als Teil eines Programms zur Reform des öffentlichen Managements propagiert.⁵⁸ In 1995 wurde mit AS/NZS 4360:1995 dann in Australien der weltweit erste Standard für Risikomanagement veröffentlicht.⁵⁹ Dieser Standard hatte als Adressaten sowohl private Unternehmen als auch die Öffentliche Hand. Durch das sogenannte "Management Advisory Board", eine beratende Institution der australischen Regierung, wurde in 1996 ein Leitfaden zum Risikomanagement im Öffentlichen Sektor herausgegeben, der explizit auf AS/NZS 4360:1995 aufbaut. Bis heute beziehen sich nahezu alle staatlichen Veröffentlichungen zum Risikomanagement auf den Standard AS/NZS 4360:1995 bzw. seine Folgeversionen.⁶⁰ Auf zentralstaatlicher

⁵⁷ Australian National Audit Office, The Auditor-General (2003), S. 112–122 gibt einen tabellarischen Überblick über die politischen Initiativen und die Gesetzgebung zum Risikomanagement im Öffentlichen Sektor sowohl auf Bundes- als auch Ebene der Einzelstaaten. Victorian Auditor-General's Office (2007), S. 8 gibt einen kurzen Überblick mit Fokus auf den Bundesstaat Victoria.

⁵⁸ Australian National Audit Office, The Auditor-General (2003), S. 112.

⁵⁹ Mit Standards Australia/Standards New Zealand (2004) liegt inzwischen bereits die dritte Auflage dieses Standards vor.

⁶⁰ Collier u. Woods (2007), S. 10 urteilen: "Virtually all government publications in Australia refer to the Australian Standard." Dies dokumentiert sich aber auch in vielen Untersuchungen staatlicher Stellen, die AS/NZS 4360:1995 bzw. dessen Nachfolgeversionen als Referenz benennen. So z. B.: Victorian Auditor-General's Office (2007), S. 5: "The current audit found that all departments, and most agencies, use the risk management standard AS/NZS

Ebene wurden durch gesetzliche Regelungen im Jahre 1997 die Corporate Governance-Bestimmungen für staatliche Unternehmen und Organisationen neu geregelt.⁶¹ Infolge dieser Gesetze wurde die Implementierung von Risikomanagement-Systemen zwar nicht verpflichtend, aber das Management von Risiken wurde implizit notwendig. Auf Ebene der meisten australischen Bundesstaaten dagegen wurden Risikomanagement-Systeme im Öffentlichen Sektor verpflichtend.⁶²

Anders als in Großbritannien war ein wesentlicher Treiber zur Verbreitung von Risikomanagement-Systemen im Öffentlichen Sektor Australiens – neben den gesetzlichen Bestimmungen – die Beschäftigung mit dem Versicherungsschutz für die Öffentliche Hand und die Einführung von Versicherungssystemen, die wiederum die Implementierung von Risikomanagement-Systemen bei den versicherten öffentlichen Organisationen gefördert haben.⁶³ Auf nationaler Ebene wurde 1998 das sogenannte "Comcover-System" eingerichtet, ein öffentliches Programm zur Versicherung staatlicher Organisationen gegen allgemeine Risiken. Von vorneherein war ein wichtiges Ziel, dass die öffentlichen Institutionen Anreize und Hilfen für ein verbessertes Management von Risiken erhalten. So hat Comcover von Beginn an seinen Versicherungskunden vorgeschrieben, das Verständnis für und das Management von Risiken zu verbessern. Um die öffentlichen Institutionen in diesem Unterfangen zu unterstützen, stellt Comcover diesen Trainingsmaterial und Richtlinien zum Risikomanagement zur Verfügung.⁶⁴ Für die Versicherung von Arbeitsunfällen und ähnlichem wurde bereits 1988 Comcare eingerichtet. Auch dieses System hat die Weiterentwicklung von Risikomanagement-Systemen bei der Öffentlichen Hand wesentlich befördert. Auf Ebene der einzelnen Bundesstaaten

4360:2004..."; Government of Western Australia, Ministry of the Premier and Cabinet (1999) S. 6: "[Government instruction] recommends that agencies refer to the Standard [i. e. AS/NZS 4360:1995]".

⁶¹ Die beiden wesentlichen Gesetze sind der FMA Act und der CAC Act. Siehe hierzu Australian National Audit Office (2003), S. 114.

⁶² Australian National Audit Office, The Auditor-General (2003), S. 116–118.

⁶³ Siehe hierzu insbesondere Australian National Audit Office, The Auditor-General (2003), S. 38–41.

⁶⁴ Das neueste Hilfsmittel (erschieden im Juni 2008!), das von Comcover herausgegeben wurde, ist ein "Better Practice Guide: Risk Management" (Australian Government, Department of Finance and Deregulation/Comcover (2008)). Comcover verleiht auch Auszeichnungen (Comcover Awards for Excellence in Risk Management) für gutes Risikomanagement an seine Versicherungskunden. In Drennan u. McConnell (2007), S. 231–237 wird das Beispiel des ausgezeichneten Risikomanagements des Australian Quarantine Inspection Service dargestellt.

wurden für deren öffentliche Organisationen sowie für lokale Institutionen ähnliche Versicherungssysteme eingeführt.⁶⁵ Diese gegenseitigen Versicherungssysteme der Öffentlichen Hand hatten stets das Ziel, dem Öffentlichen Sektor Versicherungsmöglichkeiten zu erhalten und die Prämienzahlungen zu stabilisieren bzw. zu senken, indem der Umgang mit Risiken bei den Versicherten verbessert wurde⁶⁶.

Wesentliche Standards für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand in Australien

In Australien wurden verschiedene Richtlinien und Standards⁶⁷ speziell für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand veröffentlicht. Diese wurden entweder von staatlichen Stellen⁶⁸ oder von den Versicherungsunternehmen⁶⁹ herausgegeben. Diese Richtlinien beziehen sich aber immer explizit auf AS/NZS 4360:2004 bzw. dessen Vorgängerversionen und

⁶⁵ Collier u. Woods (2007), S. 10 führen das Beispiel des Bundesstaates Victoria an.

⁶⁶ Die Victorian Managed Insurance Authority (VMIA, eine Versicherungsinstitution der Öffentlichen Hand für den Bundesstaat Victoria) bietet Ihren Versicherungskunden auf ihrer Website (www.vmia.vic.gov.au) umfangreiche Hilfen und Informationen zum Risikomanagement an, so z. B. auch eine Handreichung zur Überprüfung des jeweiligen eigenen Risikomanagementsystems gegenüber den Vorgaben des AS/NZS 4360:2004 (Victorian Managed Insurance Authority (2007)). Die VMIA hat außerdem in 2006 eine Qualitätsüberprüfung der Risikomanagement-Systeme von 208 ihrer Kunden aus dem Öffentlichen Sektors des Bundesstaates Victoria durchgeführt (siehe die Ergebnisse in Victorian Managed Insurance Authority (o.J. b)). Die nationale Versicherungseinrichtung für den Öffentlichen Sektor, Comcover, bietet neben Informationen und Hilfsmitteln zum Risikomanagement ebenfalls einen sogenannten "Risk Management Assessment Service" an, bei dem die Risikomanagement-Systeme der Kunden überprüft werden (siehe www.finance.gov.au/comcover/RMAS.html), sowie ein jährliches Benchmarking-Programm für die Risikomanagement-Systeme der Kunden (siehe www.finance.gov.au/comcover/benchmarking_programme.html).

⁶⁷ Standard wird hier ganz allgemein als standardisierte Anleitung verstanden, nicht unbedingt im Sinne einer Norm, die nur von einer Standardisierungseinrichtung herausgegeben werden kann.

⁶⁸ So z. B. Victorian Auditor-General's Office (2004), State of Victoria, Department of Treasury and Finance (2007) oder Government of Western Australia, Ministry of the Premier and Cabinet (1999).

⁶⁹ Siehe z. B. die Dokumente aus der sogenannten "Risk Insight"-Reihe der VMIA (Victorian Managed Insurance Authority (o.J. a) und (o.J. c)) oder der "Better Practice Guide: Risk Management" von Comcover (Australian Government, Department of Finance and Deregulation/Comcover (2008)).

verstehen sich eher als Ergänzung oder zusätzliche Handreichung zu AS/NZS 4360:2004.⁷⁰ Als der auch im Öffentlichen Sektor Australiens am meisten beachtete Standard wird im folgenden AS/NZS 4360:2004 näher beleuchtet.

Mit AS/NZS 4360:2004 liegt bereits die dritte überarbeitete Version vor. Ergänzt wird der Standard durch ein Handbuch, das die Anwendung des Standards erläutert. Im Kontext dieses Beitrages ist es von besonderem Interesse, dass dieser Standard explizit einen generischen Ansatz über alle Branchen- oder Sektorengrenzen hinweg vertritt⁷¹, damit nicht auf die Spezifika der Öffentlichen Hand eingehen kann und dennoch als der wichtigste Standard im Öffentlichen Sektor Australiens angesehen werden muss. Der Standard besteht im Wesentlichen aus drei Elementen:

- der Definition von Fachbegriffen,
- der Beschreibung des Risikomanagement-Prozesses sowie
- der Beschreibung der Entwicklung und Implementierung eines Risikomanagement-Systems.

In Abbildung II.2-3 wird der Kern des AS/NZS 4360:2004 dargestellt.

Ähnlich wie bei den beiden oben beschriebenen britischen Standards weicht diese Darstellung kaum von auch in Deutschland bekannten Beschreibungen von Risikomanagement-Prozessen ab.⁷² Insbesondere wird in keiner Weise auf Spezifika der Öffentlichen Hand näher eingegangen. Einen relativ breiten Raum in der Beschreibung des Risikomanagement-Prozesses im AS/NZS 4360:2004 nimmt allerdings das Thema "Establish the Context", also Ermittlung der Umfeldbedingungen des Risikomanagement-Systems, ein.⁷³ Dies erscheint insofern von Bedeutung, als die Umfeldbedingungen für öffentliche Organisationen eben andere sind als diejenigen für privatwirtschaftliche Unternehmen. Welche Konsequenzen bei der konkreten Ausgestaltung des Risikomanagement-Systems für die Öffentliche Hand daraus zu ziehen sind, wird aber durch den Standard nicht erläutert.

⁷⁰ State of Victoria, Auditor-General of Victoria (2004), S. 4; Government of Western Australia, Ministry of the Premier and Cabinet (1999), S. 6.

⁷¹ Standards Australia/Standards New Zealand (2004), S. 1.

⁷² So z. B. der im "Best Practice Survey" von Ernst & Young dargestellte Risikomanagementansatz mit den Elementen Risikoanalyse, Risikoaggregation, Risikosteuerung und -überwachung sowie Risikoberichterstattung (Ernst & Young (2007), S. 6.

⁷³ Standards Australia/Standards New Zealand (2004), S. 12–16; siehe auch Abb. II.2-3.

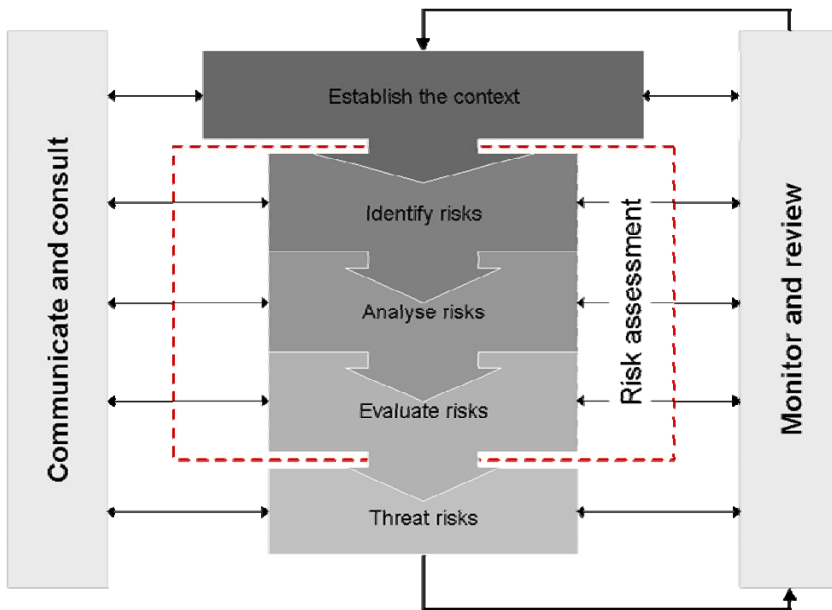


Abb. II.2-3. Risikomanagement-Modell des australischen Risk Management Standard AS/NZS 4360:2004⁷⁴

Umsetzungsstand in der Praxis

In Australien wurden auf nationaler wie auf Ebene der Bundesstaaten verschiedene Prüfungen des Entwicklungsstandes der Risikomanagement-Systeme im Öffentlichen Sektor durchgeführt. In den älteren Untersuchungen wird deutlich, dass zwar in den meisten untersuchten Organisationen Risikomanagement-Systeme eingeführt wurden, dass aber keine Integration in die sonstigen Management- und Planungssysteme gelungen war und dass eine Kultur des Risikomanagements in den Organisationen nicht in ausreichendem Maße geschaffen wurde.⁷⁵ Diese Mängel scheinen darin begründet zu sein, dass zunächst Risikomanagement vor allem aufgrund externer Anforderungen – sei es in Folge gesetzlicher Regelungen oder in

⁷⁴ Graphik auf Basis der Abbildung in Standards Australia/Standards New Zealand (2004), S. 9.

⁷⁵ Auditor-General of Queensland (2001), S. 44 bemängelt z. B. die unzureichende Kultur des Risikomanagements in vielen untersuchten Organisationen. In Australian National Audit Office (2003), S. 51 oder S. 61–62 wird deutlich die fehlende Integration des Risikomanagements beschrieben.

Folge der Aufforderungen durch die öffentlichen Versicherungsunternehmen (insbesondere Comcover) – eingeführt wurde.⁷⁶ Spätere Studien zeigen eindeutig Fortschritte bei den Risikomanagement-Systemen in den öffentlichen Organisationen. Es wird aber auch in diesen Untersuchungen deutlich, dass es noch Defizite gibt. So wurde bemängelt, dass zwar Risikoidentifikationen und Risikobewertungen auf Basis von allgemein anerkannten Standards (insbesondere AS/NZS 4360:2004) durchgeführt werden, dass es aber bezüglich der Risikobewältigung und der regelmäßigen Überprüfung der Risikomanagement-Systeme noch Schwachstellen gäbe.⁷⁷ Insofern scheint die Entwicklung ähnlich verlaufen zu sein wie in Deutschland nach Einführung von KonTraG, als zunächst die Unternehmen in vielen Fällen versuchten, nur den gesetzlichen Bestimmungen Genüge zu leisten, und erst später Risikomanagement-Systeme auch als wertschöpfende Management-Instrumente wahrgenommen wurden.⁷⁸ Eine Besonderheit des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor lässt sich aber aus den Bestandsaufnahmen in Australien entnehmen: Ein die verschiedenen Organisationen übergreifendes Risikomanagement – wie es im Öffentlichen Sektor als besonders notwendig erscheint⁷⁹ – ist anscheinend nur sehr schwer zu implementieren, wie die australischen Untersuchungen belegen.⁸⁰ Eine wesentliche Empfehlung in der Studie des Staates Victoria ist es daher, dass entsprechende Richtlinien erarbeitet werden, wie diese übergreifenden Risiken (sogenannte "inter-agency risks" und "statewide risks") besser in den Risikomanagement-Systemen berücksichtigt werden können.⁸¹

⁷⁶ Siehe Australian National Audit Office (2003), S. 50–51. Ein weiteres Untersuchungsergebnis, nämlich dass das Senior Management oft nicht ausreichend im Risikomanagement beteiligt war, scheint dies zu bestätigen (Australian National Audit Office (2003), S. 66–71).

⁷⁷ Victorian Auditor-General's Office (2007), S. 5.

⁷⁸ Für Deutschland beschreibt etwa die Untersuchung von Ernst & Young für 2006 (Ernst & Young (2007), S. 5) die Entwicklung wie folgt: „Die Zahl deutscher Unternehmen, die die Zeichen der Zeit erkannt und ihr Risikomanagementsystem über die reine Erfüllung der gesetzlichen Mindestanforderungen hinaus weiterentwickelt haben, ist in den vergangenen Jahren angestiegen.“

⁷⁹ Siehe die Ausführungen im Einleitungsteil dieses Aufsatzes.

⁸⁰ Siehe etwa Victorian Auditor-General's Office (2007), S. 31–40.

⁸¹ Siehe die "Key Recommendations" in Victorian Auditor-General's Office (2007), S. 31 bzw. 35. Im 2007 erschienen Victorian Government Risk Management Framework, das diese übergreifenden Risiken behandeln sollte, werden zwar Hilfestellungen zum Umgang mit solchen Risiken gegeben. Die gut vier Seiten in diesem Dokument (State of Victoria, Department of Treasury and Finance (2007), S. 13–17) dürften aber für eine vertiefende Darstellung und Erläuterung nicht ausreichen.

II.2.2.3 Kanada

Entwicklungen des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor in Kanada

Ähnlich wie in Großbritannien kam der Impuls zur Weiterentwicklung des Risikomanagements hauptsächlich aus einer Initiative der Zentralregierung zur Verbesserung und Modernisierung des Öffentlichen Sektors. Wesentliches Ziel dabei war es, die knappen Ressourcen des Öffentlichen Sektors optimal einzusetzen sowie die staatlichen Ausgaben einer effizienteren Verwendung zuzuführen.⁸² Gestartet wurde diese Initiative mit einem von der Regierung beauftragten "Report on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada".⁸³ In diesem Report wird "Comptrollership" nicht mehr als rein buchhalterische und finanzielle Kontrolle interpretiert, wie dies in der Vergangenheit im Öffentlichen Sektor Kanadas der Fall war, sondern es wird eine – fast holistisch zu nennende – Sichtweise des Begriffs "Comptrollership" vertreten. "Comptrollership" wird nun in einem umfassenden Sinne als die ganzheitliche Steuerung der jeweiligen Organisation bzw. Körperschaft verstanden, die nicht mehr nur Spezialisten überlassen werden kann, sondern die ein Bestandteil jeder Management-Funktion ist. Als eines von vier wesentlichen Elementen des "Modern Comptrollership" wird das Risikomanagement begriffen.⁸⁴

Mit dem Report "Results for Canadians"⁸⁵ des Treasury Boards of Canada, einer Art von Rechnungshof und gleichzeitig internen Unternehmensberatung der Regierung, wurde dann in 2000 ein sogenanntes "Management Framework" entwickelt, in dem als wesentliche Prinzipien des Managements im Öffentlichen Sektor folgende Punkte definiert wurden:

- Fokussierung auf den Bürger bzw. seine Bedürfnisse und Interessen,
- Werteorientierung als Basis für die öffentlichen Institutionen,
- klare Zielorientierung,
- Verantwortungsbewusster Umgang mit den öffentlichen Mitteln.

⁸² Im Vorwort des "Reports on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada" wird dies folgendermaßen prägnant zusammengefasst: "The challenges of allocating scarce resources and getting a better return from the money it spends are leading the government to search for innovative approaches to management and accountability." Siehe Independent Review Panel (1997), S. I.

⁸³ Independent Review Panel (1997).

⁸⁴ Independent Review Panel (1997), S. 1–8 fasst dies in Form einer Executive Summary zusammen.

⁸⁵ Treasury Board of Canada (2000).

Als ein Punkt in der "Agenda of Change", die aus diesem Management Framework resultierte, wurde die Aufgabe abgeleitet, eine Vorgabe für ein integriertes Risikomanagement zu entwickeln.⁸⁶ Für die Entwicklung dieses Risk Management Frameworks wurden umfangreiche Studien in Auftrag gegeben⁸⁷, aus denen in 2001 als Kondensat das "Integrated Risk Management Framework"⁸⁸ erstellt wurde. Dieses Risk Management Framework diente dann als Richtlinie für die Weiterentwicklung der Risikomanagement-Systeme in öffentlichen Organisationen.

Wesentliche Standards für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand in Kanada

Als zentrale Richtlinie für das Risikomanagement im Öffentlichen Sektor Kanadas (zumindest auf Ebene der Zentralregierung⁸⁹) und als gutes Beispiel für die Hervorhebung derjenigen Aspekte des Risikomanagements, die bei Organisationen der Öffentlichen Hand im Allgemeinen von größerer Bedeutung sind als bei Unternehmen aus der Privatwirtschaft, wird im folgenden das "Integrated Risk Management Framework"⁹⁰ des Treasury Boards of Canada etwas detaillierter analysiert.

Schon im Titel des Frameworks kommt durch den Begriff "Integrated" zum Ausdruck, dass ein holistischer Ansatz des Risikomanagements vertreten wird, der sich abhebt von den vorher im Öffentlichen Sektor üblichen Ansätzen, die meist nur auf bestimmte Facetten des Risikomanagements

⁸⁶ Treasury Board of Canada (2000), S. 30.

⁸⁷ Performance Management Network Inc. (1999) fasste die Best Practice bezüglich Risikomanagement in Kanada sowohl aus dem privaten als auch aus dem Öffentlichen Sektor zusammen. Drei andere Studien beschäftigten sich mit den zum Teil überlappenden Themengebieten des aktuellen Standes des Risikomanagements speziell bei den bundesstaatlichen Organisationen, den Prinzipien des Risikomanagements im Öffentlichen Sektors sowie den internationalen Best Practices im Risikomanagement.

⁸⁸ Treasury Board of Canada (2001).

⁸⁹ Auf Ebene der Provinzen und lokalen Institutionen gibt es zum Teil eigenständige Risikomanagement-Initiativen. So hat z. B. die Provinz British Columbia eine eigene Risikomanagement-Richtlinie entwickelt, die interessanterweise allerdings auf AS/NZS 4360:2004 basiert und nicht auf dem Integrated Risk Management Framework der kanadischen Zentralregierung (siehe Government of British Columbia, Risk Management Branch and Government Security Office (2006)).

⁹⁰ Treasury Board of Canada (2001). Wenn im folgenden von "Risk Management Framework" oder "Framework" die Rede ist, dann ist damit stets das "Integrated Risk Management Framework" gemeint.

ments abstellten (wie Sicherheits- und Gesundheitsrisiken).⁹¹ Das Framework besteht aus vier Abschnitten:

- Developing the Corporate Risk Profile,
- Establishing an Integrated Risk Management Function,
- Practising Integrated Risk Management,
- Ensuring Continuous Risk Management Learning.

Ein Abschnitt beschäftigt sich somit mit der (erstmaligen) Implementierung eines Risikomanagement-Systems⁹² und ein anderer Abschnitt mit der (regelmäßigen) Durchführung des Risikomanagement-Prozesses⁹³. Diese beiden Abschnitte weichen im Großen und Ganzen nicht von den Ansätzen anderer Standards ab. Der Risikomanagement-Prozess wird als Kreislauf (siehe Abbildung II.2-4) beschrieben, der die wesentlichen Elemente der Risikoidentifikation, der Risikoanalyse und der Risikobewältigung enthält, wobei diese Prozesselemente etwas detaillierter aufgegliedert und zum Teil anders bezeichnet werden als in anderen Standards. Bei der Risikobewertung wird aber z. B. nicht auf die oftmals besonderen Schwierigkeiten der Quantifizierung von Risiken im öffentlichen Bereich eingegangen. Es wird vielmehr nur auf die bekannte Darstellung von Risiken in Risk Maps verwiesen.

Der erste und der letzte Abschnitt des Frameworks greifen – mit der Beschäftigung mit dem Umfeld des Risikomanagement-Systems und mit der Betonung auf den kontinuierlichen Know-How Transfer – Themen auf, die so nicht in allen Standards üblich sind, aber zum Beispiel auch in AS/NZS 4360:2004 auch zu finden sind.

⁹¹ Der ganzheitliche Ansatz wird im gesamten Framework betont, siehe dazu aber besonders den Abschnitt "Integrated Risk Management", Treasury Board of Canada (2001), S. 10. Der ganzheitliche Ansatz greift auch das ganzheitliche Management-Prinzip aus Independent Review Panel (1997) auf.

⁹² "Establishing an Integrated Risk Management Function" in Treasury of Canada (2001), S. 19–23.

⁹³ "Practising Integrated Risk Management" in Treasury of Canada (2001), S. 25–34.

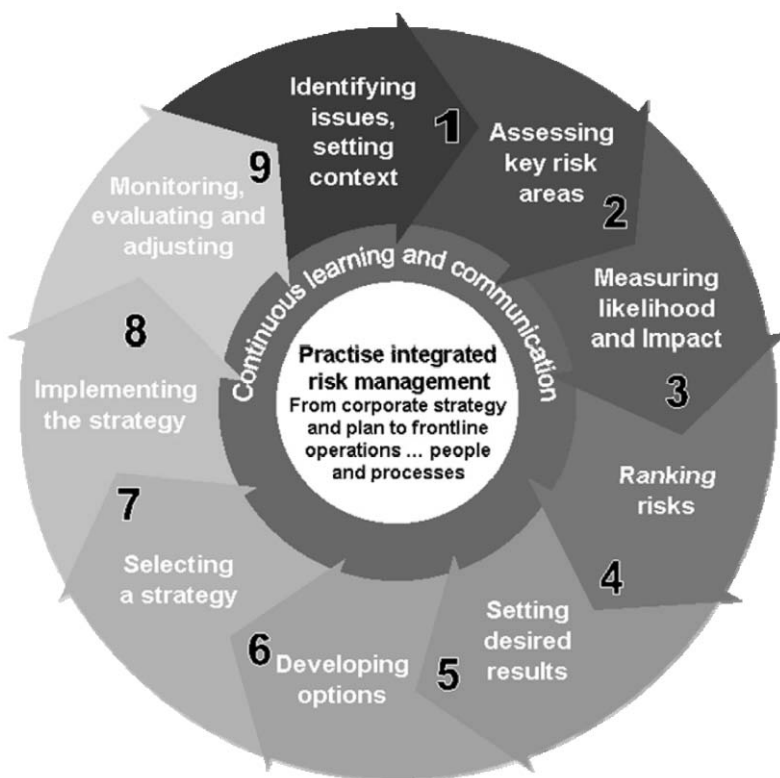


Abb. II.2-4. Risikomanagement-Modell des Integrated Risk Management Framework⁹⁴

Von der Struktur und auch einigen Inhalten her zeichnet sich das Framework somit nicht als besonders für die Öffentliche Hand ausgelegt aus. Zwei Aspekte, die von besonderer Bedeutung im Risikomanagement der Öffentlichen Hand sein sollten, werden jedoch im Framework an verschiedenen Stellen hervorgehoben. Zum einen wird in einem eigenen Unterabschnitt⁹⁵ herausgestellt, dass die Risikotoleranz für die jeweilige Institution zu ermitteln ist. Es wird ausgeführt, dass es dabei vor allem darum geht, die Risikotoleranz der verschiedenen Stakeholder zu ermitteln. Anders als meist bei privatwirtschaftlichen Unternehmen, bei denen es in erster Linie darum geht, die Risikotoleranz des Unternehmens selbst bzw. der Organe des Unternehmens wie Vorstand oder Aufsichtsrat festzustellen, geht hier

⁹⁴ Graphik auf Basis der Abbildung in Treasury Board of Canada (2001), S. 26.

⁹⁵ Treasury Board of Canada (2001), S. 17–18.

der Blick über die Organisation hinaus zu den verschiedenen Stakeholdern. Höchste Priorität wird dabei den betroffenen Bürgern eingeräumt. Es wird aber auch betont, dass weitere Stakeholder wie Lieferanten, Lobby-Gruppen, andere öffentliche Einrichtungen und Parlamentarier bzw. andere gewählte Volksvertreter zu berücksichtigen sind. Zum anderen wird an verschiedenen Stellen⁹⁶ im Framework die Kommunikation über Risiken mit allen beteiligten Parteien, insbesondere dem Bürger, als essentiell für ein funktionierendes Risikomanagement betont. Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen steht öffentlichen Organisationen oft eine wesentlich größere Zahl an Betroffenen (in diesem Fall Bürgern) gegenüber, die oft auch nur relativ schlecht informiert sind über technische, rechtliche oder wissenschaftliche Details.⁹⁷ Hier sei es besonders wichtig, dass die oft existierende Lücke zwischen statistischen Fakten des Risikomanagements und der öffentlichen Wahrnehmung durch eine proaktive Kommunikation geschlossen wird.

Im Schlusswort des Frameworks wird eine Besonderheit des öffentlichen Risikomanagements – nämlich eine Betrachtungsweise, die über die einzelne öffentliche Institution hinausgeht – noch einmal prägnant zusammengefasst: "By focusing on the importance of risk communication and risk tolerance, [the framework] looks outside the [individual] organization for the views of Canadians."⁹⁸

Umsetzungsstand in der Praxis

Ähnlich wie in Großbritannien und Australien wurde das kanadische Regierungsprogramm von Analysen zum erreichten Umsetzungsstand begleitet. Zum einen wurde damit das Ziel verfolgt, gelungene Beispiele der Implementation von umfassenden Risikomanagement-Systemen oder auch

⁹⁶ So u. a. Treasury Board of Canada (2001), S. 33, 39.

⁹⁷ Sicherlich kann diese Aussage in ihrer Absolutheit – insbesondere bezogen auf die reine Anzahl an Betroffenen – keine Allgemeingültigkeit beanspruchen. Tendenziell dürfte sie aber zutreffen, wenn man privatwirtschaftliche und öffentliche Organisationen in gleicher Größenordnung gegenüberstellt. Außerdem ist auch zu berücksichtigen, dass die Anspruchshaltung der Bürger sowie das Interesse an Mitwirkung gegenüber öffentlichen Institutionen ausgeprägter sein dürften als gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen. Dies mag auch daran liegen, dass bei der Öffentlichen Hand sich in den allermeisten Fällen jeder Bürger betroffen fühlen kann, insofern als er aktuell oder potentiell Nutznießer der öffentlichen Dienstleistung sein kann bzw. er über die Besteuerung oder den Verzicht auf eine konkurrierende öffentliche Dienstleistung zur Bereitstellung der Dienstleistung beiträgt.

⁹⁸ Treasury Board of Canada (2001), S. 39.

der Anwendung von Risikomanagement-Methoden auf einzelne Aspekte der Aktivitäten einer öffentlichen Organisation darzustellen. Dies sollte einen Erfahrungsaustausch zwischen den öffentlichen Institutionen in Gang setzen, der zu einer schnelleren und reibungsloseren Übernahme des Risikomanagement-Konzeptes in allen öffentlichen Einrichtungen führt.⁹⁹ Zum anderen sollte mit umfassenderen Erhebungen über den Status Quo der Implementierung von Risikomanagement-Systemen aufgezeigt werden, welche weiteren Schritte sowohl für die einzelnen Organisationen als auch für das Regierungsprogramm zur Förderung des Risikomanagements insgesamt notwendig sind.¹⁰⁰

Interessanterweise kommt eine Analyse des Treasury Boards of Canada zu dem Ergebnis, dass die kanadische Regierungsinitiative im Vergleich zu ähnlichen Programmen in Großbritannien, Australien und Neuseeland recht weit fortgeschritten ist.¹⁰¹ Vergleicht man den Umfang an Dokumenten, Richtlinien und Hilfsmitteln, die zur Verfügung gestellt wurden, sowie den Detaillierungsgrad, die Anzahl und die Ergebnisse der Bestandsaufnahmen zur Umsetzung des Risikomanagements über die hier betrachteten Länder, so entsteht jedoch der Eindruck, dass zumindest in Australien die Entwicklung bereits weiter fortgeschritten ist als in Kanada.

II.2.2.4 USA

Anders als in den oben beschriebenen Ländern hat es bis dato in den USA keine Initiative auf Bundesebene gegeben, umfassende Risikomanagement-Systeme in den Organisationen der Öffentlichen Hand zu fördern oder gar verbindlich vorzuschreiben.¹⁰² Auf der Ebene der einzelnen Bundesstaaten gibt es zwar in den meisten Fällen Behörden oder Abteilungen innerhalb von Behörden, die sich mit dem Thema Risikomanagement be-

⁹⁹ So werden in Treasury Board of Canada (2005) fünf Beispiele von Bundesbehörden näher erläutert, die gelungene Anwendungen von Risikomanagement demonstrieren. Dabei bezieht sich interessanterweise nur ein Beispiel auf ein unternehmensweites Risikomanagement-System, während die anderen Beispiele „nur“ die Anwendung von Risikomanagement-Prinzipien auf einzelne Aufgabenbereiche beschreiben.

¹⁰⁰ Diesem Aspekt trägt insbesondere die Untersuchung in Treasury Board of Canada (2003) Rechnung.

¹⁰¹ So Treasury Board of Canada (2003), S 24.

¹⁰² Es gibt zwar eine "Risk Management Agency" auf Bundesebene. Dies ist jedoch eine Behörde, die zum US Department of Agriculture (Landwirtschaftsministerium) gehört und die landwirtschaftlichen Unternehmen beim Umgang mit ihren Risiken (wie Wetter- und Ernterisiken) unterstützt.

schäftigen. Allerdings wird darunter meist nicht ein organisationsweites Risikomanagement, sondern das Management des Versicherungsschutzes verstanden. Außerdem haben diese öffentlichen Einrichtungen in der Regel nicht die Aufgabe, für die Implementierung von Risikomanagement-Systemen bei den unterschiedlichen öffentlichen Organisationen im jeweiligen Staat zu sorgen, sondern unterstützen die Öffentliche Hand beim Einkauf von Versicherungsschutz oder bei der Geltendmachung von Versicherungsansprüchen.¹⁰³ Dies führt in den meisten Fällen dazu, dass diese Risikomanagement-Abteilungen auch Programme zur Reduzierung von Schadensfällen einrichten oder unterstützen.¹⁰⁴ Initiativen zur Implementierung von umfassenden Risikomanagement-Systemen scheinen aber allenfalls ansatzweise durchgeführt worden zu sein.¹⁰⁵ Ein Aufsatz in einer ame-

¹⁰³ So z. B. die Risk Management Section im Arizona Department of Administration. Auf ihrer Website (www.azrisk.state.az.us) wird als zentrale Aufgabe beschrieben: "protect the state's assets from loss and minimize employee injuries on the job". Daraus wird bereits ersichtlich, worauf der Fokus liegt: auf Sachversicherung und der Versicherung von Arbeitsunfällen. Noch klarer wird das beschrieben in der Erläuterung, warum diese Abteilung gegründet wurde (www.azrisk.state.az.us/agency_information/default.asp): "Risk Management was established in 1976 to provide insurance coverage to state agencies and employees for property, liability and workers' compensation losses." Ähnlich auch zum Beispiel die Risk Management Division des Department of Administration in Minnesota (www.mainserver.state.mn.us/risk/): "The Risk Management Division serves as the state's own insurance company."

¹⁰⁴ So bietet z. B. die Risk Management Section im Arizona Department of Administration den staatlichen Stellen Loss Prevention Training und Consulting sowie Online-Hilfen zu diesem Thema an (www.azrisk.state.az.us/agency_information/loss_prevention.asp).

¹⁰⁵ Wie weit entfernt von einem umfassenden Risikomanagement-Ansatz die Risikomanagement-Behörden der einzelnen Bundesstaaten zum Teil sind, zeigt das Beispiel Utah. Die Rubrik "Risk Guidance" auf der Website der Division of Risk Management im Department of Administrative Services von Utah (www.risk.utah.gov/main/index.php?module=Pagesetter&func=viewpub&tid=1&pid=19) beschränkt sich auf kurze Informationen zu folgenden sehr punktuellen Themen: "The Leasing of Buses by School Districts to Private Groups or Individuals; Candles; Dangerous Animals; Roller Blades, In-line Skates, Bicycles, etc.; Indoor Fireworks; Informed Consent; Waivers of Liability". Eine Ausnahme von der Regel dürfte dagegen das State Office of Risk Management des Staates Texas sein. Die Ursprünge dieser Institution liegen zwar auch im Bereich des Versicherungsschutzes. In der fast 1000 Seiten starken Richtlinie "Risk Management for Texas State Agencies" (siehe State Office of Risk Management (o.J.)) wird der Öffentlichen Hand in Texas aber auch die Implementierung von umfassenden Risikomanagement-Systemen nahegelegt (zumindest

rikanischen Risikomanagement-Zeitschrift fasst diese Situation in den USA in der Überschrift prägnant wie folgt zusammen: "Why isn't the Government using ERM [Enterprise-wide Riskmanagement]?"¹⁰⁶

Obwohl es bei der Öffentlichen Hand in den USA relativ wenige Ansätze für ein umfassendes Risikomanagement gibt, gibt es dennoch vergleichsweise viele Verbände, die sich mit dem Thema Risikomanagement im Öffentlichen Sektor beschäftigen. So gibt es in den USA neben der Risk and Insurance Management Society Inc. (RIMS), die branchenübergreifend arbeitet, drei Gruppen, die sich explizit auf die Öffentliche Hand beschränken: die Public Risk Management Association (PRIMA), die Public Agency Risk Managers Association (PARMA) sowie das Public Enterprise Risk Institute (PERI).¹⁰⁷ Dies erklärt sich wiederum dadurch, dass es dem Titel nach in praktisch allen US-amerikanischen öffentlichen Organisationen "Risk Manager" gibt. Allerdings sind damit meist die Mitarbeiter in Versicherungsabteilungen gemeint.

Im Vergleich zu anderen Ländern sind in den USA Non-Profit-Organisationen recht stark vertreten. Diese Organisationen arbeiten oft für die oder mit der Öffentlichen Hand und haben Zielsetzungen, die denen der Öffentlichen Hand ähneln. Im weitesten Sinne könnte man sie dem Öffentlichen Sektor zurechnen. Interessanterweise gibt es für diese Organisationen eine relativ umfangreiche Literatur zum Risikomanagement¹⁰⁸ und es existiert mit dem "Nonprofit Risk Management Center"¹⁰⁹ sogar eine Einrichtung, die sich explizit mit diesem Thema beschäftigt. Grundsätzlich weisen die Risikomanagement-Konzepte für Non-Profit-Organisationen, wie sie in der amerikanischen Literatur beschrieben werden, Ähnlichkeiten zu bekannten generischen Risikomanagement-Ansätzen wie etwa AS/NZS 4360:2004 auf. Aus einzelnen Aspekten, die für die Non-Profit-Organisationen betont werden, lassen sich Hinweise für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand ableiten, da genau diese Aspekte auch für die Öffentliche Hand größere Bedeutung besitzen. Solche Aspekte sind zum Beispiel die Notwendigkeit zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit zur Vermeidung von Reputationsrisiken¹¹⁰ und die Beachtung der Ri-

im ersten von vier Bänden, während sich die anderen Bände mit klassischen Versicherungsthemen beschäftigen).

¹⁰⁶ Marshall (2007).

¹⁰⁷ Hinweise zu den Websites dieser Organisationen siehe Abschnitt II.2.3.2.

¹⁰⁸ So z. B. Head u. Herman (2002), Jackson (2006) und Herman et al. (2004).

¹⁰⁹ Hinweis zur Website dieser Einrichtung siehe Abschnitt II.2.3.2.

¹¹⁰ Siehe z. B. Herman et al. (2004), S. 133–148.

siken aus der (formell oder informell geregelten) Zusammenarbeit mit anderen Organisationen¹¹¹.

II.2.3 Fazit

Vergleicht man die Entwicklungen, die Konzepte und den Status Quo des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor der vier in diesem Beitrag untersuchten Länder¹¹², so lassen sich für Großbritannien, Australien und Kanada relativ große Gemeinsamkeiten feststellen:

- Es gab in allen drei Ländern politische Initiativen, die im Zuge der Modernisierung und der Effizienzsteigerung des Öffentlichen Sektors umfassende Risikomanagement-Systeme für öffentliche Organisationen propagiert und eingeführt haben.
- Die Initiativen wurden begleitet von Trainings-, Beratungs- und Prüfungsaktivitäten, um einerseits die Umsetzung zu erleichtern und um andererseits zu gewährleisten, dass Risikomanagement-Systeme nicht nur zur Erfüllung von vorgegebenen Regeln implementiert werden, sondern dass eine Risikomanagement-Kultur in den Organisationen etabliert wird.
- Es wurden Risikomanagement-Standards entwickelt, die zwar nicht verpflichtend sind, aber als allgemein anerkannte Benchmarks für die einzurichtenden Risikomanagement-Systeme im jeweiligen Land dienen.
- Die Risikomanagement-Standards sind entweder so generisch, dass sie für Privat- und Öffentlichen Sektor gleichermaßen Geltung beanspruchen, oder sie unterscheiden sich inhaltlich nicht wesentlich von Risikomanagement-Standards für die Privatwirtschaft.¹¹³

¹¹¹ Siehe z. B. Herman et al. (2004), S. 227–248.

¹¹² Ein umfassender systematischer Vergleich müsste zuerst die genauen Vergleichskriterien definieren und übersteigt den Rahmen dieses Aufsatzes. Auch anderweitig existiert bisher kein systematischer Vergleich, der alle vier genannten Länder und auch die verschiedenen Ebenen (lokale, regionale/Bundesstaaten- und zentralstaatliche Ebene) des Öffentlichen Sektors einbezieht. Collier P M, Woods M (2007) unternehmen zwar einen Vergleich, allerdings nur auf der lokalen Ebene, nur für Großbritannien und Australien und im Detail nur auf Basis von jeweils einer Gemeinde. Der hier angestellte Vergleich muss somit als vorläufig gelten und bedarf einer späteren wissenschaftlichen Fundierung.

¹¹³ Diese Aussage ist wohl allgemein vertretbar, auch wenn die in diesem Beitrag erläuterten Standards, die spezifisch für die Öffentliche Hand Geltung besitzen sollen (Orange Book und Integrated Risk Management Framework), in einigen

Unter den drei genannten Ländern könnte man Australien noch als das Land hervorheben, bei dem die Durchdringung der Öffentlichen Hand mit dem Risikomanagement-Gedanken und der Implementierungsgrad am weitesten fortgeschritten ist.¹¹⁴ Dies mag in folgenden Aspekten begründet sein:

- Nicht nur auf zentralstaatlicher, sondern auch auf Ebene der Bundesstaaten und Gemeinden wurden Maßnahmen zur Propagierung von Risikomanagement-Systemen durchgeführt, die zum Teil auch gesetzlichen Niederschlag fanden.
- Zusätzlich zum Aspekt der Modernisierung des Öffentlichen Sektors wurde der Risikomanagement-Gedanke durch die starke Rolle der öffentlichen Versicherungseinrichtungen befördert, die kontinuierlich für eine Weiterentwicklung der Risikomanagement-Systeme ihrer Kunden sorgen.
- Zuletzt ist darauf hinzuweisen, dass sowohl auf Ebene des Zentralstaats als auch auf Ebene der Bundesstaaten die entsprechenden Audit Offices (in etwa vergleichbar mit Rechnungshöfen) eine besonders aktive Rolle bei der regelmäßigen Überprüfung des erreichten Standes im Thema Risikomanagement bei der Öffentlichen Hand eingenommen haben.

Für die USA stellt sich die Situation allerdings komplett anders dar als für die drei vorgenannten Länder. Zum einen ist der Status Quo des Risikomanagements der Öffentlichen Hand in den USA recht heterogen, zum anderen steht in sehr vielen Fällen der Versicherungsaspekt im Vordergrund und nicht ein holistischer Risikomanagement-Ansatz. Die Ursache hierfür ist darin zu suchen, dass es keine von höchster Stelle (also der Zentralregierung) angestoßene Reform des Öffentlichen Sektors gegeben hat und (zusätzlich oder alternativ) auch keine starken öffentlich verwalteten Versicherungsorganisationen eingerichtet wurden.¹¹⁵ Warum es diese Entwicklungen nicht gegeben hat, ist in tiefer liegenden Ursachen zu suchen, die hier nicht im Detail analysiert werden können. Eine dieser Ursachen mag die relativ starke Rolle der Einzelstaaten in den USA sein mit der grund-

Details explizit auf die Besonderheiten der Öffentlichen Hand eingegangen wird. Siehe auch die Ausführungen zum britischen Risk Management Standard, zum Orange Book, zu AS/NZS 4360:2004 sowie zum Integrated Risk Management Framework in den vorhergehenden Abschnitten dieses Beitrags.

¹¹⁴ Diese Aussage gilt mit denselben Einschränkungen zu den Möglichkeiten eines Vergleiches wie sie bereits in Fußnote 112 beschrieben wurden.

¹¹⁵ Auch in den USA gibt es zwar in gewissem Umfang Versicherungseinrichtungen für den Öffentlichen Sektor. Diese haben aber offensichtlich nicht die gleiche starke Stellung entwickelt wie in Australien.

sätzlichen Tendenz zu heterogenen Verhältnissen. Dies setzt sich wohl auch innerhalb der einzelnen Staaten insofern fort, dass die jeweilige Regierung ebenfalls oft recht stark dezentralisiert ist und daher auch keine einheitlichen Initiativen auf Ebene von Bundesstaaten hin zu umfassenden Risikomanagement-Systemen gestartet wurden.¹¹⁶

Insbesondere aus den in Großbritannien, Australien und Kanada durchgeführten Überprüfungen des Fortschritts bei der Implementierung von Risikomanagement-Systemen im Öffentlichen Sektor lassen sich Themen erkennen, bei denen es noch Defizite gibt. Interessanterweise gehören dazu auch Punkte, die für öffentliche Organisationen von größerer Bedeutung sind als für privatwirtschaftliche Unternehmen und daher eigentlich von vornherein als Schwerpunktthemen zu adressieren wären.¹¹⁷ Diese Themen sind:

- Im Risikomanagement der Öffentlichen Hand wird noch nicht ausreichend darauf geachtet, Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Organisationen zu berücksichtigen.
- Die Quantifizierung von Risiken im Öffentlichen Sektor ist im Vergleich zum Privatsektor schwieriger, da die Ziele oft nicht-pekuniärer Natur und relativ heterogen sind.¹¹⁸
- Die Konsultation der und die Kommunikation mit den (meist vielfältigen) Stakeholdern, insbesondere den Bürgern als Nutzern der öffentlichen Dienstleistungen, ist für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand zugleich wichtiger und komplexer als im Privatsektor. In den Audits wird hervorgehoben, dass in diesem Punkt aber noch in vielen Fällen Verbesserungsbedarf besteht.

Welche Erkenntnisse können aus den angelsächsischen Erfahrungen für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand in Deutschland übernommen werden? Zum einen gibt es eine Vielzahl von Materialien, die Informationen zum Aufbau von Risikomanagement-Systemen in öffentlichen

¹¹⁶ Siehe zu der Situation auf Ebene der Bundesstaaten die Aussagen bei Marshall (2007), S. 18–20.

¹¹⁷ Siehe zu den Besonderheiten des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor im Vergleich zum Risikomanagement in der Privatwirtschaft auch die Ausführungen in der Einleitung dieses Aufsatzes.

¹¹⁸ Dieser Punkt wird in den Ergebnissen der Audits zwar weniger thematisiert. Es hat sich im Rahmen der Analysen für diesen Beitrag aber gezeigt, dass bei allen Beispielen in den diversen Standards, Richtlinien oder Erfahrungsberichten zum Risikomanagement der Öffentlichen Hand in den angelsächsischen Ländern stets nur mit qualitativen oder semi-quantitativen (im Sinne einer Einordnung in Bandbreiten) Risikobewertungen gearbeitet wird.

Organisationen bieten. In diesen Dokumenten werden nicht nur Empfehlungen gegeben und theoretische Erkenntnisse dargestellt, sondern es werden auch konkrete Beispiele beschrieben und Erfahrungswerte vermittelt. Auf Basis der Strukturierung der Thematik in diesem Beitrag sowie mit Hilfe der folgenden Erläuterungen zu Fundstellen im Internet und dem Quellenverzeichnis kann der interessierte Leser sich diese Informationen erschließen. Zum anderen lässt sich feststellen, dass viele Aspekte des Risikomanagements in der Privatwirtschaft auch auf den Öffentlichen Sektor übertragen werden können, wenn darauf geachtet wird, dass gewissen Besonderheiten des Öffentlichen Sektors Rechnung getragen wird. Dies lässt sich wie folgt zusammenfassen: Je mehr eine öffentliche Organisation (von der Aufgabenstellung, der Organisationsweise oder anderen Aspekten her) einem privatwirtschaftlichen Unternehmen ähnelt, umso mehr kann von den privatwirtschaftlichen Erfahrungen mit Risikomanagement übernommen werden. Ansonsten müssen Adaptionen des privatwirtschaftlichen Risikomanagement-Modells vorgenommen werden.

II.2.4 Informationsquellen zum Risikomanagement in den angelsächsischen Ländern

Um für den Praktiker die Übernahme der Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern zu erleichtern, werden im folgenden Hinweise zu besonders geeigneten Informationsquellen zum Risikomanagement im Öffentlichen Sektor dieser Länder gegeben.

Generell gibt es für viele Teilbereiche (insbesondere zu den verwendeten Risikomanagement-Standards und zu den staatlichen Vorgaben sowie zu Bestandsaufnahmen des jeweiligen Umsetzungsstandes) relativ gute und leicht zugängliche Informationsmöglichkeiten im Internet.¹¹⁹ Bücher und Zeitschriftenbeiträge zum Thema des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor der angelsächsischen Länder gibt es vergleichsweise wenige, insbesondere wenn man einen umfassenden Überblick sucht. Im Quellenverzeichnis werden wesentliche Werke genannt, so dass an dieser Stelle nur noch auf die Internet-Quellen eingegangen wird.¹²⁰

Für Großbritannien gibt es drei besonders relevante Risikomanagement-Organisationen, die auf ihren Websites Informationen zur Verfügung. Als

¹¹⁹ Für die USA gilt das allerdings nicht in gleichem Maße wie für die anderen Länder.

¹²⁰ Wenn im Folgenden nicht explizit darauf hingewiesen wird, dass die jeweiligen Dokumente nur für Mitglieder oder nur gegen Entgelt angeboten werden, dann sind sie frei zugänglich.

erstes ist zu nennen "ALARM – The National Forum for Risk Management in the Public Sector" (ALARM), eine Vereinigung mit Fokus auf die Öffentliche Hand. Auf der Website von ALARM (www.alarm-uk.org) finden sich einige wenige frei verfügbare Publikationen zum Risikomanagement. Insbesondere ist unter www.alarm-uk.org/PDF/rmstandard.pdf der u. a. von ALARM herausgegebene Risk Management Standard¹²¹ frei zugänglich. Die "Association of Insurance and Risk Managers" (AIRMIC) ist dagegen eine ursprünglich aus dem Versicherungswesen heraus entstandene Organisation, die nicht nur auf die Öffentliche Hand beschränkt ist. Auf der Website von AIRMIC (www.airmic.com) gibt es relativ wenig frei verfügbare Literatur, wesentliche Bereiche sind nur Mitgliedern zugänglich. Auch hier findet sich aber frei zugänglich der von der AIRMIC mitentwickelte Risk Management Standard (www.airmic.com/en/Library/Risk_Management_Standards/). "The Institute of Risk Management" (IRM) ist ebenfalls eine branchenübergreifende Vereinigung, die einen Schwerpunkt auf Weiterbildung und Training im Risikomanagement setzt. Auf der Website des IRM (www.theirm.org) finden sich vor allem Informationen zu Veranstaltungen und Seminaren, jedoch relativ wenig Literatur zum Thema. Ebenfalls frei verfügbar ist aber auch hier der Risk Management Standard (www.theirm.org/publications/documents/Risk_Management_Standard_030820.pdf).

Eine gute Informationsquelle bieten im Falle von Großbritannien insbesondere die Websites von staatlichen Stellen. Innerhalb der britischen Regierung wurden die Risikomanagement-Initiativen unter Premierminister Tony Blair vor allem vom Treasury Department (dem britischen Finanzministerium) vorangetrieben. Eine sehr umfangreiche Auswahl von Dokumenten (Richtlinien, Hilfsmittel und Analysen zum Risikomanagement der Öffentlichen Hand) findet sich in einer speziellen Sektion der Website des Treasury Departments unter der Überschrift "Governance Risk Management" (www.hm-treasury.gov.uk./documents/public_spending_reporting/governance_risk/psr_governancerisk_index.cfm). In diesem Bereich findet sich u. a. auch eine Zugriffsmöglichkeit auf das sogenannte Orange Book¹²² (www.hm-treasury.gov.uk./media/3/5/FE66035B-BCDC-D4B3-11057A7707D2521F.pdf). Des weiteren finden sich auf den Websites der Audit Commission (www.audit-commission.gov.uk) und des National Audit Offices (www.nao.org.uk/home.htm) (unter vielen Reports zu anderen Themen) verschiedene Studien zum Status Quo des Risikomanagements bei den öffentlichen Einrichtungen in Großbritannien.

¹²¹ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt II.2.2.1.

¹²² Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt II.2.2.1.

Für Australien gibt es eine Risikomanagement-Vereinigung, die Risk Management Institution of Australasia (RMIA), deren Website (www.rmia.org.au) ein allerdings nur begrenztes Angebot an Informationen bietet. Die Internet-Seiten der verschiedenen Audit Offices, auf nationaler Ebene wie auf Ebene der einzelnen Bundesstaaten, bieten Reports und Studien zum Status Quo des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor an. Allerdings sind die sich auf Risikomanagement beziehenden Dokumente bei der Vielzahl der Reports nicht leicht zu finden. Hervorzuheben sind die Websites des Australian National Audit Offices (www.anao.gov.au), des Victorian Auditor-General's Offices (www.audit.vic.gov.au) sowie des Queensland Audit Offices (www.qao.qld.gov.au). Der australische Risikomanagement-Standard AS/NZS 4360:2004¹²³ sowie auch das begleitende Handbuch sind zwar auch über das Internet verfügbar (über die entsprechende Website von Standards Australia: www.riskmanagement.com.au), aber nur kostenpflichtig. Einige Informationen, insbesondere Studien und Empfehlungen zum öffentlichen Risikomanagement, bieten für Australien die öffentlichen Versicherungseinrichtungen. Auf nationaler Ebene ist das v. a. Comcover (www.finance.gov.au/comcover/index.html), während auf Ebene der Bundesstaaten die Victorian Managed Insurance Authority sich durch ihr umfangreiches Angebot an frei zugänglichen Informationen im Internet auszeichnet (www.vmia.vic.gov.au).

Die wesentliche Informationsquelle zum Thema Risikomanagement im Öffentlichen Sektor Kanadas ist die Website des Sekretariats des Treasury Boards of Canada. Im Bereich "Risk Management" (www.tbs-sct.gc.ca/rm-gr/site/home-accueil.aspx?Language=EN) werden sehr viele Dokumente unterschiedlicher Art (Anweisungen, Richtlinien, Hilfsmittel etc.), die nicht nur von staatlichen Stellen verfasst wurden, zum Download bereitgestellt. Das Integrated Risk Management Framework¹²⁴ lässt sich unter www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/RiskManagement/dwnld/rmf-cgr_e.pdf finden. Außerdem enthält die Website auch eine gute Link-Liste. Als weitere staatliche Informationsquelle, allerdings mit weniger Dokumenten, empfiehlt sich noch die Website des Risk Management Branch and Government Security Offices der Provinz British-Columbia (www.fin.gov.bc.ca/PT/rmb/index.shtml).

Für die USA bieten im Wesentlichen nur die verschiedenen Risikomanagement-Verbände und -Vereinigungen (allerdings begrenzte) Informationsangebote. Die branchenübergreifende Risk and Insurance Management Society Inc. bietet auf Ihrer Website (www.rims.org) Hinweise zu Veranstaltungen, ein Glossar zum Risikomanagement sowie insbesondere

¹²³ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt II.2.2.2.

¹²⁴ Siehe dazu die Ausführungen in Abschnitt II.2.2.3.

eine "Resource Library" mit diversen Publikationen. Das Public Entity Risk Institute (PERI) bietet in ihrem Internet-Angebot (www.riskinstitute.org) ebenfalls eine recht umfangreiche "Resource Library", bei der allerdings Teile kostenpflichtig sind, sowie Informationen zu Trainingsmaßnahmen bezüglich Risikomanagement. Zusätzlich bietet PERI für öffentliche Organisationen eine "Data Exchange" an, mit der Mitglieder Informationen zu Verlustdaten austauschen können. Bei der Public Risk Management Association (www.primacentral.org) ist insbesondere auf die recht umfangreiche Link-Liste zum Thema Risikomanagement im Öffentlichen Sektor hinzuweisen. Viele weitere Informationen sind allerdings nur Mitgliedern zugänglich. Die Website der Public Agency Risk Managers Association (www.parma.com) weist dagegen nur ein recht geringes Informationsangebot auf. Für den Bereich des Risikomanagements im Non-Profit-Sektor ist das Internet-Angebot des Nonprofit Risk Management Center (www.nonprofitrisk.org) zu empfehlen, wobei die vielen zugänglichen Aufsätze oft eher kurz und schon fast journalistischer Natur sind. Staatliche Stellen mit Materialien zum Risikomanagement in nennenswertem Umfang gibt es so gut wie nicht. Auf der Website des State Offices of Risk Management von Texas (www.sorm.state.tx.us) findet sich immerhin die fast 1.000-seitige Richtlinie "Risk Management for Texas State Agencies" zum freien Download.

II.2.5 Literatur- und Quellenverzeichnis

- ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector (2005), Risk Management: Making a Difference – A Review of Good Practice (Case Studies from the ALARM/Audit Commission Workshops)
- The Association of Insurance and Risk Managers (AIRMIC), ALARM The National Forum for Risk Management in the Public Sector, The Institute of Risk Management (IRM) (2002) A Risk Management Standard
- Audit Commission (2001) Worth the Risk – Improving Risk Management in Local Government. Management Paper. London
- Audit Commission (2006) CPA 2005: Key lines of enquiry for corporate assessment (Full-length Version)
- Auditor-General of Queensland (2001) Report No. 1 2001-02, incorporating A Review of Corporate Governance. Brisbane
- Australian Government, Department of Finance and Deregulation/Comcover (2008) Better Practice Guide: Risk Management. Canberra
- Australian National Audit Office, The Auditor-General (2003) Management of Risk and Insurance. Audit Report No. 3 2003-04. Canberra

- Collier PM, Woods M (2007) A Comparison of the Local Authority Adoption of Risk Management in UK and Australia. (Paper submitted to Conference on "Risk Management Systems" 6-7 Sept. 2007, Münster – Draft Version)
- Crawford M, Stein W (2004) Risk Management in UK Local Authorities – The Effectiveness of Current Guidance and Practice. *The International Journal of Public Sector Management* Vol. 17 No. 6: 498–512
- Drennan LT, McConnell A (2007) *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Routledge. London
- Ernst & Young (2007) Ernst & Young Best Practice Survey „Risikomanagement 2006“ - Ergebnisse einer repräsentativen Studie über die Weiterentwicklung wertorientierter Risikomanagementsysteme.
- Fone M, Young PC (2000) *Public Sector Risk Management*. Butterworth-Heinemann. Oxford et al.
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).
- Gleißner W, Wolfrum M (2006) Risk-Map und Risiko-Portfolio: Eine kritische Betrachtung. *ZfV Zeitschrift für Versicherungswesen* 5: 149–153
- Government of British Columbia, Risk Management Branch and Government Security Office (2006) *Enterprise Risk Management (ERM) Guideline*. Version 2.2
- Government of Western Australia, Ministry of the Premier and Cabinet (1999) *Better Management – Guidelines for Managing Risk in the Western Australian Public Sector*.
- Head GL, Herman ML (2002) *Enlightened Risk Taking: A Guide to Strategic Risk Management for Nonprofits*. Nonprofit Risk management Center. Washington, DC
- Herman ML, Head GL, Jackson PM, Fogarty TE (2004) *Managing Risk in Non-profit Organisations – A Comprehensive Guide*. Wiley. Hoboken
- HM Treasury (2001) *The Orange Book. Management of Risk – A Strategic Overview*. London
- HM Treasury (2003) *Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London
- HM Treasury (2004) *The Orange Book – Revised Version. Management of Risk – Principles and Concepts*. London
- HM Treasury, Risk Support Team (2004a) *Risk Management Assessment Framework – A Tool for Departments*
- HM Treasury, Risk Support Team (2004b) *The Risk Programme: Improving Government's Risk Handling. Final Report to the Prime Minister*
- Hood C, Rothstein H (2000) *Business Risk Management in Government: Pitfalls and Possibilities*. National Audit Office. London, S 21–32
- Independent Review Panel (1997) *Report on Modernization of Comptrollership in the Government of Canada*
- Jackson PM (2006) *Nonprofit Risk Management and Contingency Planning – Done in a Day Strategies*. Wiley. Hoboken NJ

- Lischke T, Offerhaus J (2005) Risikomanagement und Früherkennung bestandsgefährdender Entwicklungen. In: Schüppen M, Schaub B (Hrsg.) Münchener Anwaltshandbuch Aktienrecht. Beck. München, S 526–538
- MaRisk (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, Rundschreiben 5/2007 (BA) - Mindestanforderungen an das Risikomanagement v. 30.10.2007)
- Marshall J (2007) If ERM Is So Good, Why Isn't Government Using It? In: Risk Management Magazine, Oct 2007: 14–20
- National Audit Office (2000) Supporting Innovation: Managing Risk in Government Departments. Report by the Comptroller and Auditor General. London
- National Audit Office (2004) Managing Risk to Improve Public Services. Report by the Comptroller and Auditor General. London
- National Health Service Executive (1999) Controls Assurance Statements 1999/2000: Risk Management and Organisational Controls, Health Service Circular (99) 123
- Offerhaus J, Hempel M (2008) Best practise und Entwicklungswege bei der Aggregation von Risiken. In: Deutsche Gesellschaft für Risikomanagement e.V. (Hrsg) Risikoaggregation in der Praxis: Beispiele und Verfahren aus dem Risikomanagement von Unternehmen. Springer. Berlin Heidelberg, S 215–229
- Office of the Deputy Prime Minister (2003) Circular 03/2003 – Local Government Act 1999: Part 1. Best Value and Performance Improvement. London
- Office of Government Commerce (2007) Management of Risk: Guidance for Practitioners. 2. Aufl. Stationery Office Books. London
- Performance Management Network Inc. (1999) Review of Canadian Best Practices in Risk Management: Summary of Findings
- Prime Minister's Cabinet Office (1999) White Paper: Modernising Government. London
- Prime Minister's Strategy Unit (2002) Risk: Improving Government's Capability to Handle Risk and Uncertainty – Full Report. London
- Queensland Audit Office (2001) Auditor-General's Report No. 1 2001-02, incorporating A Review of Corporate Governance. Brisbane
- Standards Australia, Standards New Zealand (2004) Risk Management – AS/NZS 4360:2004. Sydney Wellington
- State Office of Risk Management (o.J.) Risk Management for Texas State Agencies
- State of Victoria, Department of Treasury and Finance (2007) Victorian Government Risk Management Framework.
- Treasury Board of Canada (2000) Results for Canadians – A Management Framework for the Government of Canada
- Treasury Board of Canada (2001) Integrated Risk Management Framework.
- Treasury Board of Canada (2003) Integrated Risk Management Framework: A Report on Implementation Progress.
- Treasury Board of Canada (2005) Applied Risk Management – Examples from Federal Departments and Agencies.
- Victorian Auditor-General's Office (2004) Managing Risk across the Public Sector – Good Practice Guide. Auditor General Victoria. Melbourne

- Victorian Auditor-General's Office (2007) Managing Risk across the Public Sector – Toward Good Practice. Auditor General Victoria. Melbourne
- Victorian Managed Insurance Authority (2006a) Risk Framework Quality Review 2006. Melbourne
- Victorian Managed Insurance Authority (o.J. a) Risk Insight – Aligning Internal Audit & Risk Management. Melbourne
- Victorian Managed Insurance Authority (o.J. b) Risk Insight – Attestation: Is your organisation ready? Melbourne
- Victorian Managed Insurance Authority (o.J. c) Risk Insight – Developing a Risk Profile. Melbourne
- Woods M (2007) A Contingency Theory Perspective on the Risk Management Control System within Birmingham City Council. CRIS Discussion Papers Series 2007.I. Nottingham

II.3 Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz

Martin Schütz¹

Die stetig steigenden Anforderungen an Politik und Verwaltung in einem zunehmend komplexeren Umfeld, verschiedene Entwicklungen und Ereignisse der jüngeren Vergangenheit sowie Herausforderungen der Zukunft lassen erkennen, dass auch die Öffentliche Hand neue Gedankenansätze und zusätzliche Instrumente zur zielorientierten und nachhaltigen Führung benötigt. Risikomanagement verlangt den bewussten und systematischen Umgang mit den die Auftragserfüllung beeinflussenden Unsicherheiten. Es trägt so dazu bei, strategische und operative Ziele besser zu erreichen und eine gute *Public Corporate Governance* zu gewährleisten.

II.3.1 Ausgangslage und Beweggründe für ein Risikomanagement der Öffentlichen Hand aus Schweizerischer Sicht

II.3.1.1 Ereignisse in der jüngeren Vergangenheit

Verschiedene Ereignisse der jüngeren Vergangenheit lassen die Begriffe „Risiko“ und „Risikomanagement“ auch in der Schweiz vermehrt zu Schlagwörtern der täglichen Berichterstattung in den Medien werden:

- Überraschende Unternehmenszusammenbrüche (bspw. *Swissair*², *Erb-Gruppe*³),

¹ Martin Schütz
unternehmensberatung schütz
Greyerzstrasse 46, CH-3000 Bern 25

² Vgl. bspw. Lüchinger (2006).

³ Vgl. bspw. Buomberger (2005).

- enorm hohe außerordentliche Abschreibungen der Schweizer Großbanken infolge der Hypotheken-Krise in den USA (allein bei der UBS AG rund CHF 40 Milliarden in wenigen Monaten⁴),
- existenzielle Probleme verschiedener Kantonalbanken (bspw. Berner Kantonalbank⁵),
- die Insolvenz der Munizipal- und Burgergemeinde Leukerbad⁶,
- Diskussionen im Bundesrat über die Staatsbeteiligung und das angebliche „Klumpenrisiko“ *Swisscom*⁷,
- Deckungslücken bei den großen Sozialversicherungen und vielen Pensionskassen (bspw. „Milliardenloch“ bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse BLVK⁸),
- Schwierigkeiten in verschiedenen Großprojekten der Öffentlichen Hand (bspw. Expo.01/02⁹, Neat¹⁰-Tunnelbau¹¹, Einführung des *European Train Control Systems ETCS*¹² zusammen mit der *Bahn 2000*),
- schwerwiegende Unzulänglichkeiten bei staatlichen Bauvorhaben (beispielsweise Bau des neuen Intensiv-, Notfall- und Operationszentrums am Inselspital Bern¹³, Stilllegung des erst zweijährigen Mitholz-Straßen-

⁴ Vgl. bspw. Artikel „Ospel zieht Konsequenzen aus dem Debakel“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 01.04.2008.

⁵ Vgl. bspw. Medienmitteilung des Kantons Bern vom 19.12.2002 „Dezennium-Finanz AG DFAG: Gesamtverlust belastet Kantonshaushalt weniger als geplant“.

⁶ Vgl. Uebersax (2005).

⁷ Vgl. bspw. Medienmitteilung des Eidg. Finanzdepartements vom 24.11.2005 „Bundesrat schafft Voraussetzungen zur Abgabe der Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom“.

⁸ Vgl. bspw. „Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission (PUK) zwecks Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversicherungskasse (BLVK) an den Grossen Rat des Kantons Bern“ vom 11.08.2005.

⁹ Vgl. bspw. Bericht der Eidg. Finanzkontrolle im AuditLetter Nr. 6 vom März 2006 „Erkenntnisse aus der Expo.01/02 für den Umgang mit Grossanlässen“.

¹⁰ Neat: Neue Alpentransversale mit den beiden langen Bahntunneln am Gotthard und am Lötschberg.

¹¹ Vgl. bspw. Artikel „Neat zu optimistisch kalkuliert“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 11.05.2007.

¹² Vgl. bspw. Artikel „SBB verschieben vollständige Umstellung auf ETCS Level 2“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 29.11.2006.

¹³ Vgl. bspw. Bericht der Bau, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE) des Kantons Bern „Untersuchung Projektorganisation und Projektabläufe am Beispiel INO“ vom 10.09.2003.

tunnels wegen Einsturzgefährdung¹⁴, stecken gebliebene Tunnelbohrmaschine bei Moutier¹⁵),

- Verweigerung der Inbetriebnahme des *Upper Airspace Control Center Switzerland* von *Skyguide* wegen schwerer Versäumnisse bei der Software-Entwicklung und den Systemtests durch das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) im März 2006¹⁶,
- medizinische Kunstfehler (bspw. Herztransplantation mit Blutgruppen-unverträglichkeit¹⁷),
- Seuchen (bspw. Vogelgrippe, BSE) und schwere Krankheiten (SARS, AIDS),
- Unsicherheiten bei neuen Technologien (bspw. Gentechnik, Mobilfunkstrahlung, Nano-Technologie),
- Naturkatastrophen (bspw. das extreme Hochwasser in großen Teilen des Schweizer Mittellandes im August 2005 mit Schäden von rund CHF 3 Milliarden¹⁸, Lawinenkatastrophe in Evolène mit 12 Toten¹⁹),
- Terroranschläge (bspw. Terroranschlag am 17.11.1997 beim Hateschepsut-Tempel in Luxor, Ägypten, bei welchem auch 36 Touristen aus der Schweiz getötet wurden²⁰),
- Entführung von Schweizer Touristen in der algerischen Sahara²¹,
- Anschlag von Friedrich Leibacher auf den Zuger Kantons- und Regierungsrat am 27.09.2001 (14 Tote und mehrere, zum Teil schwer Verletzte)²²,

¹⁴ Vgl. bspw. Artikel „Mitholz: Sanierung kostet bis 27 Millionen“ auf der Online-Plattform der Espace Media Group (www.espace.ch) vom 31.08.2007.

¹⁵ Vgl. bspw. Medienmitteilung des Kantons Bern vom 22.09.2005 „Tunnel de Moutier an der A16 Transjurane: Die Tunnelmaschine ist deblockiert“.

¹⁶ Vgl. bspw. Medienmitteilung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (BAZL) vom 28.03.2006 „BAZL gibt noch keine Freigabe für neues Kontrollzentrum von Skyguide“.

¹⁷ Vgl. bspw. Artikel „Bewusst ein falsches Herz transplantiert?“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 13.06.2005.

¹⁸ Vgl. Bericht des Bundesamtes „Ereignisanalyse Hochwasser 2005“ von 2007.

¹⁹ Vgl. bspw. Artikel „Schuldsprüche im Lawinenfall von Evolène bestätigt“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 17.01.2006.

²⁰ Vgl. bspw. Bericht der Schweizerischen Bundespolizei vom März 2000 „Luxor: Bericht über das Attentat vom 17. November 1997“.

²¹ Vgl. bspw. Artikel „Sahara-Geiseln wohlbehalten in der Schweiz“ der Neuen Zürcher Zeitung (NZZ) vom 21.08.2003.

²² Vgl. bspw. Schlussbericht des Untersuchungsrichteramts Zug zum Attentat vom 27.09.2001 im Regierungsgebäude des Kantons Zug, datiert 17.10.2003.

- spektakuläre Ereignisse (bspw. mehrstündiger Totalausfall der SBB-Energieversorgung im Juni 2005²³, mehrere Großstörungen in der Telekommunikationsversorgung²⁴, durch ein Geothermie-Projekt ausgelöste Erdbeben in Basel²⁵) und
- folgenschwere Unfälle (bspw. 71 Tote beim Zusammenstoss zweier von *Skyguide* geführten Flugzeuge am 01.07.2002 bei Überlingen²⁶)

aber auch scheinbar kaum in den Griff zu bekommende negative Entwicklungen wie

- die große und teilweise weiterhin steigende Verschuldung der Öffentlichen Hand,
- das ungebremste Kostenwachstum im Sozial- und Gesundheitswesen und
- die zunehmende Verarmung von Teilen der Erwerbstätigen (Working Poor)²⁷

liefern laufend neue Schlagzeilen. Daraus entstehen Fragen nach dem „Warum“ und regelmässig die Forderung, eine derartige Situation künftig besser zu beherrschen.

Risikomanagement soll dazu verhelfen, bewusst und systematisch mit Unsicherheiten der Zukunft umzugehen, um so strategische und operative Ziele besser zu erreichen. Die stetig steigenden Anforderungen an die Politik und die Verwaltung in einem zunehmend komplexeren Umfeld (beispielsweise technischer Fortschritt, Umwelt, Anspruchshaltung der Bevölkerung, Wertkonzentration in Ballungsgebieten, Verletzbarkeit der Infrastrukturen) lassen erkennen, dass auch die Öffentliche Hand neue Gedankenansätze und zusätzliche Instrumente zur zielorientierten und nachhaltigen Führung benötigt.

²³ Vgl. bspw. Artikel „Fundamentale Mängel: Externe Überprüfung der SBB-Strompanne abgeschlossen“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 16.02.2006.

²⁴ Vgl. bspw. Artikel „Größere Panne bei der Swisscom“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 13.09.2007.

²⁵ Vgl. bspw. Artikel „Basler Erdwärmeprojekt löst weiteres Erdbeben aus“ auf der Online-Plattform der Neuen Zürcher Zeitung (www.nzz.ch) vom 06.01.2007.

²⁶ Vgl. bspw. Untersuchungsbericht der Deutschen Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU) vom 19.05.2004.

²⁷ Vgl. bspw. Sozioökonomische Analyse des Bundesamts für Statistik (BFS) „Working Poor in der Schweiz“ vom März 2004.

II.3.1.2 Rechtlicher Rahmen und Grundsätze staatlichen Handelns

Die heute anerkannten normativen Empfehlungen und Standards für das Risikomanagement orientieren sich hauptsächlich an der wertorientierten Unternehmensführung und beschränken sich meist auf die Beschreibung eines operativen Risikomanagementprozesses und dessen Einbettung in das Managementsystem. Dabei wird erstens vorausgesetzt, dass das Unternehmen frei bestimmen kann, welche Güter es produziert oder welche Aufgaben es wahrnimmt und zweitens, dass alle mit der Unternehmenssteuerung betrauten Organe die gleichen Ziele verfolgen. Als übergeordnete unternehmerische Ziele in einem marktwirtschaftlichen Umfeld gelten das Erwirtschaften angemessener Gewinne und der langfristige Werterhalt (Nachhaltigkeit). Im Unterschied dazu hat der Öffentliche Sektor ohne Eigennutz und Gewinnstreben gesetzlich verankerte, meist hoheitliche Aufgaben in einem keineswegs widerspruchsfreien breiten politischen Spannungsfeld effektiv und effizient wahrzunehmen. Die Ziele lassen sich dabei nicht auf Gewinn und Werterhalt beschränken und einfach monetär ausdrücken.

Der Öffentliche Sektor (auch „Öffentliche Hand“ oder „Gemeinwesen“ genannt) umfasst die Gesamtheit der Körperschaften des öffentlichen Rechts. In der Schweiz sind das der Bund, die Kantone und die Gemeinden mit ihren Parlamenten (Legislative), Regierungen (Exekutive) und deren Verwaltungen, der Justizbehörden (Judikative) sowie öffentlich-rechtliche Anstalten und verselbständigte staatliche Unternehmen, einschliesslich jener Institutionen und Organisationen, welche mit hoheitlichen Aufgaben betraut wurden (so genannte mittelbare Staatsverwaltung).

Da gemäß Artikel 5 Ziffer 1 der Schweizerischen Bundesverfassung²⁸ jedes staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf (Legalitätsprinzip), gibt es für das Gemeinwesen keinen rechtsfreien Raum. Die Öffentliche Hand hat Rechtserlasse stufengerecht in ordentlichen rechtsstaatlichen Verfahren zu entwickeln und dann konsequent umzusetzen und anzuwenden. Die geforderte Ordnungsmässigkeit sicherzustellen (Compliance) ist u. a. eine Aufgabe des Risikomanagements. In den umfangreichen Rechtserlassen (Verfassungen, Gesetze, Verordnungen etc.) finden sich somit die Vorgaben für das staatliche Handeln und damit auch zahlreiche Anknüpfungspunkte für das Risikomanagement im Öffentlichen Sektor.

²⁸ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999.

II.3.2 Risikoverständnis und Risiken im Öffentlichen Sektor

II.3.2.1 Unterschiede zwischen Öffentlichem und Privatem Sektor

Der Öffentliche Sektor unterscheidet sich in mancher Hinsicht von der Privatwirtschaft. Für das Risikomanagement von Bedeutung sind dabei insbesondere die folgenden Aspekte:

Beschränktes Aktionsgebiet: Die Öffentliche Hand ist in einem geografisch klar abgegrenzten Gebiet tätig.

Gesetzlich definierte Aufgaben: Die Öffentliche Hand nimmt die im Rahmen des politischen Diskurses ausgehandelten und gesetzlich verankerten, meist hoheitlichen, Aufgaben wahr. Sie ist nicht frei, auf die Erfüllung von zugewiesenen Aufgaben zu verzichten oder über den gesetzlichen Auftrag hinausgehende zusätzliche Aufgaben wahrzunehmen. Dem gesetzmässigen Vollzug kommt eine zentrale Bedeutung zu.

Zielkonflikte: Die Öffentliche Hand nimmt ihre vielfältigen Aufgaben in einem keineswegs widerspruchsfreien, breiten politischen Spannungsfeld wahr. Grund für die Zielkonflikte sind die überaus zahlreichen Anspruchsgruppen.

Zahlreiche Anspruchsgruppen: Die Öffentliche Hand hat den Ansprüchen überaus zahlreicher Anspruchsgruppen zu genügen (bspw. verschiedene politische Parteien, Legislative, Exekutive, Judikative, Bürger, Steuerzahler, Wähler, Leistungsbezüger, Leistungserbringer, Wirtschaft, Lobbyisten, Mitarbeitende, staatliche und nicht-staatliche Organisationen und Institutionen, andere Staatswesen). Zwischen ihnen bestehen kein gemeinsames, übergeordnetes Verantwortungsbewusstsein und häufig gegenläufige Interessen.

Fehlende Gewinnorientierung: Die Öffentliche Hand arbeitet meist nicht gewinn-, sondern aufgaben-, wirkungs- und leistungsorientiert. Der Wert einer Leistung („was es kosten darf“) wird politisch ausgehandelt. Die angestrebte Wirkung ist das Gemeinwohl.

Kein eigentliches Marktumfeld: Die Öffentliche Hand nimmt vor allem Aufgaben wahr, für die es keinen freien Markt gibt. Dabei handelt es sich einerseits um hoheitliche Aufgaben und andererseits um solche, die wirtschaftlich uninteressant sind und daher am Markt nicht angeboten werden. Ansätze für ein marktorientiertes Handeln ergeben sich aber durch die Wechselwirkungen zur umgebenden Volkswirtschaft und ganz konkret beispielsweise im Standortwettbewerb.

Leistungsfinanzierung: Die Öffentliche Hand finanziert sich durch Steuern und Abgaben. Unter anderem dank der Steuer- und Abgabenhöhe kann sie im Rahmen des politischen Konsenses die durch sie zu erbringenden Leistungen vollumfänglich finanzieren. Ineffizienz und Misswirtschaft haben kaum Konsequenzen; Staatswesen können auch nicht im herkömmlichen Sinn in Konkurs fallen.

II.3.2.2 Risikoverständnis im Öffentlichen Sektor

Das Risikoverständnis der Öffentlichen Hand ist im deutschen Sprachraum allgemein noch nicht sehr weit entwickelt. Kurzfristiges Denken, ein traditionell reaktives Verhalten von Politik und Verwaltung, häufig unklare Ziele und Verantwortlichkeiten sowie kaum zu befürchtende Konsequenzen bei unerwünschten Abweichungen, förderten in der Vergangenheit ein eher lasches Risikoverhalten. Risikomanagement war bisher typischerweise nur ein punktuelles Thema, meist unter dem Aspekt der Schadensabwehr (bspw. Hochwasserschutz, Sicherheit von Kernanlagen, Lebensmittelsicherheit, Heilmittelkontrolle), und alleinige Domäne der entsprechenden Fachspezialisten. Integrale Risikomanagementansätze – im Sinne eines Instruments der „guten“ Verwaltungsführung – sind in der Schweiz erst am Entstehen.

Die Verwaltungsführung nach den Grundsätzen von *New Public Management* führt nun zu besser messbaren Zielen und schafft eine deutlich höhere Transparenz. Damit steigt das Risikobewusstsein und – wegen den klareren Verantwortlichkeiten – auch das Bedürfnis der Führungsverantwortlichen nach Steuerung, Kontrolle und Absicherung. Weiter werden Abweichungen vom Zielkurs in den Medien und von der Bevölkerung tendenziell häufiger wahrgenommen und kritisch gewürdigt. Zudem dürften die steigenden Anforderungen an die Rechnungslegung von Gemeinwesen (bspw. *International Public Sector Accounting Standards IPSAS*²⁹) sowie das für die Finanzierung am Kapitalmarkt immer wichtiger werdende Rating von Gemeinwesen die Forderung nach einem umfassenden Risikomanagement verstärken. Für gemischtwirtschaftliche und teilweise auch für öffentlich-rechtliche Unternehmen gilt zudem das Schweizerische Obligationenrecht (OR)³⁰, welches in Artikel 663b Ziffer 12 Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung im Anhang der Jahresrechnung verlangt. Börsennotierte Unternehmen unterstehen noch zusätzlichen gesetzlichen und regulatorischen Vorschriften.

²⁹ Vgl. www.ipsas.org.

³⁰ Bundesgesetz vom 30.03.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht).

Für die Zukunft ist daher von einem steigenden Risikobewusstsein und somit von einer zunehmenden Bedeutung des Risikomanagements im Öffentlichen Sektor auszugehen. Das Risiko-Denken ist auch nichts grundsätzlich Neues. Schon in der Vergangenheit hat man Aktivitäten unter der Optik von Chancen und Gefahren beurteilt. Risikomanagement will nun den bewussten Umgang mit Risiken systematisieren und im Führungsprozess verankern.

II.3.2.3 Risiken der Öffentlichen Hand

Die Öffentliche Hand ist, entsprechend ihrem breiten Aufgabenspektrum, vielfältigen Risiken ausgesetzt. Die nachstehenden Stichworte sollen einen Einblick in die breite Thematik der risikobehafteten Aufgaben im Öffentlichen Sektor bieten³¹. Die angeführten Beispiele beziehen sich dabei schwergewichtig, aber nicht ausschliesslich, auf die Ebene Bund.

- **Staatsauftrag**
Risiken bei der Wahrnehmung des Staatsauftrags ergeben sich regelmäßig im Zusammenhang mit Zielkonflikten zwischen Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz sowie aus der politischen Prioritätensetzung (Effektivität) und einer möglicherweise mangelhaften und/oder ineffizienten Verwaltungsführung.
Zum Staatsauftrag gehören weiter auch risikobehaftete Aufgaben wie bspw. die Wahrnehmung der Aufsichtsverantwortung über staatlich geregelte Bereiche, die Gewährleistung der Verfügbarkeit wichtiger Infrastrukturen, der angemessene Umgang mit Naturgewalten und Umweltrisiken, das Antizipieren gesellschaftlicher Veränderungen (Stichworte: Globalisierung, demographische Entwicklung, organisierte Kriminalität, Extremismus, Terrorismus) sowie der Bevölkerungsschutz und die Landesverteidigung.
- **Rechtssetzung**
Lückenhafte, widersprüchliche oder unklare Rechtserlasse (meist als Folge politischer Kompromisse) sowie die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen stellen ebenfalls nicht zu vernachlässigende Risiken dar.
- **Direkte Finanzrisiken**
Am offensichtlichsten treten die direkten Finanzrisiken in Erscheinung. Für das Risikomanagement sind neben der Finanzpolitik und Haushaltsführung, hier auch möglicherweise eintretende Steuerausfälle, Verluste bei Staatsbeteiligungen, Unterdeckungen bei den Sozialversicherungen,

³¹ Eine ausführlichere Darstellung findet sich in Schütz (2006).

steigende Sozialhilfekosten aber auch Korruption (bspw. im Zusammenhang mit Auftragsvergaben oder Bewilligungsverfahren) und Betrug von Bedeutung.

- Staats- und Organisationshaftung

*Zimmerli*³² definiert: „Staatshaftung bedeutet das Entstehen müssen des Staates – des Bundes, des Kantons, der Gemeinde – für Schäden, die durch das Handeln seiner Bediensteten Dritten zugefügt wurden. Die Staatshaftung in der eben festgehaltenen Umschreibung ist von der Organisationshaftung des Staates abzugrenzen. Darunter wird allgemein die Verantwortlichkeit des Staates als Organisationsganzes für alle Handlungen und Unterlassungen seiner Organe verstanden, unabhängig vom Nachweis einer Amtspflichtverletzung eines individuell bestimmbaren Amtsträgers.“

- Ausfallhaftung des Bundes

Gemäß *Schaerer*³³ besagt Artikel 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes des Bundes³⁴ – zusammengefasst und auf die relevanten Aussagen beschränkt – Folgendes:

„Fügt eine mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes befasste Organisation ausserhalb der Bundesverwaltung in Ausübung der mit diesen Aufgaben verbundenen Tätigkeit einem Dritten widerrechtlich Schaden zu, haftet in erster Linie die Organisation. Soweit die Organisation diese Entschädigung nicht zu leisten vermag, haftet der Bund dem Geschädigten für den ungedeckten Betrag.“

Unter diesen Artikel fallen in der Schweiz mehrere hundert Organisationen, für die in letzter Konsequenz der Bund „gerade stehen“ muss.

Weiter gilt es zu berücksichtigen, dass die Öffentliche Hand quasi der letzte „Versicherer“ ist und – wie die Erfahrung lehrt – gelegentlich aus politischen Gründen und ohne zwingende rechtliche Verpflichtungen für Forderungen aus Großereignissen einstehen muss.

Die vorgängigen Darlegungen lassen unschwer erkennen, dass Risikomanagement auch für die Öffentliche Hand zum Handwerkszeug einer zielorientierten Führung gehört.

³² Vgl. Tschannen u. Zimmerli (2005), S. 520.

³³ Vgl. Schaerer (2002).

³⁴ Vgl. Bundesgesetz vom 14.03.1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz).

II.3.3 Konzeptionelle Grundlagen für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand

II.3.3.1 Umfassendes Risikoverständnis

Der Begriff „Risiko“ beinhaltet einerseits die Unsicherheit bezüglich künftiger Ereignisse und Entwicklungen und andererseits die Möglichkeit, dass diese Auswirkungen auf das eigene Handeln und die angestrebten Ziele haben. Die verbreitete Wahrnehmung in der Bevölkerung fokussiert dabei auf die Unsicherheit über mögliche negative Folgen oder, wenn das Ereignis bereits eingetreten ist, auf die Nichtbeherrschung der Situation und den daraus entstandenen Schaden. Das heisst, Risiko wird in unserem Kulturkreis von einer deutlichen Mehrheit vorab mit Gefahr, Bedrohung und Schädigung assoziiert und damit als etwas Negatives empfunden³⁵. Vielleicht liegt dies auch in den Ursprüngen der kaufmännischen Risikohandhabung, der Versicherungswirtschaft, begründet: Man „versichert“ sich gegen die negativen Folgen eines möglichen künftigen Ereignisses und zahlt dafür der Versicherungsgesellschaft im Voraus eine angemessene Entschädigung (Prämie). Nichts desto Trotz wird der Begriff Risiko umgangssprachlich auch im Zusammenhang mit klar gewinnorientierten Handlungen, wie beispielsweise der Börse, dem Glücksspiel, einschlägigen Fernseh-Shows³⁶ oder mit Adrenalinausschüttungen provozierenden Adventure-Sportarten, verwendet.

Seit einigen Jahren wandelt sich aber das Risikoverständnis, von der früher vorherrschenden einseitigen, die negativen Auswirkungen adressierenden Sicht hin zu einer umfassenden, zweiseitigen Betrachtung der positiven oder negativen Abweichungen von einem vorgegebenen Zielkurs oder erwarteten Ergebnis. Einige Autoren schlagen dafür das Begriffspaar „Chance – Risiko“ vor, wobei sie mit dem Begriff „Chance“ die Gewinnmöglichkeit und mit dem Begriff „Risiko“ die Verlustmöglichkeit eines unternehmerischen Handelns meinen. Eine wachsende Zahl von Autoren, und vor allem auch neuere Normen, gehen jedoch davon aus, dass Risiko immer Gefahr und Chance zugleich ist und verwenden konsequenterweise das Begriffspaar „Chance – Gefahr“ als gleichberechtigte Unterbegriffe

³⁵ Vgl. Ausführungen von Matthias Haller in: Dubs et al. (2004.), S. 148. Gemäß Haller verbinden zwei Drittel bis drei Viertel der befragten Personen mit dem Begriff Risiko negative Assoziationen (bspw. Gefahr, Bedrohung, Verlust). Nur ein Viertel bis ein Drittel der Antworten sprechen auch positive Aspekte wie Chance, Gewinn oder Zielerreichung an.

³⁶ Bspw. der Sendung „Deal or No Deal – Das Risiko“ des Schweizer Fernsehens SF1 mit der zugehörigen Los-Serie der Schweizerischen Landeslotterie

des Begriffes „Risiko“. Sie definieren „Risiko“ als mögliche Streuung um einen Erwartungs- oder Zielwert; mögliche positive Abweichungen werden als „Chance“, mögliche negative Abweichungen als „Gefahr“ verstanden. Anschaulich zum Ausdruck kommt dies im Chinesischen, welches zur Bildung des Begriffes „Risiko“ die beiden Schriftzeichen für „Chance“ und „Gefahr“ kombiniert.

Chinesisches Zeichen für Risiko: 危機

Chance Gefahr

Bei jeder Tätigkeit zur Erreichung vorbestimmter Ziele besteht mehr oder weniger Unsicherheit über die Zielerreichung. Jeder Chance stehen entsprechende Gefahren gegenüber. Es liegt in der Zukunft und es ist ungewiss, inwieweit die Chancen wahrgenommen werden können und die Gefahren sich als Probleme manifestieren. Aus den Elementen Ziel- bzw. Ergebnisorientierung und Unsicherheit hinsichtlich der Auswirkungen (Konsequenzen) möglicher positiver oder negativer Abweichungen lässt sich die folgende allgemeine Definition ableiten:

Risiko ist die nach Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Eintrittshäufigkeit und Auswirkung bewertete mögliche positive (Chance) oder negative (Gefahr) Abweichung von einem vorgängig definierten Ziel- oder Erwartungswert.

Aus unternehmerischer Sicht gilt es positive Zielabweichungen durch geeignete Maßnahmen aktiv anzustreben (Chancen wahrnehmen) und negative Abweichungen zu vermeiden (Gefahren beherrschen). Unternehmerisches Handeln heisst also, auf dem Weg zum Ziel Chancen soweit wahrzunehmen, wie die damit einhergehenden Gefahren beherrscht werden können³⁷. Wir nennen dies eine optimale Strategie. Ausgangspunkt für

³⁷ Beispiel: Wir beabsichtigen in einer touristisch optimal gelegenen Meeresbucht eine Hotelanlage zu erstellen. Bauen wir unser Hotel direkt am Strand, so genießen wir eine nicht verbaubare freie Aussicht auf das Meer und können kürzeste Wege zum hoteleigenen Strand anbieten. Dadurch lassen sich bei einem sehr guten Auslastungsgrad hohe Zimmerpreise realisieren. Würden wir unser Hotel 300 Meter weiter weg vom Strand und auf einer Anhöhe bauen, so würde die deutlich geringere Attraktivität auf die Zimmerpreise und den Auslastungsgrad drücken. Zieht nun aber später einmal ein Tsunami (Seebeben) auf, so bietet der entfernter und höher gelegene Standort sehr viel mehr Sicherheit. Für uns als Bauherr gilt es nun das Risiko, d. h. einerseits die Chance der größeren Attraktivität und andererseits die Gefahr einer Überflutung, abzuwägen. Unser Entscheid für die eine oder die andere Projektvariante hängt von den wirtschaftlich realisierbaren Maßnahmen zur Gefahrenbeherrschung

das Risikomanagement ist also ein zielorientiertes System, das von einem Management mit einer optimalen Strategie gesteuert wird.

Risikomanagement ist das Führungsinstrument zum bewussten Umgang mit Risiken (Chancen und Gefahren), mit dem Anspruch, bei Nutzung des Chancenpotenzials die definierten Ziele mit möglichst geringen negativen Abweichungen zu erreichen.

In Anlehnung an ONR 49000³⁸ präsentiert sich die für ein umfassendes Risikoverständnis (Betrachtung von Chancen und Gefahren) weiterentwickelte Terminologie der Kausalität wie in Abbildung II.3-1:

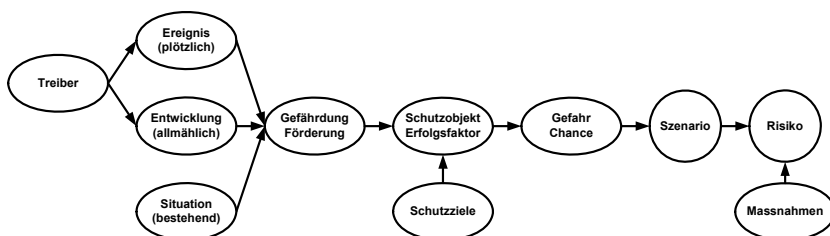


Abb. II.3-1. Terminologie der Kausalität

Dabei gelten die folgenden Definitionen:

- **Gefährdung:** potenzielle Schadensquelle, Bedrohungsursache oder Bedrohungsauslöser.
- **Gefahr:** potenzielle Bedrohung von Zielen, die eine Organisation erreichen will; Bedrohung von Funktionen, die ein System sicherstellen soll oder drohende Folgen aus der Missachtung von Erwartungen, die von aussen an eine Organisation oder ein System gestellt werden.
- **Szenario:** konkrete und bildhafte Darstellung, die aufzeigt, wie sich Chancen und Gefahren in einer Organisation oder in einem System verwirklichen.
- **Chance:** Möglichkeit, die gesteckten Ziele zu übertreffen (positive Zielabweichung; Gegenbegriff zu Gefahr).
- **Förderung:** potenzielle Gewinnquelle (Gegenbegriff zu „Gefährdung“).
- **Erfolgsfaktor/ Schutzobjekt:** Rahmenbedingung, Ressource oder ein anderer maßgebender Aspekt, welcher die übergeordnete Zielerreichung

(bspw. Bauweise, Alarmierung, Ausbildung des Personals) und von unserer Risikopolitik ab.

³⁸ ON-Regel (Österreichische Norm) ONR 49000: Risikomanagement für Organisationen und Systeme – Begriffe und Grundlagen; Ausgabedatum: 01.01.2004.

beeinflusst. Ein Erfolgsfaktor stellt für das Risikomanagement ein so genanntes Schutzobjekt dar.

- **Schutzziel:** ein im Rahmen der Risikopolitik für ein Schutzobjekt formulierter Standard, d. h. eine Vorgabe, die erfüllt sein muss, damit die übergeordneten Ziele erreicht werden können.
- **Treiber:** Faktor, der die Entstehung eines Ereignisses (plötzlicher Eintritt) oder eine Entwicklung (allmählicher Eintritt) anregt.
- **Maßnahme:** Aktion, die geeignet ist, das Risiko im gewünschten Sinn zu beeinflussen.

Von **Treibern** angeregte **Ereignisse** (treten plötzlich ein) oder **Entwicklungen** (ergeben sich allmählich) sowie bestehende **Situationen** (Verhältnisse) können hinsichtlich ihrer Wirkung auf ein **Schutzobjekt** bzw. einen **Erfolgsfaktor Ursache** einer **Gefährdung** (negative Auswirkung) oder **Förderung** (positive Auswirkung) darstellen und bei relevanten Abweichungen von den **Schutzzielen** zur **Gefahr** oder **Chance** werden. Die Beschreibung einer konkreten Gefahr oder Chance mit Ursache, Ablauf und Auswirkung bildet ein **Szenario**. Für eine und dieselbe Gefahr oder Chance sind ggf. mehrere unterschiedliche Verläufe, eben Szenarien, denkbar. Verbreitet ist die Betrachtung der drei Szenarien *Best Case* (bestmöglicher Verlauf), *Worst Case* (schlechtestmöglicher Verlauf) und *Trend Case* (erwarteter bzw. wahrscheinlichster Verlauf). Die Bewertung eines Szenarios mit **Eintrittswahrscheinlichkeit** bzw. Eintrittshäufigkeit und **Auswirkung** bezüglich des definierten Ziels führt zum **Risiko**.

II.3.3.2 Zielsetzungen und Nutzen des Risikomanagements

Wie vorgängig definiert, ist Risikomanagement „das Führungsinstrument zum bewussten Umgang mit Risiken (Chancen und Gefahren), mit dem Anspruch, bei Nutzung des Chancenpotenzials die definierten Ziele mit möglichst geringen negativen Abweichungen zu erreichen“. Im Einzelnen verfolgt Risikomanagement im Öffentlichen Sektor somit folgende Zielsetzungen:

- Zieldefinitions- und Strategiefindungsprozesse – vorab an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltungsführung – unterstützen,
- Transparenz bezüglich Chancen und Gefahren herstellen,
- proaktive Führung ermöglichen,
- bewusster und systematischer Umgang mit Risiken als Führungsaufgabe verankern,
- Ziele besser und zuverlässiger erreichen,
- Risikokosten optimieren (bspw. Versicherungsprämien),

- Rating und damit Kreditkonditionen verbessern,
- durch den Risikodialog mit den Interessenhaltern Vertrauen gewinnen und die Akzeptanz des staatlichen Handelns erhöhen,
- „Compliance“³⁹ und „Good Public Corporate Governance“⁴⁰ gewährleisten.

II.3.3.3 Systematisierung der Risikobetrachtung

Zielorientierung

Risikomanagement setzt ein zielorientiertes System voraus.

Haller⁴¹ sagt dazu: „Risiken lassen sich nur für klar definierte Systeme umreißen.“ und weiter „Risiken treten nur in Systemen auf, in denen Ziele und Erwartungen realisiert werden sollen.“

Konkret bedeutet dies, dass einerseits das zu betrachtende System klar definiert und abgegrenzt werden muss und andererseits, dass für dieses System die Ziele und Erwartungen bekannt sind. Im Öffentlichen Sektor, und insbesondere in einem nach den Grundsätzen von *New Public Management* (NPM) geführten Gemeinwesen, drängt sich eine Strukturierung des Gesamtsystems, und damit die Definition und Abgrenzung von Teilsystemen, vorab nach Produkten (oder Produktgruppen) auf. Denkbar ist auch, dass bspw. Querschnittsfunktionen als Prozesse abgebildet werden⁴². Weiter wird es immer auch Projekte geben, d. h. Vorhaben, die einmaligen Charakter haben und in einer definierten Zeitspanne sowie meist mit einer eigens dafür zusammengestellten Projektorganisation abgewickelt werden. Für die im NPM-Umfeld typische Strukturierung nach Produkten werden pro Produkt oder Produktgruppe Wirkungsziele definiert und Leistungsziele sowie das Budget (Kosten und Erlöse) vereinbart. Die Zielerreichung wird dann an Hand definierter Indikatoren und Standards (Soll-Werte) gemessen. Einzelne Gemeinwesen verwenden für die Steuerung des Zielsys-

³⁹ *Compliance* bedeutet das Einhalten von Gesetzen, Verordnungen, Weisungen, Richtlinien und anderen allgemein anerkannten Vorgaben und Verhaltensregeln.

⁴⁰ „Gute“ Verwaltungsführung.

⁴¹ Vgl. Ausführungen von Haller in: Dubs et al. (2004), S. 157 und 158.

⁴² Eine prozessorientierte Betrachtungsweise ist u. a. in Organisationen, die gemäß der Qualitätsmanagementsystem-Norm ISO 9001:2000 zertifiziert sind, üblich.

tems auch den Ansatz der *Balanced Scorecard* (BSC)⁴³. Die Ziele und das Budget werden üblicherweise, in unterschiedlicher Detaillierung, für verschiedene Zeitperioden (bspw. vierjähriger Legislaturplan, mehrjähriger Aufgaben- und Finanzplan, jährlicher Voranschlag) festgelegt. Abbildung II.3-2 zeigt den Zusammenhang der Begriffe in einem zielorientierten System auf.

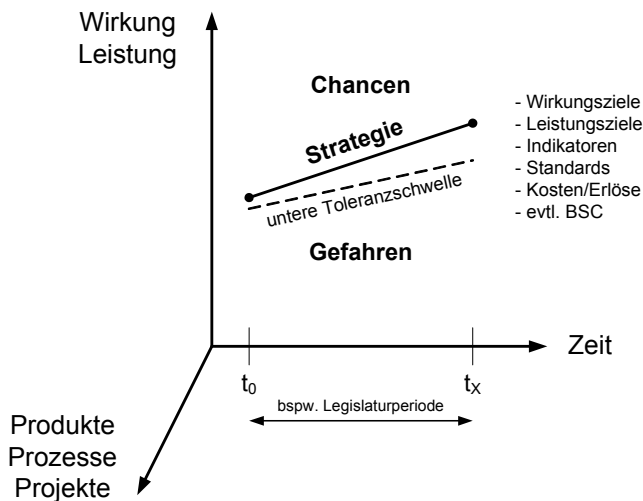


Abb. II.3-2. Zielorientiertes System

Herkömmliche Kategorisierung von Risiken

Das Risikomanagement strebt eine umfassende und vollständige Risikoversicht an. Um diese zu gewährleisten, wird im Rahmen des Risikomanagementprozesses üblicherweise auch die Betrachtungsweise möglicher Risiken systematisiert. Diese Kategorisierung der Risikoarten kann nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen. Aus Literatur und Praxis bekannt sind beispielsweise Kategorisierungen nach

- thematischen Aspekten (bspw. Marktrisiken, Kreditrisiken, Geschäftsrisiken, Operationelle Risiken, Mitarbeiterisiken, Sicherheitsrisiken, Umweltisiken),

⁴³ Die *Balanced Scorecard* (BSC) ist eine ganzheitlich orientierte, ziel- und kennzahlenbasierte Managementmethode, welche sowohl die Vision und Strategie eines Unternehmens oder Unternehmensteils als auch relevante interne und externe Aspekte sowie deren Wechselwirkungen betrachtet. Die *Balanced Scorecard* ist somit ein betriebswirtschaftlich genutztes Kennzahlensystem.

- der Ursache eines Risikos (bspw. Strategierisiken, IT-Risiken, Naturereignisse, kriminelle Aktivitäten, Terrorakte),
- der Wirkung eines Risikos (bspw. Liquiditätsrisiken, Produktionsausfallrisiken, Reputationsrisiken),
- der Beeinflussbarkeit eines Risikos durch das Management (bspw. globale Risiken, politische Risiken, rechtliche Risiken, unternehmerische Risiken, operative Risiken aus innovativen Prozessen, operative Risiken aus repetitiven Prozessen),
- Entstehung eines Risikos entlang der Wertschöpfungs- oder Prozesskette (bspw. Beschaffungsrisiken, Produktionsrisiken, Akquisitionsrisiken, Absatzrisiken, Vertriebsrisiken, Garantieleistungsrisiken) oder
- der funktionalen Strukturierung eines Unternehmens (bspw. finanzielle Risiken, rechtliche Risiken, Prozessrisiken, Beschaffungsrisiken, Produktionsrisiken, Absatzrisiken).

Häufig trifft man Mischformen vorgenannter Risikoartenkategorisierungen an.

Die vorgängig beschriebenen herkömmlichen Ansätze zur Kategorisierung von Risikoarten betrachten das Risiko jeweils aus nur einer Perspektive. Zudem haftet ihnen vielfach eine gewisse Willkür an. Diese Kategorisierung lässt keinen eigentlichen Zweck erkennen und bietet daher kaum mehr als eine „Etikettierung“ der Risiken. Die so gebildeten Kategorien sind teilweise nicht eindeutig definiert und weder erschöpfend (jedes mögliche Risiko lässt sich einer Risikoart zuordnen) noch wechselseitig exklusiv (jedes vorkommende Risiko lässt sich nur genau einer Risikoart zuordnen). Vor allem die keinem einheitlichen Klassifikationsprinzip genügenden Mischformen sind wenig geeignet, eine vollständige Risikosicht zu gewährleisten. Zudem tendieren diese häufig brainstorming-mäßig entwickelten Risikoartenlisten zu unüberschaubarer Länge.

Auseinanderhalten von Ursache und Wirkung

Neben der Unterstützung einer möglichst umfassenden und vollständigen Risikosicht soll die Risikokategorisierung auch Hilfestellung bei der Risikobewältigung, d. h. beim Treffen geeigneter Maßnahmen, bieten. Es drängt sich daher auf, die Risikokategorisierung getrennt nach Ursache und Wirkung vorzunehmen. Häufig werden wird dann erkennen, dass ein und dieselbe Ursache mehrere Risiken begründet und mehrere Risiken gemeinsam eine bestimmte Wirkung entfalten. Eine differenzierte Kategorisierung und Beurteilung der Risiken nach Ursache und Wirkung ist somit eine unabdingbare Voraussetzung für die Entwicklung geeigneter Risikobewältigungsmaßnahmen.

Hilfreich ist hierzu bspw. die Kategorisierung von *Fone u. Young*⁴⁴ gemäß dem in Abbildung II.3-3 dargestellten „Risk Assessment Model“:

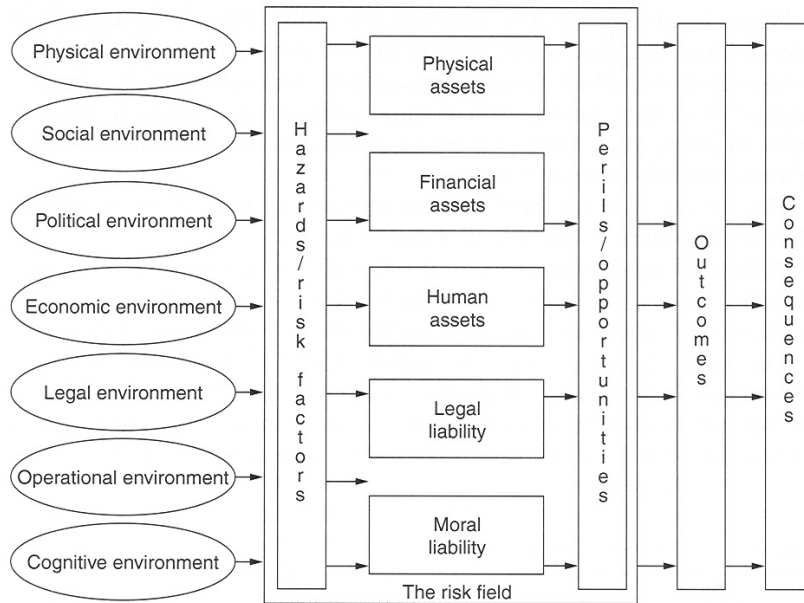


Abb. II.3-3. Fone u. Young (2005): Risk Assessment Model

Kategorisierung der Ursache

Bei der Kategorisierung der Ursache gilt es die drei Aspekte Ursachentyp, Ursachenkategorie und Ursachenebene auseinander zu halten:

- **Ursachentyp:** Der Ursachentyp drückt aus, in welcher zeitlichen Dimension eine Ursache zu einer Gefährdung (daraus resultiert ggf. eine Gefahr) bzw. zu einer Förderung (daraus resultiert ggf. eine Chance) führt. Mögliche Ursachentypen sind: Ereignis (plötzlicher Eintritt), Entwicklung (allmähliche Veränderung), Situation (bestehender Zustand).
- **Ursachenkategorie (im engeren Sinn):** Die Ursachenkategorie ordnet die Ursache thematisch ein. Mögliche Ursachenkategorien nach *Fone/Young* sind: Physische Umwelt (Natur und Technik), Gesellschaft, Politik, Wirtschaft, Rechtssystem, Verwaltungs-/Unternehmensführung, Menschliches Denken und Handeln.

⁴⁴ Vgl. Fone u. Young (2001), S. 89.

- **Ursachenebene:** Währenddem in der Wirtschaft meist eine grobe Unterteilung in interne und externe Ursachen als ausreichend erscheint, besteht im Öffentlichen Sektor, u. a. wegen den differenzierten politischen Verantwortlichkeiten und Einflussmöglichkeiten, das Bedürfnis einer feineren Gliederung der Ursachenebenen. Mögliche Ursachenebenen sind: Gemeinde, Region, Kanton/Bundesland, Bund, Global.

Kategorisierung der Wirkung

Wie vorgängig ausgeführt, setzt Risikomanagement ein zielorientiertes System voraus. Haller⁴⁵ schreibt dazu: „Nicht nur die Gefährdung von bewusst gesetzten Zielen stellt demgemäß ein Risiko dar, sondern auch die mögliche Verletzung (unbewusst) vorausgesetzter Randbedingungen.“ Er unterscheidet daher in seinen weiteren Ausführungen zwischen Aktionsrisiken und Bedingungsrisiken. Aktionsrisiken zeichnen sich dadurch aus, dass die gesetzten Ziele aufgrund von Störungen möglicherweise nicht erreicht werden können. Bedingungsrisiken entstehen dadurch, dass vorausgesetzte Rand- oder Rahmenbedingungen verletzt werden.

Mit einem umfassenden Risikoverständnis (Berücksichtigung von Chancen und Gefahren) konsequent weitergedacht, terminologisch systematisiert und umgesetzt im Kontext von *New Public Management* lassen sich somit die folgenden beiden Zieldimensionen unterscheiden:

- **Handlungsziele (Wirkungs- und Leistungsziele):** Primäre Ziele einer Handlung bzw. Auftragserfüllung
- **Erfolgsfaktoren (als Schutzobjekte):** Zur Auftragserfüllung erforderliche Rahmenbedingungen und Ressourcen

Die Handlungsziele werden im NPM-Umfeld mit den drei Dimensionen Wirkungsziele, Leistungsziele und Kosten/Erlöse⁴⁶ definiert. Bezüglich der Erfolgsfaktoren gibt es einerseits detaillierte Vorgaben in zahlreichen Gesetzen, Verordnungen, Reglementen, Weisungen, Richtlinien und dgl. und andererseits auch „ungeschriebene“ Erwartungen. Die Erfolgsfaktoren bilden die Rahmenbedingungen, Ressourcen und Unterstützungsprozesse ab und können als Schutzobjekt verstanden werden. Für Schutzobjekte sind

⁴⁵ Vgl. Ausführungen von Haller in: Dubs et al. (2004), S. 159.

⁴⁶ Für das Risikomanagement sind die Kosten und Erlöse als Handlungsziel nur bedingt von Interesse, da bspw. eine große prozentuale Abweichung von den Zielen bei einem kleinen Budgetbetrag kein Risiko darstellt, währenddem eine kleine prozentuale Abweichung bei einem großen Betrag ein bedeutendes Risiko sein kann. Es erscheint daher sinnvoller, den finanziellen Aspekt allein über den Erfolgsfaktor bzw. das Schutzobjekt „Finanzen“ aus Sicht der Gesamtorganisation zu beurteilen.

im Rahmen der Risikopolitik Schutzziele, d. h. Soll-Werte und maximal tolerierte Abweichungen zu definieren.

Die in Abbildung II.3-4 vorgeschlagenen Erfolgsfaktoren bzw. Schutzobjekte und ihre Einteilung in die drei Gruppen Steuerung, Ressourcen und Wirkung sind das Ergebnis ausführlicher Gespräche mit verschiedenen verwaltungserfahrenen Personen. Die Liste der einzubeziehenden Erfolgsfaktoren bzw. Schutzobjekte soll umfassend und im zu betrachtenden Verwaltungsumfeld universell anwendbar sein. Sie ist daher auf die individuellen Gegebenheit und Bedürfnisse abzustimmen.

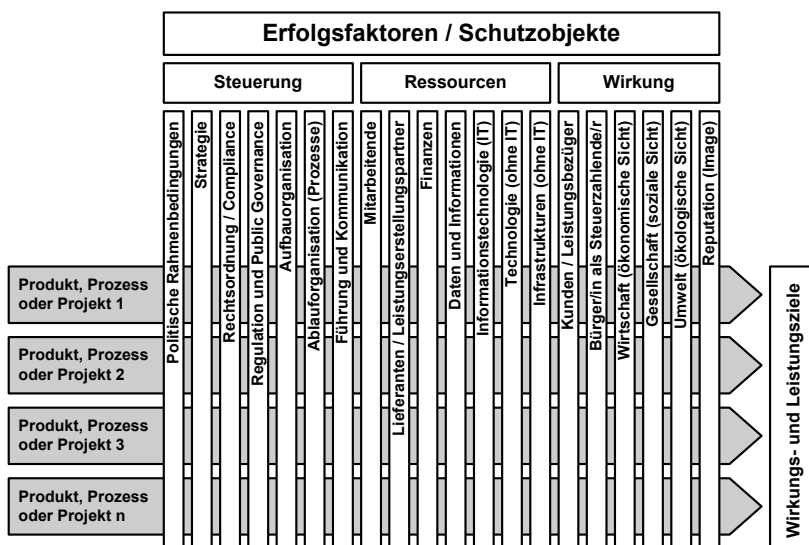


Abb. II.3-4. Erfolgsfaktoren als Schutzobjekte

II.3.3.4 Risikomanagement als gesamtheitlicher Führungsprozess

Merbecks, Stegemann und Frommeyer⁴⁷, drei Partner der Unternehmensberatungsfirma McKinsey & Company schreiben:

„Wenn das Risikomanagement wirklich funktionieren soll, muss es fest in der Unternehmensstruktur verankert werden. Es beansprucht seine Rolle in den Prozessen des Unternehmens und begründet idealerweise eine eigene Risikokultur.“

Risikomanagement im Öffentlichen Sektor soll daher von den politisch verantwortlichen Handlungs- und Entscheidungsträgern initiiert, getragen

⁴⁷ Vgl. Merbecks et al. (2004), S. 221.

und mit klarer Zuordnung der Verantwortlichkeiten als gesamtheitlicher Führungsprozess verstanden werden.

Dafür lässt sich der folgende Auftrag formulieren:

Die politische Ebene (Parlament und Regierung)
--

- formuliert eine auf anerkannten Grundsätzen des staatlichen Handelns sowie gemeinsamen Wertvorstellungen und Leitbildern abgestützte Risikopolitik,
- stellt sicher, dass die Verwaltung einen in die ordentlichen Führungsstrukturen integrierten operativen Risikomanagementprozess implementiert und die daraus gewonnenen Erkenntnisse (Risikostatus) zusammen mit Maßnahmevorschlägen zur Risikobewältigung – zeitgerecht und in geeigneter Weise der politischen Führung zur Kenntnis bringt und
- berücksichtigt den aktuellen Risikostatus und künftige Entwicklungen bei der Prioritätensetzung (strategisches Risikomanagement) sowie bei der Aushandlung der Aufträge und Zielsetzungen mit der Verwaltung bzw. passt ggf. erteilte Aufträge entsprechend an oder veranlasst geeignete Maßnahmen zur Risikobewältigung.

Ausgehend von übergeordneten Werten wie bspw. den verfassungsmässigen Grundsätzen staatlichen Handelns, der Vision und dem Leitbild wird auf der strategischen Ebene die Risikopolitik formuliert. Diese umfasst Aussagen zur individuellen Risikotragfähigkeit, zur Risikobereitschaft bzw. den tolerierten Abweichungen sowie zu den Schutzziele. Sie formuliert zudem Kriterien, wann eine Intervention der Führung zwingend erforderlich ist. Unter Berücksichtigung der Risikopolitik werden die Prioritäten gesetzt und die Aufträge mit ihren Wirkungs- und Leistungszielen, den zugehörigen Budgets und den zu verfolgenden Strategien definiert bzw. zwischen Politik (strategische Ebene) und Verwaltung (operative Ebene) ausgehandelt.

Auf Verwaltungsebene wird im Rahmen eines in die fünf Schritte „identifizieren – analysieren – bewerten – bewältigen – überwachen“ gegliederten operativen Risikomanagementprozesses der Risikostatus periodisch erhoben und der Politik kommuniziert (vgl. Abbildung II.3-5).

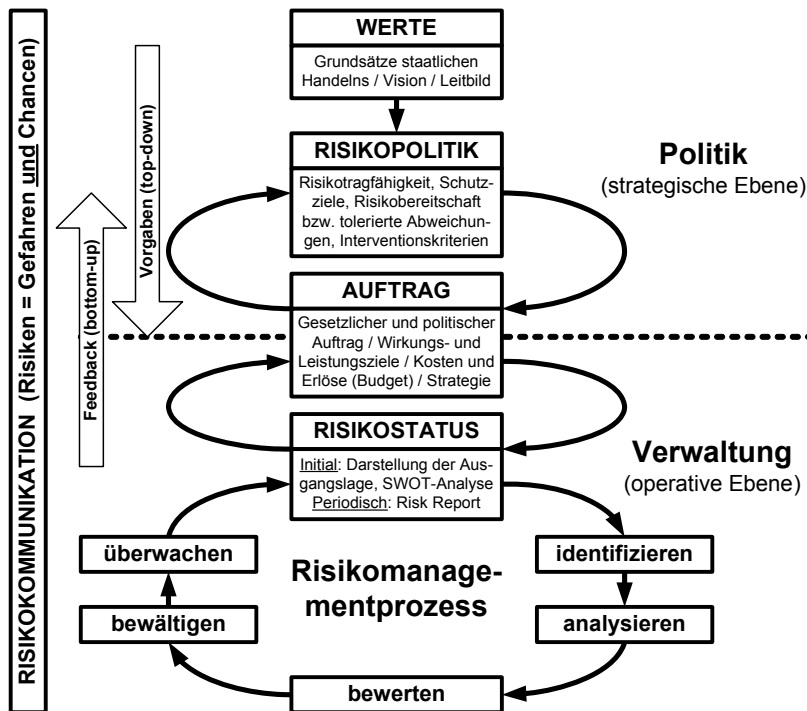


Abb. II.3-5. Risikomanagement als Führungsprozess

Der Führungsprozess enthält Rückkopplungen: „Top-down“ betrachtet bestimmt die Risikopolitik die Vorgaben des Auftrags und die vorgabenge-mäße Auftragserfüllung führt zu einem entsprechenden Risikostatus. Über das Feedback wird „bottom-up“ ggf. die Anpassung des Auftrags oder der Risikopolitik angeregt. Von zentraler Bedeutung ist dabei also die Aus-handlung des Auftrags bzw. der Aufträge zwischen der Politik und der Verwaltung.

Der Risikokommunikation kommt dabei große Bedeutung zu. Sie soll im Sinne eines Risikodialogs mit den internen und externen Anspruchs-gruppen, neben der Sensibilisierung für einen bewussten Umgang mit Chancen und Gefahren, insbesondere auch den gegenseitige Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie die Abstimmung von Wertvorstellungen und Einschätzungen ermöglichen und dadurch den Aufbau und die Pflege des Vertrauens fördern.

II.3.3.5 Strategische Ebene des Risikomanagements

Werte

Wieland⁴⁸ schreibt in der Einleitung des von ihm herausgegebenen Handbuchs „Werte-Management“: „Werte gehören zur Moralkultur jeder Gesellschaft. In ihnen bringt sich zum Ausdruck, was in einer Gesellschaft wertgeschätzt wird. Zugleich sind sie ein Maßstab für Entscheidungen und Handeln.“

Ausgehend von den *Grundsätzen staatlichen Handelns* und weiteren gemeinsamen Werten wird auf strategischer Ebene die Vision und das Leitbild entwickelt. Diese bilden den Bezugsrahmen und sind eine wichtige Grundlage für die anschließende Formulierung der Risikopolitik, die ihrerseits die Basis ist für risikogerechtes Entscheiden und Handeln.

Risikopolitik

Münzel u. Jenny⁴⁹ definieren: „Risikopolitik ist ein auf die Durchsetzung definierter Ziele gerichtetes, risikoorientiertes Verhalten und Gestalten eines Unternehmens.“

Diederichs⁵⁰ zitiert Fally⁵¹ und Lück⁵² und schreibt:

„Die risikopolitischen Grundsätze dokumentieren unternehmerische Richtlinien in Abhängigkeit von der Risikopräferenz. Diese Leitlinien stellen eine grobe Zielvorgabe des Managements zur Behandlung unternehmerischer Risiken dar, und müssen zu deren Umsetzung durch klare Handlungsanweisungen und Befugnisvorgaben konkretisiert werden.“

Unter Berücksichtigung der vorgängigen Aussagen umfasst die Risikopolitik konkret also die folgenden Hauptelemente:

- **Risikotragfähigkeit:** Dabei geht es um die Beantwortung der Frage, „Wie viel Risiko *kann* das Gemeinwesen tragen?“. Neben finanziellen Aspekten ist im Öffentlichen Sektor bestimmt auch die politische Stabilität im Parlament und in der Regierung von Bedeutung.
- **Risikobereitschaft und tolerierte Abweichungen:** Hier stellt sich die Frage, „Wie viel Risiko *will* das Gemeinwesen tragen?“. Die Beantwortung dieser Frage setzt den Dialog auf politischer Ebene, idealerweise mit Einbezug des Parlaments, voraus und wird u. a. bestimmt durch die Konsensfähigkeit der Exekutive sowie durch die Zusammenarbeit zwi-

⁴⁸ Vgl. Wieland (2004), S. 13.

⁴⁹ Vgl. Münzel u. Jenny (2005), S. 32.

⁵⁰ Vgl. Diederichs (2004), S. 16.

⁵¹ Vgl. Fally (1998).

⁵² Vgl. Lück (1998).

schen der Regierung und der Verwaltung. Regelmässig spielen dabei auch Überlegungen bezüglich der Reputation (Image) eine wichtige Rolle. Häufig ist zudem feststellbar, dass die Risikobereitschaft der politischen Mandatsträger am Anfang einer Legislaturperiode größer ist als gegen deren Ende. Bevorstehende Wahlen steigern die Risikoaversion.

- **Schutzziele:** Im Hinblick auf eine einheitliche und nachvollziehbare Risikobewertung gilt es die i.d.R. verbal formulierten Schutzziele durch entsprechende Metriken messbar zu machen. Dabei werden für alle Handlungsziele und Erfolgsfaktoren bzw. Schutzobjekte und jede definierte Auswirkungsklasse die Auswirkungen konkretisiert.
- **Interventionskriterien:** Die Interventionskriterien legen fest, wann eine Intervention der Führung und ggf. eine Eskalation auf eine höhere Ebene zwingend erforderlich ist. Die Interventionskriterien werden im Rahmen des operativen Risikomanagements überwacht.

Die Risikopolitik prägt die Risikokultur und damit die Art und Weise, wie über Risiken im Unternehmen bzw. im Gemeinwesen kommuniziert wird. Nur wenn offen über die dem staatlichen Handeln inhärenten Chancen und die damit verbundenen Gefahren gesprochen werden darf, können die Prioritäten richtig gesetzt, geeignete Risikobewältigungsstrategien entwickelt und die nötigen Maßnahmen zeitgerecht umgesetzt werden. Herrscht dagegen eine Kultur, in der das Ansprechen von Risiken unerwünscht ist oder gar sanktioniert wird, so ist eine offene Kommunikation nicht zu erwarten. Leitgedanke einer offenen Risikokommunikation ist die Überlegung, dass Mitarbeitende, die ein Risiko identifizieren und kommunizieren, damit dem Gemeinwesen die Chance eröffnen, durch aktive Risikohandhabung Gewinn oder den Nichteintritt eines Verlustes zu erzielen. Nur wer die Risiken kennt, kann die sich hieraus ergebenden Chancen nutzen.

Auftrag

Unter Berücksichtigung der Risikopolitik werden die Prioritäten gesetzt und die Aufträge mit ihren Wirkungs- und Leistungszielen, den zugehörigen Budgets und den zu verfolgenden Strategien definiert bzw. zwischen Politik (strategische Ebene) und Verwaltung (operative Ebene) ausgehandelt. *New Public Management* kennt dafür das Instrument der Leistungsvereinbarung.

II.3.3.6 Operative Ebene des Risikomanagements

Der durch die Verwaltung wahrzunehmende operative Risikomanagementprozess gliedert sich in die fünf Prozessschritte „identifizieren – analysieren – bewerten – bewältigen – überwachen“ und führt nach jedem periodischen Durchlauf zu einem neuen, aktuellen Risikostatus (vgl. Abbildung II.3-6). Der Risikostatus wird im Risikobericht (Risk Report) dokumentiert.



Abb. II.3-6. Operatives Risikomanagement: Prozessschritte

Risiken identifizieren

Im Vorfeld, zumindest der erstmaligen Identifikation von Risiken, sollte

- das System klar abgegrenzt (bspw. nach Produktgruppe, Prozess, Projekt),
- die Ausgangslage (Aufgaben, Wirkungs- und Leistungsziele, Kosten und Erlöse, wichtige Werte, aktuelle Geschäfte) diskutiert und dargestellt,
- die Anspruchsgruppen (Stakeholder) identifiziert und ihre Kritikalität – d. h. ihre Bedeutung und Empfindlichkeit im konkreten Systemumfeld – beurteilt sowie
- die wichtigsten Stärken und Schwächen sowie Chancen und Gefahren mittels einer SWOT-Analyse⁵³ im Team erhoben werden.

Die eigentliche Risikoidentifikation kann, je nach den individuellen Gegebenheiten, auf unterschiedliche Weise erfolgen. Denkbar sind beispielsweise Workshops, Self Assessments, Interviews, Erhebungen mit Fragebogen, Brainstorming, Expertenbefragungen, Szenario-Technik, Gefährdungslisten, Good Practices, System- oder Prozessanalysen, Ergebnisanalysen und Benchmarks. Die verschiedenen methodischen Ansätze zur Risikoidentifikation können teilweise auch kombiniert eingesetzt werden.

Die identifizierten Risiken werden nach einheitlichen Vorgaben dokumentiert. Dabei wird das Risiko kurz beschrieben.

Für jedes identifizierte Risiko wird der Risikoeigner bestimmt. Der Risikoeigner ist diejenige (Führungs-)Person, die das Risiko beeinflussen kann und/oder verantworten muss.

⁵³ SWOT: Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

Risiken analysieren

Bei der Risikoanalyse geht es darum, ein profundes Verständnis für die Risiken herbeizuführen und Antworten auf die folgenden Fragestellungen zu finden:

- Handelt es sich beim betrachteten Risiko um eine Chance oder eine Gefahr?
Ein und dieselbe Handlung oder Ursache kann sowohl eine Chance, wie auch eine Gefahr darstellen. In diesem Fall werden beide Sichtweisen geführt, separat bewertet und bewältigt.
- Welche Wirkung wird erwartet? Welche Handlungsziele (Wirkungs- und Leistungsziele) und welche/r Erfolgsfaktor/en (Schutzobjekt/e) werden gefährdet (bei Gefahren) oder gefördert (bei Chancen)?
- Was genau ist die Ursache?
Kategorisierung der Ursache nach Ursachentyp, Ursachenkategorie und Ursachenebene.
- Welches sind die Treiber, d. h. die Faktoren, welche die Entstehung eines Ereignisses oder eine Entwicklung anregen?
- Gibt es zur Früherkennung der Ursachen- und Risikoentwicklung geeignete Indikatoren?
- Gibt es unterschiedliche konkret mögliche Risikoverläufe (Szenarien)?
- Gibt es Abhängigkeiten? Wenn ja, wie wirken diese Risiken aufeinander ein?

Risiken mit Abhängigkeiten untereinander können positiv oder negativ korrelieren. Die Korrelation als Beschreibung der gegenseitigen Abhängigkeiten kann sich sowohl auf die Eintrittswahrscheinlichkeit als auch auf die Auswirkung beziehen. Das aggregierte Risiko mehrerer Szenarien (konkret möglicher Risikoverläufe) hängt von der Korrelation der verschiedenen Szenarien untereinander ab. Risiken mit sich gegenseitig verstärkender Abhängigkeit (positiv korrelierend) verdienen besondere Aufmerksamkeit. Es ist deshalb entscheidend, über Informationen zu verfügen und die Bedingungen zu kennen, unter denen einzelne Risiken voneinander abhängig sind. Risiken, die untereinander negativ korrelieren, führen zur strategischen Diversifikation.

Risiken bewerten

Risiken bewerten heisst primär

- die Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Eintrittshäufigkeit und

- die Auswirkung auf die Handlungsziele und Erfolgsfaktoren (Schutzobjekte)

abschätzen und nach einheitlicher Metrik je einer diskreten Klasse zuordnen.

Alle so bewerteten Risiken lassen sich dann – getrennt nach Chancen und Gefahren – in einer Risikomatrix (Synonyme: Risikolandschaft, Risikoportfolio, Risk Map) mit den beiden Achsen Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Eintrittshäufigkeit und positive bzw. negative Auswirkung darstellen. Werden die beiden Risikomatrizen gespiegelt nebeneinander gestellt, so lässt sich nach Hillson⁵⁴ „The Arrow of Attention“ leicht erkennen: Die innerhalb der Pfeilspitze liegenden Risiken verlangen eine entsprechende Aufmerksamkeit (vgl. Abbildung II.3-7).

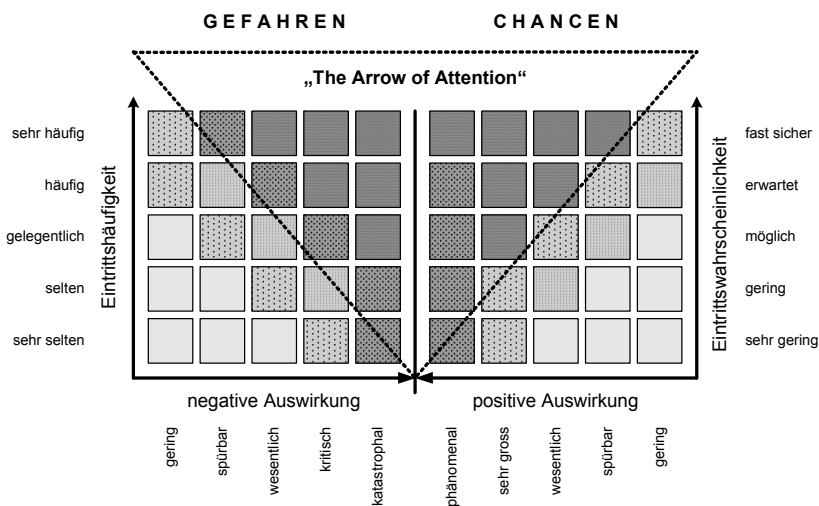


Abb. II.3-7. "The Arrow of Attention" nach Hillson (2001)

Die Einteilung in kleine, mittlere und große Risikofelder erfolgt bei der Formulierung der Risikopolitik im Rahmen der Definition der Risikobereitschaft und insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung der Metrik für die Auswirkungen. Während bei Gefahren das Schadenpotenzial (erwartete negative Auswirkungen, wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden) im Vordergrund steht, interessieren wir uns bei Chancen primär für das Gewinnpotenzial (erwartete positive Auswirkung, wenn geeignete Maßnahmen ergriffen werden).

⁵⁴ Vgl. Hillson (2001), S. 4.

Gibt es für ein Risiko Auswirkungen auf mehr als ein Handlungsziel (Wirkung, Leistung) oder mehr als einen Erfolgsfaktor (Schutzobjekt), so ist für die Einordnung des Risikos in der Risikomatrix und die anschliessende Risikobewältigung i.d.R. die Auswirkung mit dem grössten Risikowert massgebend.

Gibt es für ein Risiko verschiedene, konkret mögliche Risikoverläufe (Szenarien), so wird jedes Szenario einzeln bewertet. Für die Einordnung des Risikos in der Risikomatrix und die anschliessende Risikobewältigung ist dann i.d.R. das Szenario mit dem grössten Risikowert massgebend.

Führt ein und dieselbe Handlung oder Ursache gleichzeitig zu mehreren Risiken, so sind diese gemeinsam als Aggregat zu bewerten.

Bestehen komplexere Abhängigkeiten zwischen verschiedenen Risiken, so sind die Einzelrisiken, unter Beachtung ihrer Korrelation, zusätzlich auch als Aggregat zu bewerten.

Mehrere Einzelrisiken, die auf denselben Erfolgsfaktor wirken (bspw. auf die Finanzen oder auf Mitarbeitende), werden sinnvollerweise zusätzlich auch als Aggregat bewertet.

Im Rahmen der Risikobewertung interessiert auch der Trend, d. h. die vermutete Veränderung des Risikowerts in der Zukunft.

Risiken bewältigen

Im Rahmen der Risikobewältigung gilt es geeignete Maßnahmen zur Wahrnehmung der Chancen und Beherrschung der Gefahren zu entwickeln, diese hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit zu beurteilen und dann die ausgewählten und angeordneten Maßnahmen umzusetzen. Das Setzen von Prioritäten bei der Risikobewältigung erfolgt entsprechend dem ermittelten Risikowert (Risikowert = Produkt aus Unsicherheit und Auswirkung; je größer der Risikowert, umso höher ist die Priorität) und der Einstufung in große (roter Bereich in der Risikomatrix), mittlere (gelber Bereich in der Risikomatrix) und kleine (grüner Bereich in der Risikomatrix) Risiken.

In einem **ersten Schritt** wird für jedes Risiko die geeignete Risikobewältigungsstrategie festgelegt.

- Risikobewältigungsstrategien bei Chancen
 - wahrnehmen (Chance selbst vollumfänglich wahrnehmen)
 - verbessern (Wahrscheinlichkeit und/oder positive Auswirkung erhöhen)
 - teilen (Chance über einen Partner wahrnehmen)
 - ignorieren (auf Chancenwahrnehmung verzichten)

- Risikobewältigungsstrategien bei Gefahren
 - vermeiden (Risikobeseitigung, das bedeutet i.d.R. auch ein Chancenverzicht)
 - vermindern (Unsicherheit und/oder negative Auswirkung reduzieren)
 - überwälzen (einen anderen Risikonehmer finden, bspw. Versicherung)
 - selbst tragen (keine Maßnahmen zur Risikobewältigung)
 - Vorsorgemaßnahme (zur Bewältigung des ggf. eintretenden Problems)

Häufig ist es auch sinnvoll, verschiedene Risikobewältigungsstrategien geschickt zu kombinieren.

Im **zweiten Schritt** werden nun für die Umsetzung der gewählten Risikostrategie geeignete Maßnahmen entwickelt, evaluiert, empfohlen, angeordnet und letztendlich auch umgesetzt. Dabei gilt es folgende Punkte zu beachten:

- Wirksamkeit der Maßnahme
- Umsetzungswiderstand
- Wirtschaftlichkeit (Kosten-/Nutzenbetrachtung)

Für jede Maßnahme wird eine verantwortliche Person bestimmt und mit der Umsetzung der Maßnahme beauftragt.

In einem **dritten Schritt** ist das Restrisiko zu bewerten, d. h. die neue Position des Risikos in der Risikomatrix zu bestimmen, die es nach Umsetzung der angeordneten Maßnahmen einnehmen wird. Sollte das so erwartete Restrisiko noch nicht im akzeptierten Bereich der Risikomatrix liegen, so sind weitere Maßnahmen in Erwägung zu ziehen.

Risiken überwachen

Um sicherzustellen, dass die gewünschte Verbesserung der Risikosituation auch eintritt, wird im letzten Prozessschritt die planmäßige Umsetzung der getroffenen Risikobewältigungsmaßnahmen überwacht (Monitoring) und die damit erzielte Wirkung gemessen (Controlling).

Weiter gilt es die Frühwarnindikatoren im Blickfeld zu behalten. ONR 49000⁵⁵ legt dazu fest: „Bei Szenarien, die sich durch allmählich eintretende Entwicklungen einstellen, werden Frühwarnindikatoren eingerichtet und laufend

⁵⁵ ON-Regel (Österreichische Norm) ONR 49000: Risikomanagement für Organisationen und Systeme – Begriffe und Grundlagen; Ausgabedatum: 01.01.2004.

verfolgt. Sie sind entweder als Prozessmessgrößen ausgestaltet oder sie verfolgen definierte Risikomessgrößen im Umfeld der Organisation oder des Systems.“

Die Überwachungsaufgabe beinhaltet auch das Auslösen von Aktionen, wenn Interventionskriterien verletzt werden.

Risikostatus

Der periodisch zu aktualisierende Risikobericht, auch *Risk Report* genannt, dokumentiert den Risikostatus.

Der Risikobericht beinhaltet in seinem ersten Teil eine kurze Einführung in die Methodik, die Ergebnisse aus der Klärung der Ausgangslage, die Übersicht über die Anspruchsgruppen mit der Beurteilung ihrer Kritikalität sowie die Kernaussagen aus der SWOT-Analyse.

Unter dem Titel „Risikolandschaft“ stellt der Risikobericht im zweiten Teil die erkannten Chancen und Gefahren in je einer eigenen Risikomatrix dar. Die Risikolandschaft wird vervollständigt durch die Darstellung der Ursachen in einer Ursachenmatrix sowie einer Tabelle, welche für jedes Risiko dessen Wirkung auf die Erfolgsfaktoren bzw. Schutzobjekte abbildet (Wirkungsmatrix). Die wesentlichen Erkenntnisse werden zudem kurz kommentiert.

Der dritte Teil des Risikoberichts – der Risikokatalog – enthält die detaillierte Dokumentation aller erkannten Risiken und empfohlenen Maßnahmen.

Eingeleitet wird der Risikobericht durch ein *Management Summary*, welches die wichtigsten Aspekte kurz erläutert und den Handlungsbedarf aufzeigt.

II.3.4 Kurzdarstellung zweier Praxis-Beispiele aus der Schweiz

II.3.4.1 Risikomanagement in einem Verwaltungsbereich einer Stadt

Ausgangslage

Die vorgängig beschriebene Methodik für das Risikomanagement im Öffentlichen Sektor wurde vom Autor in enger Zusammenarbeit mit Vertretern aus Politik und Verwaltung entwickelt und anfangs 2006 im Rahmen eines Pilots hinsichtlich Anwendbarkeit und Nutzen überprüft. Dieser Praxistest fand in der Sozialdirektion einer nach den Grundsätzen des *New Public Managements* (NPM) geführten Schweizer Kleinstadt mit 15.000

Einwohnern und einer gut ausgebauten Stadtverwaltung mit rund 160 Mitarbeitenden statt. Das Vorgehen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse werden im Folgenden kurz dargestellt.

Vorgehensweise

Einführung (Risikoverständnis – Motivation – Methodik): Als motivierende Erstinformation und mit dem Ziel, ein gemeinsames Risikoverständnis zu entwickeln, wurde einem größeren Teilnehmerkreis (Stadtpräsident, Stadtschreiber, Gemeinderat, Direktionsleiter, Mitarbeitende der Sozialdirektion und weitere Interessierte) die Methodik anlässlich einer rund einstündigen Einführungsveranstaltung vorgestellt.

1. Workshop (Ausgangslage – SWOT-Analyse): Am ersten halbtägigen Workshop diskutierten der Leiter und ausgewählte Mitarbeitende der Sozialdirektion gemeinsam mit dem Stadtschreiber für alle einzubeziehenden Produktgruppen die Ausgangslage (Aufgaben, Wirkungs- und Leistungsziele, Kosten und Erlöse, wichtige Werte, aktuelle Geschäfte), identifizierten die Anspruchsgruppen (Stakeholder), beurteilten deren Kritikalität (d. h. ihre Bedeutung und Empfindlichkeit im konkreten Systemumfeld) und ermittelten dann mittels einer SWOT-Analyse im Team die wichtigsten Stärken und Schwächen sowie Chancen und Gefahren.

Risikoidentifikation: Nach einer methodischen Einführung am Schluss des ersten Workshops wurde die eigentliche Risikoidentifikation mittels *Self Assessments* durchgeführt. Dafür wurde den Beteiligten ein entsprechendes Formular mit Ausfüllhinweisen und einem Satzbaumuster für die Risikobeschreibung abgegeben. Dank der hohen Qualifikation der am Praxistest beteiligten Mitarbeitenden war die Qualität der Risikomeldungen auf Anhieb sehr gut. Nach der Konsolidierung lagen fünf Chancen und elf Gefahren zur weiteren Bearbeitung vor.

2. Workshop (Risikodialog): Mit Metriken wurden die Bewertungsmassstäbe der an der Risikobewertung Beteiligten harmonisiert, oder anders ausgedrückt, die Beteiligten wurden für eine einheitliche und nachvollziehbare Risikobewertung „geeicht“. Die Metrik für die Unsicherheit (Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. -häufigkeit) wurde auf die Bedürfnisse des Öffentlichen Sektors abgestimmt. Dabei wurde berücksichtigt, dass aus der Perspektive des Risikomanagements – im Unterschied zur Privatwirtschaft – auch eher seltene Ereignisse und langfristige Entwicklungen von Bedeutung sind (bspw. Naturgefahren, gesellschaftliche Veränderungen). Im Vorfeld des zweiten Workshops hat der Autor, in Diskussion mit dem Stadtschreiber, einen Vorschlag für die Metrik der Auswirkungen erarbei-

tet. Dabei wurden für die Wirkungs- und Leistungsziele (Handlungsziele) sowie für die fünf von den konkret identifizierten Risiken betroffenen Erfolgsfaktoren und für jede definierte Auswirkungsklasse die Auswirkungen konkretisiert. Die so definierten Metriken wurden am Workshop mit den Teilnehmenden diskutiert und für die bevorstehende Risikobewertung als taugliches Instrument verabschiedet.

Am Workshop wurden dann die einzelnen Risiken besprochen, analysiert und bewertet. Die Risikobewertung erfolgte dabei in einer ersten Runde individuell durch die einzelnen Mitarbeitenden und wurde anschliessend im Rahmen einer Abstimmungsdiskussion konsolidiert.

Risikostatus: Der initiale Risikostatus, d. h. der erstmals erhobene Risikostatus ohne weitere Maßnahmen zur Risikobewältigung, wurde im Risikoberichtsentwurf dokumentiert. Die nun üblicherweise folgende Entwicklung und Anordnung von geeigneten Risikobewältigungsmaßnahmen war im Rahmen des Praxistest explizit nicht vorgesehen (der Praxistest durfte weder Führungsentscheide verlangen noch eine allfällige spätere Einführung des Risikomanagements präjudizieren).

3. Workshop (Risikopolitik): Anlässlich des dritten Workshops wurde der aktuelle Risikostatus mit dem Stadtpräsidenten, dem zuständigen Gemeinderat des Ressorts „Soziales“, dem Leiter der Sozialdirektion und dem Stadtschreiber besprochen. Im weiteren Gespräch wurden Fragen zum Thema „Risikomanagement als Führungsinstrument“ sowie zu übergeordneten Werten und der Risikopolitik intensiv diskutiert.

Der vorgeschlagene Führungsprozess auf strategischer Ebene mit den drei Prozessschritten „Werte → Risikopolitik → Auftrag“ wurde von allen Beteiligten als stimmig und zielführend aufgenommen. Mit den allseits akzeptierten Grundsätzen staatlichen Handelns, der im Gemeinderat formulierten Vision und dem darauf abgestützten Leitbild verfügt die Stadt zudem bereits über ein solides Wertesystem zur Verankerung einer Risikopolitik. Die Verbindung des strategischen Risikomanagements (Politik) mit dem operativen Risikomanagementprozess (Verwaltung) über das Aushandeln des Auftrags entspricht exakt dem NPM-Modell und erfolgt heute jährlich mit dem Abschliessen der Leistungsvereinbarungen. Es erscheint allen Beteiligten logisch, richtig und wichtig, dass Aufträge in Kenntnis des aktuellen Risikostatus und unter Berücksichtigung der formulierten Risikopolitik definiert werden sollen. Eine u. a. auch risikoorientierte Prioritätensetzung der Aufgaben würde die Legitimation des Legislaturplans erhöhen und eine verbindlichere Grundlage für die Erarbeitung des Aufgaben- und Finanzplans und der jährlichen Voranschläge (Produktgruppenbudget) schaffen.

Der Risikodialog mit den Anspruchsgruppen wurde als wichtige Voraussetzung für einen bewussten Umgang mit Chancen und Gefahren erkannt. Eine weitergehende Risikokommunikation, bspw. mit der Bevölkerung, wäre Aufgabe der Politik und für ausgewählte Themen durchaus denkbar.

Da das im Praxistest gewählte Vorgehen die initiale Erhebung, Analyse und Bewertung der Risikosituation (Risikostatus) vorgängig der Diskussion der Werte und der Entwicklung der Risikopolitik vorsah, entstanden die hierbei verwendeten Metriken noch ohne die entsprechende strategische Verankerung (die typische Problematik von „Huhn und Ei.“). Bei der definitiven Einführung des Risikomanagements müssten nun die Metriken im Rahmen der Erarbeitung der Risikopolitik geprüft und ggf. angepasst werden.

Zusammenfassende Würdigung

Die vorgestellte Systematisierung und Methodik für das Risikomanagement im Öffentlichen Sektor wurde von allen Beteiligten des Praxistests gut verstanden und als zweckmässig befunden. Unbestritten ist, dass der Aufbau eines Risikomanagementsystems – und insbesondere die erstmalige Erhebung des Risikostatus – mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden sind. Die im Pilotversuch getesteten methodischen Elemente haben sich bewährt. Gut aufgenommen wurde insbesondere die von *New Public Management* (NPM) her bekannte Zielorientierung, die Ergänzung der klassischen Handlungsziele mit den Erfolgsfaktoren als Schutzobjekte und die schlüssige Darstellung von Ursachen und Wirkungen. Als weiterer Pluspunkt wurde die hohe Übereinstimmung des vorgeschlagenen Risikomanagement-Führungsprozesses mit den bestehenden NPM-Strukturen und Instrumenten gewertet. Auf strategischer Ebene erkennt man im Risikomanagement auch ein wertvolles Instrument zur Unterstützung des Strategiefindungsprozesses, der mittel- und langfristigen Planung und der Definition der Wirkungsziele für die einzelnen Produktgruppen. Hierfür bieten die bislang eingeführten NPM-Instrumente noch keine inhaltliche Hilfestellung. Aus Sicht der am Pilotversuch Beteiligten ist es für den Erfolg entscheidend, dass Risikomanagement vollständig in die bestehenden Führungs- und Geschäftsprozesse integriert werden kann und die Methodik schlank und einfach anwendbar ist.

II.3.4.2 Strategische Planung mit einem Risikomanagement-Ansatz

Strategische Planung im New Public Management-Umfeld

New Public Management im Kanton Aargau, einem großen Schweizer Kanton, stützt sich auf das am 01.08.2005 in Kraft getretene *Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen* (GAF)⁵⁶. Mit dem GAF sollen die politisch-strategische Steuerung durch den Grossen Rat (Kantonsparlament) gestärkt, dank einer besseren Verknüpfung von Leistungen, Wirkungen und Ressourcen die Effizienz und Effektivität der Staatstätigkeit gesteigert sowie die Bürger- und Kundenzufriedenheit erhöht werden.

Auf Grund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen der vergangenen Jahre hat die Komplexität der staatlichen Aufgaben stark zugenommen. Die Diskrepanz zwischen den verfügbaren Ressourcen und der zu bewältigenden Aufgaben wurde offensichtlich. Dabei wurde neben einer Finanz-, insbesondere auch eine wachsende verwaltungsinterne Management-Lücke deutlich.

Strategien zur Optimierung des Handelns öffentlicher Verwaltungen können nur erfolgreich sein, wenn gleichzeitig eine Reform des Personalmanagements stattfindet. Die strategische Planung des *Human Resource Management* (HRM) des Kantons Aargau bildet deshalb einen Teil der Veränderungsstrategie des Kantons. Das Personalmanagement muss in diesem Kontext eine neue Qualität erlangen. Will das Personalmanagement Erfolgsfaktor einer Veränderungsstrategie werden, so stehen neben einer möglichst effizienten Personalverwaltung vermehrt auch qualitative Ziele im Vordergrund. Das HRM soll beispielsweise

- das „Humankapital“ aktiv moderieren und so einen Beitrag zum langfristigen Unternehmenserfolg leisten,
- die Führung stärker auf die strategischen Ziele der Organisation ausrichten
- und die Kunden- und Bürgerorientierung verbessern.

Das in der Planungshierarchie – im Sinne einer strategischen Langfristplanung – an oberster Stelle stehende *Entwicklungsleitbild Aargau* (ELB) bildet dabei die Grundlage für die Mittelfristplanung, den jährlich zu überarbeiteten *Aufgaben- und Finanzplan* (AFP) mit einem Planungshorizont von vier Jahren (Voranschlag des nächsten Jahres plus drei Folgejahre).

⁵⁶ Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11.01.2005.

Der AFP ist somit das politische Steuerungselement im Kanton. Hier werden die mehrjährigen Entwicklungsschwerpunkte festgelegt, die Zielsetzungen für das nächste Planjahr bestimmt und die dazu notwendigen Ressourcen genehmigt.

Im Rahmen der Planungsrunde 2006 wurden im Aufgabenbereich „Personal“ die Entwicklungsschwerpunkte und Ziele für den AFP 2007-2010 erstmals mit einem eigens dafür entwickelten Risikomanagement-Ansatz erarbeitet. Das *Human Resource Management* (HRM) soll damit direkt auf die übergeordneten strategischen Ziele des Kantons ausgerichtet und konsequenter mit den langfristigen Zielen des Regierungsrats verknüpft werden. Der Planungsprozess wurde so gestaltet, dass die Beteiligten in einem strukturierten Vorgehen ihre Erfahrungen und Kenntnisse einbringen können. Dadurch erhalten die HRM-Entwicklungsschwerpunkte, Ziele und Aktivitäten eine bessere Legitimation (vgl. Abbildung II.3-8).

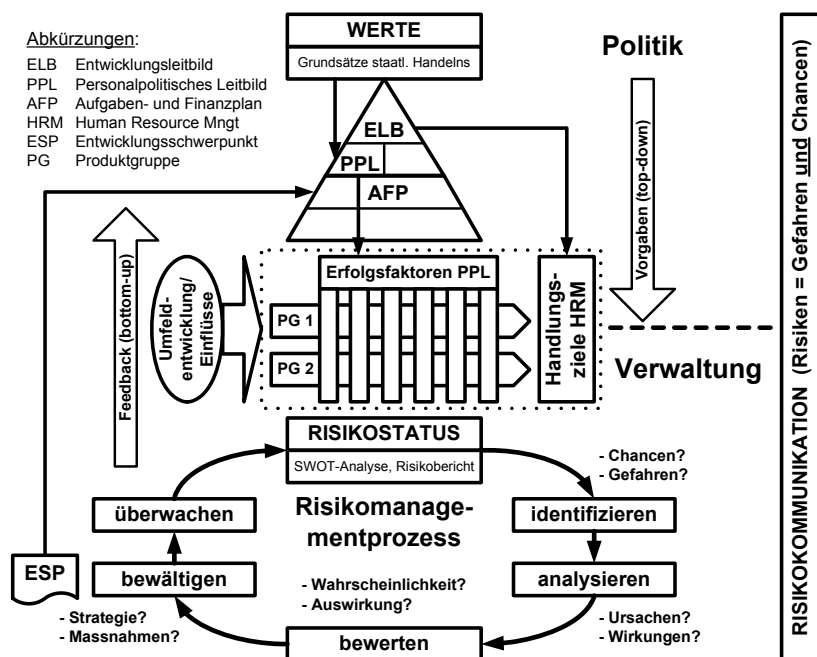


Abb. II.3-8. Strategische Planung mit RM-Ansatz

In einem **ersten Schritt** galt es aus dem ELB die strategischen Handlungsziele für das HRM abzuleiten und mit den zu deren Erreichung maßgebenden Erfolgsfaktoren aus dem *Personalpolitischen Leitbild* (PPL) zu ergänzen. Für das so definierte Zielsystem wurden nun in einem **zweiten Schritt**

die möglichen externen (Umfeldentwicklungen, Ereignisse) und internen Einflüsse (Aktivitäten innerhalb der Verwaltung mit Einfluss auf das HRM) auf die Zielerreichung identifiziert, analysiert und bewertet. Dabei betrachtete man auf der Ebene der Produktgruppen mögliche positive Zielabweichungen als Chance und negative Abweichungen vom Zielkurs als Gefahr. Im **dritten Schritt** wurden für die evaluierten Top-Risiken – das heißt die bedeutendsten Chancen und Gefahren – geeignete Bewältigungsmaßnahmen erarbeitet und als Entwicklungsschwerpunkte und Ziele im AFP formuliert. Die Überwachung der Massnahmenumsetzung und der damit erzielten Wirkungen erfolgt nun mit den ordentlichen Controlling-Instrumenten der *wirkungsorientierten Verwaltungsführung* (WoV).

Der beschriebene jährliche Planungsprozess beanspruchte die Führungsverantwortlichen während vier halbtägigen Workshops. Weiter fielen in etwa gleich hohem Umfang Vorbereitungs- und Vertiefungsarbeiten zwischen den Workshops an. Insbesondere zur Förderung der Chancenorientierung wurden – ergänzend zum stark strukturierten methodischen Vorgehen – in einzelnen Workshops auch kreative und intuitive Elemente eingebaut. Wertvolle Impulse lieferte zudem ein in den Planungsprozess einbezogener externer Fachexperte.

Zusammenfassende Würdigung

In der Zwischenzeit wurde der Planungsprozess bereits zwei Mal auf der Grundlage des Risikomanagementansatzes durchgeführt. Es hat sich klar gezeigt, dass durch die gemeinsame Risikoanalyse die heute absehbaren Chancen und Gefahren, welche im Aufgabenbereich „Personal“ die Erreichung der strategischen Ziele beeinflussen können, frühzeitig erkannt wurden. Die inhaltliche Vernetzung von Umfeldentwicklung, Zielen der Organisationseinheiten und der Risiken mit den Bewältigungsmaßnahmen führten zu einem kompakteren HRM-System. Das Führungsteam konnte durch den intensiven Planungsprozess ein gemeinsames Verständnis über die kurz- und mittelfristigen Zielsetzungen und deren Hintergründe entwickeln. Die inhaltliche Ausrichtung ist klarer geworden und die gemeinsame Stossrichtung aller Beteiligten hat sich verstärkt. Der Prozess hat jedoch auch die Grenzen der Einflussmöglichkeiten des HRM aufgezeigt. Die ganzheitliche Betrachtung zwang noch stärker zur Prioritätensetzung.

Fazit: Mit dem skizzierten Risikomanagement-Ansatz steht ein Instrument zur Verfügung, welches langfristige Ziele, Umfeldeinflüsse, Risiken und Maßnahmen systematisch und konsequent verknüpft. Der auf diese Weise erarbeitete *Aufgaben- und Finanzplan* unterscheidet sich gegenüber der bisherigen Planung durch eine offenere Sichtweise bezüglich der Veränderungen in der Umwelt und durch seine konsequente Fokussierung auf

die übergeordneten Ziele. Das *Human Resource Management* wird damit als dynamisches System mit exogenen und endogenen Einflüssen, welche sich als Chancen oder Gefahren manifestieren, verstanden, gesteuert und geführt. Die Entwicklungsschwerpunkte sind klarer auf die Unternehmensziele ausgerichtet, was die Wirkung des HRM im Kanton erhöht.

II.3.5 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Buomberger T (2005) Die Erb-Pleite. Wie die Besitzerfamilie mit Spekulationen ein blühendes Unternehmen ruinierte. Orell Fuessli. Zürich
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999
- Bundesgesetz vom 30.03.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht)
- Bundesgesetz vom 14.03.1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz)
- Diederichs M (2004) Risikomanagement und Risikocontrolling. Risikocontrolling – ein integrierter Bestandteil einer modernen Risikomanagement-Konzeption. Dissertation, Reihe: Controlling Praxis. Vahlen. München
- Dubs R, Euler D, Rüegg-Stürm J, Wyss C (2004) Einführung in die Managementlehre. Bd. 4. Haupt. Bern Stuttgart Wien
- Fally M (1998) Von der Idee zur Risikopolitik. Der Weg der STEWAG/Energie Steiermark zum angewandten, betrieblichen Risk-Management. In: Hinterhuber H et al. (1998) Betriebliches Risikomanagement. Brunn, S 219–229
- Fone M, Young P (2001) Public Sector Risk Management. First published 2000, reprinted 2001, Butterworth-Heinemann. Oxford Woburn
- Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 11.01.2005
- Hillson D (2001) Extending the Risk Process to Manage Opportunities. Presented at the Fourth European Project Management Conference, PMI Europe 2001, London UK, 6-7 June 2001
- Lüchinger R (2006) Swissair – Mythos & Grounding. Scalco. Zürich
- Lück W (1998) Der Umgang mit unternehmerischen Risiken durch ein Risikomanagementsystem und durch ein Überwachungssystem – Anforderungen durch das KonTraG und Umsetzung in der betrieblichen Praxis. In: DB Der Betrieb, 51. Jg., Heft 39: 1925–1930
- Merbecks A, Stegemann U, Frommeyer J (2004) Intelligentes Risikomanagement. Das Unvorhersehbare meistern. Reihe: Redline Wirtschaft. Ueberreuter. Frankfurt am Main Wien
- Münzel C, Jenny H (2005) Riskmanagement für kleine und mittlere Unternehmen. Wegleitung zur Einführung und zum Unterhalt eines Riskmanagement-Systems. Schulthess Juristische Medien. Zürich Basel Genf
- ON-Regel (Österreichische Norm) ONR 49000: Risikomanagement für Organisationen und Systeme – Begriffe und Grundlagen; Ausgabedatum: 01.01.2004

- Schaerer B (2002) Haftung für Dritte als „wachsendes Risiko“. Referat von Frau Dr. Barbara Schaerer, Stellvertretende Direktorin der Eidg. Finanzverwaltung, gehalten am 12.09.2002 anlässlich des 125-jährigen Bestehens der Eidgenössischen Finanzkontrolle und des 100-jährigen Bestehens der Finanzdelegation
- Schütz M (2006) Risikomanagement im öffentlichen Sektor. Diplomarbeit zur Erlangung des Titels „Executive Master of Risk Management“. Hochschule Luzern
- Tschannen P, Zimmerli U (2005) Allgemeines Verwaltungsrecht. Reihe: Stämpfli juristische Lehrbücher. Aufl. 2. Stämpfli. Bern
- Uebersax P (2005) Erfahrungen und Lehren aus dem «Fall Leukerbad». Denkanstösse für das schweizerische Gemeinderecht. Reihe: Bibliothek zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Beiheft 42, Helbling & Lichtenhahn. Basel
- Wieland J (2004) Handbuch Werte-Management. Erfolgsstrategien einer modernen Corporate Governance. Reihe: Murmann Business & Management. Aufl. 1. Murmann. Hamburg

II.4 Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen

Kai Birkholz¹

„Handling risk – both opportunity and threat – is increasingly central to the business of government.”²

II.4.1 Einführung

Verluste, die einzelnen Kommunen aus Derivategeschäften entstanden sind, bilden ein jüngeres Beispiel dafür, dass auch der öffentliche Sektor und seine Unternehmen Risiken unterliegen. Während das Risikomanagement im Finanzsektor bereits weit entwickelt ist und sich auch Industrieunternehmen mit der Thematik verstärkt auseinandersetzen, sind für den öffentlichen Sektor in Deutschland – und hier insbesondere bei den Kommunen – diesbezüglich große Defizite zu konstatieren. Dies ist umso erstaunlicher, da der öffentliche Sektor für das Funktionieren der Volkswirtschaft einen hohen Stellenwert besitzt und im Falle des Eintretens von Risiken eine Belastung von Teilen der Gesellschaft verbunden ist. Der folgende Beitrag thematisiert daher das Risikomanagement auf kommunaler Ebene. Dazu werden zunächst die Begriffe „Risiko“ und „Risikomanagement“ definiert, um im Rahmen dieses Beitrages ein einheitliches Begriffsverständnis sicherzustellen. Anschließend wird auf die Notwendigkeit eines kommunalen Risikomanagements eingegangen. Darauf folgend werden als Schwerpunkt des Beitrages ausführlich die Prozessschritte der Risikoidentifikation, -quantifizierung und -steuerung dargestellt. Mit einem kurzen Ausblick werden die Ausführungen abgeschlossen.

¹ Dr. Kai Birkholz
KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft,
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Klingelhöferstraße 18, D-10785 Berlin

² CabinetOffice (2003), S. 118.

II.4.2 Der Begriff des Risikos und des Risikomanagements

Risiko kann definiert werden als die Schwankung einer Zielgröße um deren Erwartungswert und damit der Möglichkeit einer Zielverfehlung. Ein solches Begriffsverständnis schließt sowohl negative (Risiko als Verlustgefahr) als auch positive Abweichungen (Risiko als Chance) vom Erwartungswert ein, während in der Praxis häufig nur negative Entwicklungen als Risiko bezeichnet werden.³ Darauf aufbauend kann Risikomanagement als „ein von Überwachungs- und Leitungsorganen, Führungskräften und Mitarbeitern einer Organisation bei der Strategiefestlegung innerhalb der Gesamtorganisation angewandtes Verfahren zum Erkennen der die Organisation möglicherweise beeinflussenden Ereignisse und zur Gewährleistung hinreichender Sicherheit bezüglich des Erreichens der Ziele der Organisation“⁴ aufgefasst werden. Das kommunale Risikomanagement bezieht sich im engeren Sinne auf die Kernverwaltung. Aufgrund der vorhandenen vielfältigen weiteren kommunalen Organisationsformen sind im weiteren Sinne auch die Regie- und Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften einzubeziehen.⁵

II.4.3 Gründe für die Einführung eines Risikomanagements

Als Treiber für die Einführung eines Risikomanagements kommen zunächst regulatorische und gesetzliche Gründe in Betracht.⁶ Mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)⁷, welches zum 1. Mai 1998 in Kraft getreten ist, wurde in das Aktiengesetz mit § 91 Abs. 2 AktG⁸ ein Passus eingefügt, nach dem der Vorstand einer Aktiengesellschaft für ein angemessenes Risikomanagement zu sorgen hat. Dem Gesetz kommt eine „Ausstrahlungswirkung“ zu, so dass es grundsätzlich auch für nicht börsennotierte AGs und GmbHs zur Anwendung

³ Vgl. Laux (2005), S. 156; Jokisch u. Mayer (2002), S. 131f; Gladen (2007), S. 534.

⁴ Zitiert nach INTOSAI - Unterausschuss für die interne Kontrolle (2007), S. 10.

⁵ Vgl. Andrae (2003), S. 47.

⁶ Vgl. Koehne (2007), S. 311.

⁷ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).

⁸ Aktiengesetz (AktG) vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16.07.2007 (BGBl. I S. 1330).

gelangt. Damit sind auch öffentlich-rechtliche Unternehmen in der Rechtsform der GmbH und der AG⁹ zur Einführung eines Risikomanagements aufgefordert.¹⁰

Neben dem KonTraG ergibt sich für Unternehmen mit öffentlichen-rechtlichen Mehrheitsanteilseignern auch nach § 53 HGrG¹¹ die Pflicht zur Implementierung eines Risikomanagement-Systems.¹² Für die kommunale Kernverwaltung existiert bisher eine solche Forderung nicht. Mit der Einführung eines kaufmännischen doppelten Rechnungswesens verändert sich jedoch teilweise die Situation.¹³ So verlangt bspw. die neue Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen in § 48, dass im Lagebericht, als Bestandteil des Jahresabschlusses, „auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen [ist]; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben.“ In den Erläuterungen wird dazu ausgeführt, dass die Risikofrüherkennung die Risikoidentifikation und -bewertung, Maßnahmen der Risikobewältigung, Risikokommunikation und die Dokumentation umfasst.¹⁴ Ebenfalls sind im zukünftigen kaufmännischen Haushalts- und Rechnungswesen Risiken in Form von Rückstellungen auf der Passivseite der Bilanz auszuweisen. Des Weiteren ist Risiken bspw. im Zusammenhang mit Forderungen – zweifelhafte oder uneinbringliche Forderungen – durch Einzelwert- und Pauschalwertberichtigungen Rechnung zu tragen.

Die Einführung eines Risikomanagements sollte jedoch weniger durch regulatorische oder gesetzliche Gründe getrieben sein, sondern vielmehr durch den damit verbundenen Nutzen. Letztendlich trägt es dazu bei, strategische und operative Ziele besser zu erreichen. „Das Risikomanagement hilft, knappe Ressourcen wie Kapital, Know How und Mitarbeiter besser im Sinne des [Organisationsziels] zu allokalieren.“¹⁵ Ein direkter Nutzen aus einem Risikomanagement kann sich bspw. bei Versicherungsprämien ergeben. So ist in englischen Krankenhäusern teilweise die Höhe der Versicherungsprämie von der Qualität des Risikomanagements abhängig. Auch im Zuge von Basel II kann die Beschaffenheit des Risikomanagements

⁹ Die Mehrzahl der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften wird in der Rechtsform der GmbH und AG geführt. Vgl. Edeling u. Reichard (2004), S. 19.

¹⁰ Vgl. Bähr (1999), S. 3.

¹¹ Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407).

¹² Vgl. o.V. (1999).

¹³ Vgl. Schwarting (1999), S. 78ff.

¹⁴ Vgl. Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2006), S. 376.

¹⁵ Koehne (2007), S. 314.

Auswirkungen auf das Rating¹⁶ und damit die Höhe von Fremdkapitalzinsen haben.¹⁷

Insgesamt „erweist sich ein Risikomanagement für die öffentliche Verwaltung angesichts einer wachsenden Komplexität, eines ziel- und output-orientierten Blicks gerade auf der lokalen Ebene, einer zunehmenden Delegation der Verantwortung auf die Fachebene [und] einer verstärkten Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Leistungen als immer dringlicher.“¹⁸ Bei dessen Aufbau kann auf die Erkenntnisse, Empfehlungen, Modelle etc. aus dem Privatsektor zurückgegriffen werden. Eine direkte Übertragung wird jedoch aufgrund von Unterschieden des privaten und des öffentlichen Sektors nicht möglich und sinnvoll sein.

II.4.4 Strategische und operative Ebene des kommunalen Risikomanagements

Das Risikomanagement muss auf der Ebene des Zwecks der Institution bzw. Organisation und den daraus abgeleiteten Organisationszielen ansetzen.¹⁹ Während der privatwirtschaftliche Sektor seine Unternehmensziele und geografischen Aktionsraum weitgehend selbstständig festlegen kann, sind die Wahlfreiheiten von Kommunen stärker begrenzt.²⁰ So müssen Kommunen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GG²¹ ihnen gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgaben erfüllen. Weiterhin ist das kommunale Betätigungsfeld sachlich und räumlich beschränkt. Aus der zur Erreichung der Organisationsziele formulierten Organisationsstrategie ist auf der strategischen Ebene des Risikomanagements eine Gesamtrisikostategie abzuleiten. Diese sollte Vorgaben beinhalten, wie die Kommune die Risiken insgesamt steuern möchte.²² Die operative Ebene des Risikomanagements umfasst die aufeinander aufbauenden Prozessschritte der Risikoidentifizierung, -quantifizierung und -steuerung (vgl. Abb. II.4-1).²³

¹⁶ Auf Ebene der kommunalen Gebietskörperschaften ist das Rating bisher noch eine Ausnahme. Bisher wird implizit Kommunen das gleiche Rating wie dem des Bundes zuerkannt.

¹⁷ Vgl. Schwarting (1999), S. 79; Koehne (2007), S. 314.

¹⁸ Vgl. Schwarting (2006), S. 232.

¹⁹ Vgl. Koehne (2007), S. 317.

²⁰ Vgl. Schütz (2006), S. 1.

²¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034).

²² Vgl. Freidank 2001, S. 599, S. 609; Koehne (2007), S. 318.

²³ Vgl. Moser u. Quast (1995), S. 669.

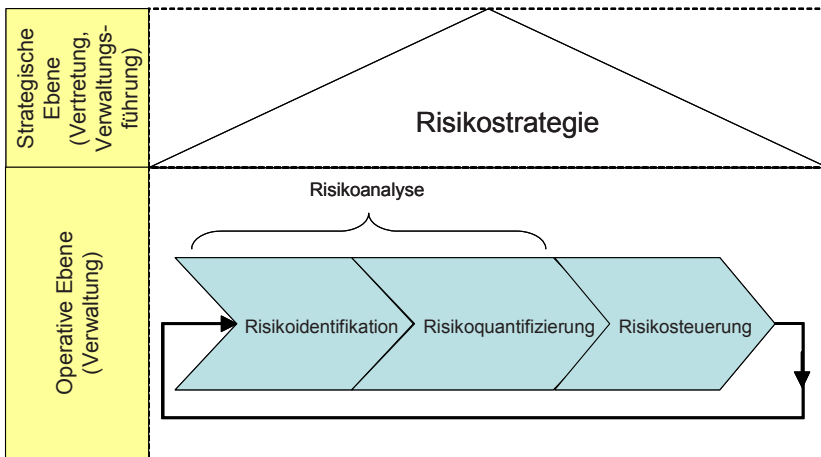


Abb. II.4-1. Ebenen des kommunalen Risikomanagements [eigene Darstellung in Anlehnung an Lengwiler u. Affentranger (2001), S. 26 und Moser u. Quast (1995), S. 669]

II.4.4.1 Strategische Ebene

Als Kerninhalte der Risikostrategie sind die Risikotragfähigkeit und Risikobereitschaft zu definieren.²⁴ Erstere bezieht sich auf die Frage „was kann sich die Kommune an Risiko erlauben“ und hat sich an dem in den Gemeindeordnungen verankerten Haushaltsgrundsatz zu orientieren, dass die stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinde gewährleistet bleiben muss. Zur notwendigen Operationalisierung der Risikotragfähigkeit kann bspw. das Eigenkapital als Höchstgrenze herangezogen werden. Die Höhe des Eigenkapitals der kommunalen Kernverwaltung liegt erst im Rahmen eines kaufmännischen doppelischen Haushalts- und Rechnungswesens vor, welches zunehmend auf kommunaler Ebene die vorherrschende Kameralistik ablöst²⁵. Da das Eigenkapital anders als in Privatunternehmen jedoch nicht in voller Höhe zur Verlustdeckung herangezogen werden kann, sollte eine Beschränkung auf das realisierbare Vermögen erfolgen. Allerdings ist die Entscheidung, was zum realisierbaren Vermögen gehört, nicht ganz wertfrei und damit subjektiv. Ebenfalls sollte sich die Risikotragfähigkeit an dem Bestand der liquiden bzw. der kurzfristig verfügbaren Mittel orientieren, um bei Risikoeintritt notwendige Auszahlungen tätigen zu können.

²⁴ Vgl. Priermeier (2005), S. 76–81.

²⁵ Vgl. KMPG (2008), S. 1.

Während die Risikotragfähigkeit somit weitgehend exogen vorgegeben ist, ist bei der Festlegung der Risikobereitschaft („was will sich die Kommune zur Erreichung ihrer Ziele an Risiko erlauben“) eine Entscheidungsfreiheit gegeben.

Die Risikobereitschaft ist durch die Risikotragfähigkeit nach oben begrenzt und ist durch Verwaltungsführung und Rat bzw. bei öffentlichen Unternehmen durch Leitung und Aufsichtsgremien festzulegen. Ebenfalls sollte die Gesamtrisikostategie u. a. Aussagen zur Organisation des Risikomanagements (zentral/dezentral), Verantwortlichkeiten und zum Risikomanagementprozess enthalten. Aus der Gesamtrisikostategie können für bestimmte Risikogruppen Einzelrisikostategien abgeleitet werden. Dort können bspw. die zu verwendeten Messverfahren zur Quantifizierung bzw. Bewertung der spezifischen Risiken vorgeschrieben, zulässige Formen der Risikosteuerung vorgegeben und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips gefordert werden.

Da mit der Festlegung der Risikostrategie weit reichende Konsequenzen verbunden sein können, sollte diese von der Verwaltungsführung unter Einbezug der kommunalen Vertretung definiert werden.

II.4.4.2 Operative Ebene

„Eine Nichtbehandlung von Risiken ist ... der spekulativste Ansatz mit den Risiken umzugehen.“²⁶ Somit beinhaltet die operative Ebene des Risikomanagements die Phasen der Risikoidentifikation, -quantifizierung und -steuerung. Diese Prozessschritte finden nicht einmalig, sondern permanent und revolvierend statt. Identifizierte Schwächen in der Prozesskette sind zu beheben und tragen so zu einer Weiterentwicklung und Verbesserung des Risikomanagements bei.

Aufbauorganisatorisch kommt für die operative Ebene des Risikomanagements die Wahrnehmung durch die jeweiligen Fachebenen oder als selbstständige Aufgabe in Form eines zentralen Risikomanagements in Betracht.²⁷ Empfehlenswert erscheint es, die Risikoidentifikation auf der Fachebene anzusiedeln, da dort „grundsätzlich .. die Kenntnis risikobehafteter Sachverhalte am ehesten ... vorhanden sein [dürfte].“²⁸ Die Risikoquantifizierung sollte in Zusammenarbeit mit einem zentralen Risikomanagement erfolgen. Dort ist das Fachwissen für die verschiedenen Modelle der Risikoquantifizierung zentral aufzubauen und vorzuhalten, um Syner-

²⁶ Härle-Willerich u. v. Rekowski (2005), S. 6.

²⁷ Vgl. Schwarting (2006), S. 235.

²⁸ Schwarting (2006), S. 236.

gien nutzen zu können. Ebenfalls sollten dort die Einzelrisiken zu einem Gesamtrisiko aggregiert und Empfehlungen zur Risikosteuerung erarbeitet werden. Die letztendliche Entscheidung über die Maßnahmen bleibt der Verwaltungsführung bzw. dem Hauptverwaltungsbeamten vorbehalten.

Risikoidentifikation

Zur Identifikation der Risiken sollte die Kommune prüfen, welche Faktoren die Realisierung der Ziele der Kommune und damit deren Aufgabenstellung gefährden könnten. Grundsätzlich ist die Risikoidentifikation bzw. –wahrnehmung subjektiv geprägt, d. h. es werden nur solche Risiken wahrgenommen, die als relevant erachtet werden.²⁹ Die Bewertung, ob ein Risiko relevant ist, hat jedoch erst im Rahmen der Risikoquantifizierung zu erfolgen. Insgesamt muss der Risikoidentifikation hohe Aufmerksamkeit gewidmet werden, da sich dort begangene Fehler auf die folgenden Prozessschritte auswirken und zu Fehlentscheidungen führen können.³⁰

Bei der Risikoidentifikation sollte zwischen asymmetrischen und symmetrischen Risiken unterschieden werden. Während erstere die Zielerreichung nur negativ beeinflussen können, ist bei symmetrischen Risiken eine negative als auch positive Auswirkung (Chance) auf die Zielerreichung möglich.³¹ Risikomanagement bedeutet nicht nur Risiken zu verhindern oder abzumildern, sondern auch Chancen auszunutzen.³² Ein Beispiel für ein asymmetrisches Risiko ist die Gefahr eines Feuers in einem kommunalen Krankenhaus. Der Abschluss eines variablen Kredites hingegen beinhaltet ein symmetrisches Risiko: die Gefahr, dass der Zinsaufwand höher als erwartet liegt, aber auch die Chance, dass der Zinsaufwand unter den Erwartungen liegt.

Abbildung II.4-2 gibt einen Überblick über einige typische Risiken im öffentlichen Sektor. Es wird deutlich, dass der öffentliche Sektor einer Vielzahl und komplexen Risiken ausgesetzt ist.

²⁹ Vgl. Brauner (o.D.), Folie 9.

³⁰ Vgl. Hölscher (1999), S. 317.

³¹ Vgl. Weber et al. (1999), S. 15.

³² Vgl. INTOSAI - Unterausschuss für die interne Kontrolle (2007), S. 13.

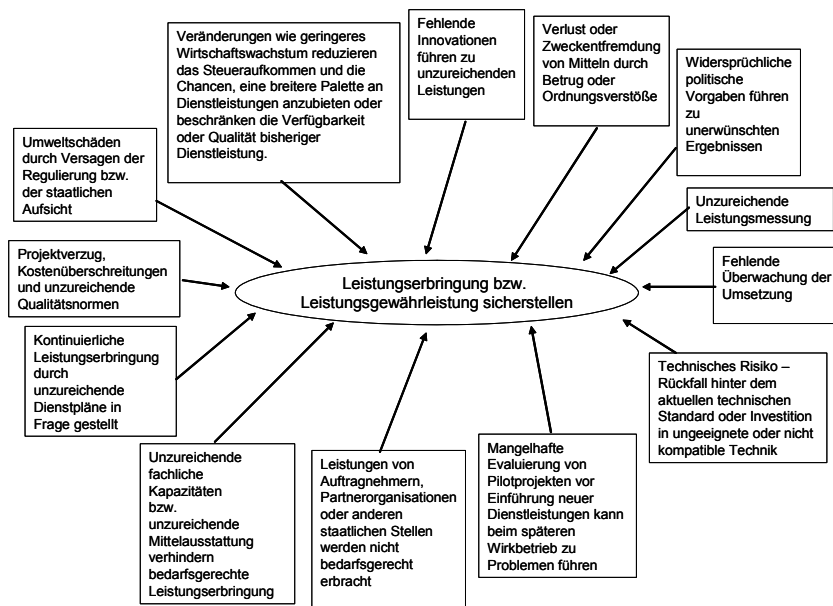


Abb. II.4-2. Ausgewählte typische Risiken, denen staatliche Stellen ausgesetzt sind (INTOSAI (2007), S. 15.)

Risiken können bspw. aus einer wirtschaftlichen Rezession resultieren, die zu einem geringeren Steueraufkommen führt und damit die Bereitstellung kommunaler Leistungen im bisherigen Umfang und Qualität beeinträchtigen kann. Ebenfalls können mit dem demographischen Wandel Risiken verbunden sein. Neben einer ebenfalls verminderten Steuerbasis kann damit aufgrund eines Nachfragerückgangs eine sinkende Auslastung der betrieblichen Kapazitäten von kommunalen Unternehmen verbunden sein, die den Kostendruck erhöht.³³ Aber auch das Risiko notwendiges qualifiziertes Personal in Konkurrenz zur Privatwirtschaft für die öffentliche Verwaltung nicht gewinnen zu können, kann sich durch die demographische Entwicklung erhöhen. Ein weiteres Risiko zeigte sich durch die unerwartete Zunahmen von Bedarfsgemeinschaften im Rahmen der Einführung der Grundsicherung für Arbeit („Hartz IV“) und den damit verbundenen Mehrbelastungen der öffentlichen Hand.³⁴ Des Weiteren verändert sich die Risikosituation durch einen Wandel in der Realität unserer Staatlichkeit. Dazu zählen Verselbstständigungstrends, Kooperations-trends, Auslagerungstrends, Privatisierungstrends, Vergemeinschaftungs-

³³ Vgl. Reichard (2007), S. 65.

³⁴ Vgl. Schwarting (2006), S. 234.

trends.³⁵ Beispielsweise ändert sich durch die Einbindung von Privaten in die kommunale Leistungserstellung in Form von Public Private Partnerships (PPP) das Risikoprofil der Kommune.³⁶ PPPs sollen zwar zu einer verbesserten Risikoallokation zwischen den beteiligten Partnern führen. Dennoch zeigen u. a. die Einführung der LKW-Maut und die dabei durch den privaten Partner verursachten zeitlichen Verzögerungen und hohen staatlichen Einnahmeausfälle die Risiken von PPPs. Auch andere Organisationsformen- und Finanzierungsformen sind mit Risiken verbunden. Dies zeigt sich bspw. aktuell bei Kommunen, die US Cross Border Leasing-Transaktionen abgeschlossen haben. Im Rahmen der Entwicklungen an den Finanzmärkten ist eine Herabstufung des Ratings der beteiligten Defeasance-Banken wahrscheinlicher geworden. Daraus können zusätzliche Kosten für die Kommune resultieren.

Risikoquantifizierung

Nachdem die Risiken identifiziert worden sind, müssen diese im nächsten Prozessschritt quantifiziert bzw. bewertet werden. Grundsätzlich kommen dazu drei Verfahren in Betracht³⁷:

- qualitative Risikobewertung bspw. mit Hilfe von Szenarioanalysen,
- quantitative Risikobewertung unter Verwendung von statistischen Verfahren,
- und semi-quantitative Verfahren, die objektive – aber nicht monetäre – Messgrößen verwenden, so genannte Indikatorenprogramme.

Idealerweise sollten die Risiken quantitativ bewertet werden, da damit u. a. eine Risikoselektion in Abhängigkeit von der Risikopräferenz und -tragfähigkeit möglich ist.³⁸ Weiterhin kann damit der Vorteil verbunden sein, das Gesamtrisiko in einer Kennzahl – wie beim Value-at-Risk³⁹ – zum Ausdruck zu bringen. Da jedoch nicht immer die für einzelne statistische Verfahren notwendige Datenhistorie und Korrelation zwischen Einzelrisiken vorhanden ist, sind die Verfahren der Risikobewertung zu kombinieren.⁴⁰ Dies gilt insbesondere für Risiken im öffentlichen Sektor. Zu beach-

³⁵ Vgl. Reichard (2006), S. 56 f.

³⁶ Vgl. Schwarting (2006), S. 233.

³⁷ Vgl. Koehne (2007), S. 323.

³⁸ Vgl. Hölscher (2002), S. 13.

³⁹ Der Value-at-Risk (VaR) ist definiert als der maximale Verlust, der mit einer vorher festgelegten Wahrscheinlichkeit und innerhalb einer bestimmten Periode nicht überschritten wird. Vgl. J.P. Morgan u. Reuters (1996), S. 6.

⁴⁰ Vgl. Koehne (2007), S. 324.

ten ist, dass mit der Verdichtung zu einer Kennzahl ein Informationsverlust verbunden sein kann. So würde bei Verwendung des Erwartungswertes als alleiniges Risikomaß ein Risiko mit hoher Eintrittswahrscheinlichkeit und geringem Schadensausmaß identisch beurteilt werden wie ein Risiko mit geringer Eintrittswahrscheinlichkeit und hohem Schadensausmaß.⁴¹ Daher sollten bei der Risikobewertung die Informationen zu Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensauswirkung einzeln vorliegen.⁴²

Wie eine Risikobewertung in der Praxis aussehen kann, soll im Folgenden anhand der Forderungsbewertung der Stadt Monheim aufgezeigt werden.⁴³ Für die erforderlichen Wertberichtigungen nach dem strengen Niederstwertprinzip fehlen den Kommunen zuverlässige Bewertungsgrundlagen. Daher greift die Stadt Monheim auf eine Ratingagentur zurück, die über Bonitätsinformationen zu Unternehmen und Privatpersonen verfügt. Die Schuldner können somit in Risikoklassen eingeordnet werden, für die Ausfallwahrscheinlichkeiten (PD = Probability of default) hinterlegt sind. Für den Einzelwertberichtigungsbedarf (EWB) ist neben der Ausfallwahrscheinlichkeit PD auch die Verlustquote bei Kreditausfall (LGD = Loss Given Default) relevant, die mit dem Alter der Forderung zunimmt. Der EWB ergibt sich abschließend als Produkt von Forderungsbetrag, Ausfallwahrscheinlichkeit (PD) und Verlustquote bei Ausfall.

Risikosteuerung

Die in den ersten beiden Prozessschritten identifizierten und quantifizierten Risiken bedürfen einer Steuerung, die die Kernfunktion des Risikomanagements bildet⁴⁴.

Das Ziel der Risikosteuerung ist, die Eintrittswahrscheinlichkeit von Risiken zu reduzieren (ursachenbezogene Risikopolitik) und/oder das Schadensausmaß eingetretener Risiken zu begrenzen (wirkungsbezogene Risikopolitik).⁴⁵ Dabei ist den Risiken mit einem hohen Schadensausmaß und hoher Eintrittswahrscheinlichkeit die höchste Aufmerksamkeit zu widmen. Hingegen kann bei Risiken, die eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit und auch ein geringes Schadensausmaß aufweisen, das Risiko toleriert werden.

Zur Risikosteuerung kommen im Einzelnen die Risikovermeidung, die Risikominderung, die Risikodiversifikation, der Risikotransfer und die Ri-

⁴¹ Vgl. Michaels (1999), S. 240.

⁴² Vgl. INTOSAI - Unterausschuss für die interne Kontrolle (2007), S. 30.

⁴³ Die Ausführungen basieren auf Herrmann (2006).

⁴⁴ Vgl. Büschgen u. Börner (2003), S. 279.

⁴⁵ Vgl. Bähr (1999), S. 17; Büschgen u. Börner (2003), S. 279.

sikovorsorge in Betracht.⁴⁶ Bei der Auswahl der Maßnahmen sind neben deren Einfluss auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Tragweite von Risiken auch deren Kosten zu berücksichtigen.

Die Risikovermeidung, in Form der Unterlassung von mit Risiken behafteten Aktivitäten, ist insbesondere im öffentlichen Sektor eine nur begrenzt anwendbare Variante. Wie bereits erwähnt müssen Kommunen nach Art. 8 Abs. 2 Satz 2 GG ihnen gesetzlich zugewiesene Pflichtaufgaben erfüllen. Die Risikovermeidung ist daher nur bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine denkbare Option. Deshalb gelangt häufiger die Risikominderung zur Anwendung. So führen bspw. Lebensmittelkontrollen zu einer Reduktion der Wahrscheinlichkeit von Lebensmittel-skandalen. Auch mit der Entscheidung gegen eine Versiegelung von Flächen in Flussnähe wird die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Überflutungen flussnaher Wohn- und Geschäftsräumen vermindert (ursachenbezogene Form der Risikosteuerung). Hingegen wird durch Abdichtungsmaßnahmen an den potentiell gefährdeten Objekten das Ausmaß von Überflutungen beeinflusst (wirkungsbezogene Form der Risikosteuerung).

Eine weitere Form der Risikosteuerung ist die Risikodiversifikation. Dabei wird versucht, das Gesamtrisiko durch die Kombination mehrerer, möglichst negativ miteinander korrelierter Einzelrisiken zu reduzieren.⁴⁷ So kann bspw. das Risiko von konjunkturbedingten Einnahmeausfällen durch eine Erhöhung des Anteils von Gebühren und Beiträgen zulasten von Steuern als Einnahmequelle reduziert werden. Auch bei der kommunalen Kreditaufnahme kann über die Aufteilungen der Zinsbindungsfristen auf verschiedene Laufzeiten das Risiko diversifiziert werden, dass sich Zinserhöhungen unmittelbar auf das gesamte Schuldenportfolio auswirken.

Weiterhin kann als Risikosteuerungsmaßnahme der Risikotransfer gewählt werden. Es handelt sich dabei um eine wirkungsbezogene Form der Risikosteuerung, da nicht die Wahrscheinlichkeit des Eintritts beeinflusst wird, sondern nur das Schadensausmaß für die Kommune begrenzt wird. Ein typisches Beispiel ist der Abschluss einer Brandversicherung, die im Schadensfälle die entstandenen Kosten vollständig oder zumindest teilweise ersetzt. Für diesen Risikotransfer hat die Kommune eine Versicherungsprämie zu entrichten. Der Risikotransfer muss jedoch nicht immer über eine klassische Versicherung erfolgen, sondern kann in bestimmten Fällen auch mit Derivaten vorgenommen werden. Es handelt sich dabei um „als Festgeschäfte oder Optionsgeschäfte ausgestaltete Termingeschäfte,

⁴⁶ Vgl. Hölscher (2002), S. 14.

⁴⁷ Vgl. Hölscher (2002), S. 14.

deren Preis unmittelbar oder mittelbar abhängt“⁴⁸ von einem zugrunde liegenden Basiswert bzw. „underlying“. Beim Einsatz von Derivaten zu Absicherungszwecken („hedging“) wird durch den Kauf bzw. Verkauf von Derivaten eine neue zusätzliche Risikoposition bewusst aufgebaut. Diese ist der Risikoposition des Grundgeschäftes bzw. des „underlyings“ jedoch entgegengesetzt. In der Gesamtbetrachtung heben sich beide Risikopositionen idealerweise gegenseitig auf, so dass das Risiko eliminiert wird. Der Einsatz von Derivaten eignet sich insbesondere bei der Absicherung gegen Marktpreisrisiken, wie Zins- oder Wechselkursänderungen. Da Derivate jedoch selbst mit Risiken behaftet sind, ist deren Verwendung nur dann zu empfehlen, wenn in der Kommune das notwendige Fachwissen über deren Struktur und Risikoprofil vorhanden ist.

Eine weitere wirkungsbezogene Variante der Risikosteuerung ist die Risikovorsorge. Dazu werden im Haushaltsplan Finanzmittel veranschlagt, die im Falle von virulent werdenden Risiken herangezogen werden können, um die Schäden abzudecken. Im kaufmännischen doppelten Haushalts- und Rechnungswesen hat die Risikovorsorge über die Bildung von Aufwandsrückstellungen zu erfolgen. Eine Rückstellung kann bspw. in Zusammenhang mit kommunalen Deponien gebildet werden. Risiken können hier aus Kontaminationen der Böden resultieren, die umfangreiche Rekultivierungsmaßnahmen erforderlich machen. Treten die Risiken, für die die Rückstellungen gebildet worden sind, nicht ein, so sind die Rückstellungen ergebniswirksam aufzulösen.

Es wurde bereits an anderer Stelle auf das veränderte kommunale Risikoprofil im Rahmen von PPPs hingewiesen. Mit dem Einbezug von Privaten in die kommunale Leistungserstellung müssen auch die Formen der Risikosteuerung angepasst werden. Direkte Eingriffe sind grundsätzlich nicht mehr möglich. Notwendig ist es daher, alle Risiken vertraglich zu regeln.

II.4.5 Ausblick

Der vorliegende Beitrag hat einzelne Elemente eines kommunalen Risikomanagements thematisiert. Ein ausgereiftes Risikomanagement darf jedoch nicht isoliert auf einzelne Risiken fokussieren; notwendig ist ein risi-

⁴⁸ § 1 Abs. 11 Satz 4 Kreditwesengesetz (KWG). Der Begriff „Derivat“ entstammt der Wirtschafts- bzw. insbesondere der Finanzwissenschaft. Es handelt sich somit nicht um einen juristischen Terminus, und es existiert im deutschen Recht auch keine allgemeingültige gesetzliche Definition, aber im KWG und auch im Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) befinden sich einzelgesetzliche Legaldefinitionen. Vgl. Sernetz (2006), S. 43, 48f.

koartenübergreifendes Risikomanagement. Sämtliche Risiken und deren Wechselwirkungen sind zu berücksichtigen. Gerade die Tatsache, dass Risiken oft nicht isoliert voneinander auftreten, führt zu Entwicklungen, die die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Kommune bedrohen können. Notwendig für ein solches umfassendes Risikomanagement sind allerdings „entsprechende organisatorische und methodische Modelle“⁴⁹. Hier besteht aus Sicht des Autors noch Entwicklungs- und Forschungsbedarf, wobei der besonderen Situation des öffentlichen Sektors Rechnung zu tragen ist. Insbesondere ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass den Kommunen häufig das entsprechende Know How fehlt, so dass eine Unterstützung durch externe Dienstleister beim Aufbau und der Implementierung eines umfassenden Risikomanagements notwendig erscheint.

II.4.6 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Aktiengesetz (AktG) vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16.07.2007 (BGBl. I S. 1330)
- Andrae S (2003) Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen? In: Finanzwirtschaft, Heft 2: 42–48.
- Bähr U (1999) Risikomanagement für Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen. In: Meurer E, Stephan G (Hrsg.) Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Gruppe 4, Loseblatt-Zeitschrift, Haufe, S 1–22.
- Brauner C (o.D.) Risiko-Früherkennung, Risiko-Wahrnehmung – Eine Einführung.
- Büschgen HE, Börner CJ (2003) Bankbetriebslehre. 4. Aufl. Lucius & Lucius. Stuttgart
- CabinetOffice (2003) Strategy Unit Report: Risk. Improving Government's capability to handle risk and uncertainty. In: Hill H (Hrsg.) Risikomanagement in der englischen Verwaltung. Speyerer Arbeitsheft 150, Dt. Hochsch. für Verwaltungswiss., S 115–141
- Edeling T, Reichard C. (2004) Kommunale Betriebe in Deutschland. Ergebnisse einer empirischen Analyse der Beteiligung deutscher Städte der GK 1-4. Abschlußbericht. KGSt. Köln
- Freidank CC (2001) Controlling-Konzepte. Neue Strategien und Werkzeuge für die Unternehmenspraxis. Gabler. Wiesbaden
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786)
- Gladen W (2007) Leverage-Grade und Variationskoeffizienten als Bausteine einer Risikoformel. In: WISU, Heft 7: 534–546

⁴⁹ Koehne (2007), S. 311.

- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz v. 28.08.2006 (BGBl. I S. 2034)
- Härle-Willerich C, v. Rekowski K. (2005) Financial Risk Management (FiRM). Risikomanagement im Überblick. In: Priermeier T. (Hrsg.) Finanzrisikomanagement im Unternehmen. Vahlen. München, S 1–13
- Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)
- Herrmann M (2006) Werberichtigungen von Forderungen. In: Rathaus consult - Magazin für kommunale Wirtschaftstätigkeit, Heft Sept. 2006, 5. Jg.: 2–4
- Hölscher R (1999) Gestaltungsformen und Instrumente des industriellen Risikomanagements. In: Schierenbeck H (Hrsg.) Risk Controlling in der Praxis. Rechtliche Rahmenbedingungen und geschäftspolitische Konzeptionen in Banken, Versicherungen und Industrie. Schäffer-Poeschel. Zürich, S 297–363
- Hölscher R (2002) Von der Versicherung zur integrativen Risikobewältigung: die Konzeption eines modernen Risikomanagements. In: Hölscher R, Elfgen R (Hrsg.) Herausforderung Risikomanagement. Identifikation, Bewertung und Steuerung industrieller Risiken. Gabler. Wiesbaden, S 3–31
- INTOSAI - Unterausschuss für die interne Kontrolle (Hrsg.) (2007) Richtlinien für Normen zur internen Kontrolle im öffentlichen Sektor, http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/Veranstaltungen/Intosai/Incosai_Mexiko_Nov_2007/INT_GOV_9130_G.pdf (Abrufdatum 01.11.2007)
- J.P. Morgan, Reuters (Hrsg.) (1996) RiskMetrics™-Technical Document, <http://www.riskmetrics.com> (Abrufdatum 08.07.2005).
- Jokisch J, Mayer MD (2002) Grundlagen finanzwirtschaftlicher Entscheidungen. Lehrbuch unter Berücksichtigung des internationalen Finanzmanagements. Oldenbourg. München et al.
- Kreditwesengesetz (KWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 05.01.2007 (BGBl. I S. 10)
- KMPG (2008) Doppik schlägt Kameralistik. KPMG. Köln
- Koehne MF (2007) Risikoartenübergreifende Steuerung in Industrieunternehmen. In: Kaiser T (Hrsg.) Wettbewerbsvorteil Risikomanagement. Erfolgreiche Steuerung der Strategie-, Reputations- und operationellen Risiken. Schmidt. Berlin
- Laux H (2005) Entscheidungstheorie. 6. Aufl. Springer. Berlin et al.
- Lengwiler C, Affentranger S (2001) Zinsmanagement für Gemeinden. IBR. Luzern
- Michaels B (1999) Risiko und Risikomanagement als Forschungsgegenstand und als Aufgabe des Unternehmens. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Band 88, 233–254
- Moser H, Quast W (1995) Organisation des Risikomanagements in einem Bankkonzern. In: Schierenbeck H, Moser H (Hrsg.) Handbuch Bankcontrolling. Gabler. Wiesbaden, S 663–686
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2006): Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 2. Aufl., 3. Teil: Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-

- Westfalen (GemHVO NRW), http://www.im.nrw.de/bue/doks/c_gemeinde-haushaltsverordnung.pdf (Abrufdatum 09.12.2007)
- o.V. (1999) Unternehmen mit öffentlich-rechtlichen Anteilseignern unter Zugzwang. In: Kommunal Direkt, Heft 6
- Priermeier T (2005) Der Prozess der Risikosteuerung. In: Priermeier T (Hrsg.) Finanzrisikomanagement im Unternehmen. Vahlen. München, S 15–101
- Reichard C (2006) Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat. In: G. f. ö Wirtschaft (Hrsg.) Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger. Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft. Berlin, S 53–79
- Reichard C (2007) Kommunale Unternehmen zwischen Marktdynamik und öffentlichem Auftrag. In: Schöneich M (Hrsg.) Stadt-Werke - Festschrift für Gerhard Widder. Peter Lang. Frankfurt am Main et al., S 65–80
- Schütz M (2006) Risikomanagement im öffentlich Sektor, http://www.sgvw.ch/sekto/news/archiv/d/060425_risikomanagement_schuetz.php (Abrufdatum 09.11.2007)
- Schwarting G (1999) Risikomanagement in öffentlichen Haushalten. In: Meurer E, Stephan G (Hrsg.) Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Gruppe 4, Loseblatt-Zeitschrift. Haufe. Freiburg i. Br., S 75–92
- Schwarting G (2006) Risikomanagement - Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung. In: Verwaltung und Management, Heft 5: 232–238
- Sernetz J (2006) Derivate und Corporate Governance. Kompetenzen und Pflichten des Vorstands von Aktiengesellschaften beim Einsatz von Derivaten. Lang. Frankfurt am Main et al.
- Weber J, Weißenberger BE, Liekweg A (1999) Risk Tracking and Reporting : unternehmerisches Chancen- und Risikomanagement nach dem KonTraG. Wiley. Vallendar et al.
- Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1998 (BGBl. I S. 2708), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3198)

II.5 Risikomanagement aus Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle

Christian Koch und Christoph Madre¹

II.5.1 Einführung

Die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes und der Länder wird von Rechnungshöfen geprüft. Dies folgt aus § 42 Haushaltsgrundsätzegesetz², einem Gesetz, dessen in § 1 enthaltene Verpflichtung zur gesetzgeberischen Umsetzung Bund und Länder bis 1972 umzusetzen hatten. Daraus resultiert eine weitgehende Einheitlichkeit der Regelungen in den Verfassungen und den Gesetzen von Bund und Ländern über die öffentliche Haushaltskontrolle. Den folgenden Ausführungen liegen die Rechtslage sowie Beispiele aus der Praxis in Berlin zugrunde.

Der Rechnungshof von Berlin ist eine unabhängige, nur dem Gesetz unterworfenen oberste Landesbehörde und prüft u. a. die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung Berlins³. Damit ist seine Prüftätigkeit nicht auf die im Haushaltsplan ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben beschränkt. Vielmehr erstreckt sich seine Prüfungskompetenz auf alle Formen staatlichen Handelns, die sich finanziell auswirken oder auswirken können.⁴ Dazu gehört nicht nur die

¹ Christian Koch, Direktor beim Rechnungshof von Berlin
Christoph Madre, Regierungsdirektor
Rechnungshof von Berlin
An der Urania 4-10, D-10787 Berlin

Der Verfasser Koch ist Leiter eines Prüfungsgebietes und der Verfasser Madre Leiter eines Referats im Rechnungshof von Berlin. Die Aussagen in dem Artikel geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

² <http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/index.html>.

³ Art. 95 Abs. 3 der Verfassung von Berlin, <http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung>.

⁴ § 89 Landeshaushaltsordnung von Berlin (LHO), <http://www.berlin.de/>

Prüfung von landesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts⁵, sondern auch die Prüfung der Betätigung Berlins bei privatrechtlichen Beteiligungsunternehmen unter Beachtung kaufmännischer Grundsätze⁶. Außer den dargestellten Prüfungsaufgaben ist dem Rechnungshof die Möglichkeit eingeräumt, Abgeordnetenhaus (Parlament) und Senat (Regierung) aufgrund von Prüfungserfahrungen zu beraten.⁷

Aus diesem Aufgabenspektrum ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte für den Rechnungshof, sich mit der Thematik des Risikomanagements zu befassen. Dazu gehört auch die Prüfungsplanung des Rechnungshofes, in der auch Elemente des Risikomanagements enthalten sind. Allerdings ist es nicht seine Aufgabe, fehlendes Risikomanagement zu ersetzen. Der Rechnungshof beschränkt sich in diesen Fällen aber in der Regel nicht auf Beanstandungen, sondern gibt zusätzliche Hinweise und Empfehlungen.

An dieser Stelle kann wegen des begrenzten Rahmens nur über einige wichtige Aspekte berichtet werden.

II.5.2 Risikomanagement der Öffentlichen Hand

Das Risikomanagement der Öffentlichen Hand teilt sich in zwei große Bereiche auf: Die eigene Finanzlage, insbesondere die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans einerseits, und die öffentlichen Unternehmen andererseits.

Letzterer wiederum weist zwei unterschiedliche Ebenen auf. Für die Überwachung der einzelnen Beteiligungen müssen die für deren Überwachung zuständigen Senatsverwaltungen unter der Federführung der Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung ein eigenes Risikomanagementsystem vorhalten und an den Interessen der Öffentlichen Hand ausrichten. Demgegenüber ist es Aufgabe der einzelnen Beteiligungen jede für sich eigene Risikofrüherkennungssysteme zu implementieren.

imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf.

⁵ § 111 Abs. 1 LHO, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf>.

⁶ § 92 LHO, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf>.

⁷ § 88 Abs. 2 LHO, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf>.

II.5.2.1 Finanzlage Berlins

Der Rechnungshof äußert sich regelmäßig in seinen Jahresberichten an das Abgeordnetenhaus zur Finanzlage Berlins und hat dabei immer wieder betont, dass das Land Berlin angesichts der extrem hohen Verschuldung von über 60 Mrd. € den Konsolidierungskurs konsequent beibehalten und alle möglichen Maßnahmen zur finanziellen Sanierung ergreifen muss⁸. Dabei befasst sich der Rechnungshof insbesondere mit den Risiken auf der Ausgabenseite. Dies ist umso wichtiger, als Sanierungshilfen des Bundes nach dem für Berlin abschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19.10.2006 -BvF 3/03⁹- nicht zu erwarten sind. Ausgehend von der jeweiligen mittelfristigen Finanzplanung zeigt der Rechnungshof schwerpunktmäßig Risiken bei den Personalausgaben und der Verschuldung auf. Zudem benennt er im Unterabschnitt „Konsolidierungsnotwendigkeiten“ weitere Risiken, zuletzt bei den städtischen Wohnungsbaugesellschaften, den Beihilfen zugunsten der damaligen Bankgesellschaft Berlin AG, den Hochschulverträgen, der Hochschulmedizin, dem Wissenschafts- und Kulturbereich, dem Transferbereich der Bezirke und bei den Berliner Verkehrsbetrieben (BVG). Schon hieraus resultiert ein Risikovolumen in Milliardenhöhe¹⁰.

II.5.2.2 Verwaltung

Die Senatsverwaltung für Finanzen ist für den Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung der Beteiligungen des Landes Berlin an privatrechtlichen Gesellschaften zuständig. Hierfür gibt es in §65 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung gesetzliche Regelungen. Danach soll Berlin u. a. nur dann eine Beteiligung eingehen, „wenn ein wichtiges Interesse des Landes vorliegt,

⁸ Zuletzt Jahresbericht 2006 und 2007, jeweils T-Nr. 10, <http://www.berlin.de/rechnungshof/veroeffentlichungen/index.html>.

⁹ Das Land Berlin wollte durch eine Normenkontrollantrag nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 Grundgesetz einen verfassungsrechtlicher Anspruch auf Sanierungshilfe gegenüber den anderen Gliedern des Bundesstaates durchsetzen, da es sich aus seiner Sicht in einer extremen Haushaltsnotlage befindet. Eine Haushaltsnotlage hat das Bundesverfassungsgericht verneint und lediglich eine angespannte Haushaltslage angenommen, die das Land aus eigener Kraft überwinden könne. http://www.bundestag.de/parlament/funktion/gesetze/grundgesetz/gg_09.html, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen>, <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/notlage/index.html>.

¹⁰ Jahresbericht 2005 T-Nr. 35–43, Jahresbericht 2006 T-Nr. 36–41.

das nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise realisiert werden kann.“¹¹ Zur Beurteilung dieser Voraussetzung ist die Senatsverwaltung für Finanzen als Beteiligungsverwaltung auf die Mitwirkung der jeweils fachlich zuständigen Verwaltung angewiesen. In den letzten Jahren hat sie mehrere operative Instrumente für das Risikocontrolling entwickelt. Auch wenn sie die Eigentümerfunktion für das Land wahrnimmt, ist letztlich das Abgeordnetenhaus für die strategischen Entscheidungen der Beteiligungs politik verantwortlich, da seine Zustimmung zur Begründung, Veränderung und Beendigung von Mehrheitsbeteiligungen gesetzlich vorgesehen ist. Dementsprechend sind die Instrumente am Informationsbedürfnis des Parlamentes ausgerichtet.

Beteiligungsberichte

Seit Ende der 1970'er Jahre werden von der Senatsverwaltung für Finanzen Beteiligungsberichte¹² vorgelegt, die vom Senat beschlossen und dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt werden. Mit diesen Berichten, die im Lauf der Zeit deutlich verbessert wurden, soll ein Gesamtüberblick über die privatrechtlichen Beteiligungsgesellschaften des Landes und seine öffentlich rechtlichen Unternehmen gegeben werden. Die Inhalte der Beteiligungsberichte speisen sich aus den Jahresabschlüssen der Beteiligungsunternehmen. Neben den reinen Finanzzahlen sind seit dem Beteiligungsbericht 2004 für die Geschäftsjahre 2002 und 2003 auch die Lageberichte und die darin enthaltenen Aussagen zu den Risiken für die jeweilige Beteiligung aufgeführt. Seit dem Beteiligungsbericht 2005 für das Geschäftsjahr 2004 sind die Erklärungen zum Deutschen Corporate Governance Kodex¹³ aufgenommen worden, soweit diese bereits abgegeben worden sind.

Diese Berichte vermitteln inzwischen eine umfassende Übersicht über die Entwicklung der verschiedenen Beteiligungen, auch werden Veränderungen im Bestand dokumentiert. Nachteilig ist hierbei, dass die aufgeführten Daten gegenüber den Jahresabschlüssen nur wenig aktuelle Steuerungsrelevanz haben, da sie bislang erst gegen Ende des Folgejahres vorgelegt werden konnten. Deshalb wird das Abgeordnetenhaus seit dem

¹¹ § 65 LHO, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf>.

¹² Vgl. <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/beteiligungsbericht.html>.

¹³ Ziel des Kodexes ist es, die Regeln für die Unternehmensleitung und -überwachung transparent zu machen und so das Vertrauen in die Unternehmensführung deutscher Gesellschaften zu stärken (vgl. <http://www.corporate-governance-code.de/>).

Jahr 2004 zeitnäher mittels zusätzlicher Berichte zu ausgewählten Kennzahlen zum II. und IV. Quartal über den Geschäftsverlauf bei den wichtigsten Beteiligungsgesellschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts informiert.

Beteiligungshinweise

Ein wesentliches Instrument für den einheitlichen Umgang des Landes mit seinen Beteiligungen stellen die umfassenden „Hinweise für die Beteiligungen des Landes Berlin an Unternehmen“¹⁴ dar. Sie wurden im Mai 2005, nachdem der Rechnungshof dazu angehört worden war, durch den Senat beschlossen und von ihm als Public Corporate Governance Kodex bezeichnet. Unter Bezugnahme auf einschlägige Rechtsquellen (Aktien-gesetz¹⁵, GmbH-Gesetz¹⁶, Landeshaushaltsordnung etc.) beschreiben sie insbesondere den Rahmen für die Führung der Beteiligungsgesellschaften durch die zuständigen Unternehmensorgane und bestimmte Berichtspflichten, auch gegenüber dem Rechnungshof. Sie gelten sowohl für die privatrechtlich als auch für die öffentlich-rechtlich verfassten Gesellschaften.

In diesen Hinweisen und den zugehörigen neun Anlagen werden u. a. die mit den Beteiligungen verbundenen Berichtspflichten zusammengefasst und standardisiert. Wesentliche Arbeitshilfen stellen dabei die zugehörigen neun Anlagen¹⁷, die detaillierte Hinweise geben, die im Zusammenhang mit den Beteiligungen zu beachten sind:

- Anlage 1 Muster einer Satzung,
- Anlage 2 Hinweise für die Berufung von Mitgliedern der Überwachungsorgane,
- Anlage 3 Muster zur Bestellung von Mitgliedern in Aufsichtsorgane,
- Anlage 4 Merkblatt für Aufsichtsratsmitglieder,
- Anlage 5 Muster einer Geschäftsordnung für Aufsichtsräte,
- Anlage 6 Muster einer Geschäftsanweisung für die Geschäftsleitung,
- Anlage 7 KonTraG¹⁸, TransPuG¹⁹, Corporate Governance Kodex²⁰,

¹⁴ <http://www.berlin.de/sen/finanzen/vermoegen/beteiligungen/bmc.html>.

¹⁵ <http://www.gesetze-im-internet.de/aktg/index.html>.

¹⁶ <http://www.gesetze-im-internet.de/gmbhg/index.html>.

¹⁷ http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/ver-moegen/beteiligungshinweise_2007_09.pdf, S. 30ff.

¹⁸ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S 786).

¹⁹ Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität (TransPuG) vom 19.07.2002 (BGBl. I S 2681–2687).

²⁰ Vgl. <http://www.corporate-governance-code.de>.

- Anlage 8 Wirtschaftliche Position der Gesellschaft,
- Anlage 9 Muster für Zielbilder.

Von besonderem Interesse ist dabei die in Anlage 9 vorgesehene Berichtspflicht zu den mit der Beteiligung verfolgten Zielen. Die Berichte zu den Zielbildern unterteilen sich in drei Bereiche:

- Allgemeine Informationen zur Beteiligung, wie zuständige Fachverwaltung, Stammkapital, Beteiligungsquote des Landes, von der Beteiligung ggf. gehaltene Beteiligungen und Auswirkungen auf den Landeshaushalt, die aus der Beteiligung entstehen. Letztere werden – soweit vorhanden – mit Ist-Zahlen der Vorjahre und Planzahlen bis zum aktuellen Berichtsjahr dargestellt und können Belastungen durch Zuführungen aus dem Haushalt oder aber Entlastungen durch Ausschüttungen darstellen.
- Ergebnisse aus der Prüfung, inwieweit die ursprünglichen Voraussetzungen für die Beteiligung noch gegeben ist²¹. Dabei ist darzustellen, weshalb und in welchem Umfang die Beteiligung noch aufrecht erhalten werden muss, um die ursprünglich mit ihr verfolgten Zwecke zu erreichen und ob und ggf. wie private Dritte diese ebenfalls erfüllen könnten.
- Mittel- bis langfristig mit der Beteiligung verfolgte Ziele. Hierbei ist u. a. darzustellen, welche Ziele kurz- bis langfristig erreicht werden sollen, welche Zielmarken zur Messung der Zielerreichung gesetzt werden, wer das Erreichen der Ziele wie prüft. Darüber hinaus ist auch darzustellen, welche fachlichen und wirtschaftlichen Risiken aus der Aufrechterhaltung bzw. der Aufgabe der Beteiligung entstehen können.

Diese Berichte werden für jede Beteiligung in der Form der juristischen Personen des öffentlichen und des privaten Rechts bis zum 15. April jeden Jahres vorgelegt und von dem zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses in nicht-öffentlicher Sitzung beraten. So wurde ein weiteres Informationsinstrument geschaffen, das den Senat zwingt, jährlich das Beteiligungsportfolio zu rechtfertigen und darüber hinaus die Risiken aus den Beteiligungen aufzeigt. Darüber hinaus wird durch den allgemeinen Teil sichergestellt, dass auch die für das laufende Jahr erwartete wirtschaftliche Entwicklung bei den Unternehmen von den Abgeordneten für ihre Entscheidungen genutzt werden können.

²¹ §65 LHO, Beteiligung an privatwirtschaftlichen Unternehmen, incl. Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung, <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lhoundav.pdf>.

Unterrichtung des Abgeordnetenhauses

Neben den regelmäßigen Berichten der Verwaltung hat das Abgeordnetenhaus jederzeit die Möglichkeit sich über die Unternehmen bzw. über von diesen vorgenommenen bzw. beabsichtigten Geschäfte/Strategien zu informieren. Dies kann insbesondere durch gezielte Anfragen zu bestimmten Themenstellungen geschehen. Diese Instrumente sind besonders für die Fraktionen der Opposition von Bedeutung.

Mittels dieses Instrumentariums kann sich das Abgeordnetenhaus zeitnah über bestimmte Ereignisse informieren und ggf. steuernd eingreifen.

II.5.2.3 Beteiligungen

Für die privatrechtlichen Beteiligungen Berlins gelten die Regelungen des Handels- und Aktienrechts bereits aufgrund ihrer Rechtsform. Für öffentlich rechtlich verfasste Unternehmen ist in dem jeweiligen Errichtungsgesetz²² festgelegt, dass die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften²³ analog anzuwenden sind. Demzufolge gelten die mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)²⁴ eingeführten Regelungen zur Errichtung eines Risikomanagementsystems für sämtliche Beteiligungen des Landes. Darüber hinaus muss auch bei Betrieben nach § 26 Landeshaushaltsordnung, die nicht rechtsfähigen Einrichtungen der Verwaltung Berlins darstellen, der § 264 Abs. 1, Satz 1 des HGB²⁵ angewandt werden²⁶. Demnach ist ein Lagebericht aufzustellen, in dem auch die wesentlichen Risiken aufzuführen sind und auf das Risikomanagementsystem einzugehen ist.

Bereits vor dem Inkrafttreten des KonTraG gab es eine gesetzliche Grundlage für ein Risikomanagement der Öffentlichen Hand. Soweit Gebietskörperschaften an einem Unternehmen direkt oder indirekt eine Mehrheitsbeteiligung halten sieht § 53 Haushaltsgrundsätze-gesetz (HGrG)²⁷ vor, dass sie von diesen verlangen, dass verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste im Rahmen der Jahresabschlussprüfung geprüft

²² So z. B. § 18 Berliner Betriebe-Gesetz, § 15 Bäder-Anstaltsgesetz.

²³ § 267 HGB, Umschreibung der Größenklassen, <http://www.gesetze-im-internet.de/hgb/index.html>.

²⁴ <http://www.risknet.de/KonTraG.105.0.html>.

²⁵ Pflicht zur Aufstellung, http://www.gesetze-im-internet.de/hgb/_264.html.

²⁶ § 87 LHO.

²⁷ § 53 Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen, http://www.gesetze-im-internet.de/hgrg/_53.html.

werden. Diese Norm wurde in einen Prüfungsstandard (PS) des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e.V. (IDW) überführt²⁸. Gemäß dem IDW-Prüfungsstandard „Berichterstattung über die Erweiterung der Abschlussprüfung nach §53 HGrG (IDW PS 720)“ ist ein Fragenkatalog mit insgesamt 16 Fragenkreisen (Stand 2006) zu überprüfen und über die Ergebnisse in einem gesonderten Abschnitt des Prüfungsberichts zu berichten. Nach diesem Standard wurde bereits in der Vergangenheit im Fragenkreis 6 das Risikomanagement öffentlicher Unternehmen überprüft.²⁹ Dementsprechend war und ist es Aufgabe des Wirtschaftsprüfers im Rahmen der Prüfung der Jahresabschlüsse der Unternehmen Berlins u. a. zu untersuchen, ob ein sachgerechtes Risikomanagementsystem besteht.

Der Rechnungshof wiederum kann bei der Auswertung der Berichte über die Jahresabschlussprüfungen oder bei eigenen Prüfungen der Betätigung des Landes Berlin oder der Wirtschaftsführung der Unternehmen Anhaltspunkte für ein nicht ausreichendes Risikomanagement eines einzelnen Unternehmens gewinnen.

II.5.2.4 Rolle des Rechnungshofes bei den Beteiligungen

Der Rechnungshof prüft die Beteiligungen sowohl mittelbar durch Prüfungen der Beteiligungs- und Fachverwaltungen als auch unmittelbar deren Wirtschaftsführung, soweit dies gesetzlich oder durch Vereinbarung mit dem Unternehmen geregelt ist. Hierbei prüft der Rechnungshof die Ordnungsmäßigkeit und insbesondere die Wirtschaftlichkeit. Dabei kann es zu unterschiedlichen Beurteilungen einerseits des Rechnungshofes und andererseits der zuständigen Verwaltung kommen. Über seine Ergebnisse berichtet er dem Abgeordnetenhaus, das letztlich entscheidet, welcher Sichtweise es folgt.

Bei den Untersuchungen des Rechnungshofes überwiegt allerdings die Bewertung der Risiken. Dies liegt darin begründet, dass der Rechnungshof oftmals als einziges Gegengewicht zu den mitunter zu optimistischen Erwartungen von Unternehmen, Senat und Teilen des Abgeordnetenhauses agieren muss. So hat der Rechnungshof sich bereits mit der Umsetzung der Beteiligungsrichtlinien beschäftigt und bemängelt, dass sie zumindest

²⁸ IDW Prüfungsstandards IDW Stellungnahmen zur Rechnungslegung. Loseblattsammlung. Herausgeber Institut der Wirtschaftsprüfer. IDW. Düsseldorf, Stand 2007.

²⁹ Nach der letzten Überarbeitung mit Wirkung zum Jahresabschluss 2006 sind die Fragen zum Risikomanagement nunmehr im Fragenkreis 3 des IDW PS 720 angesiedelt.

teilweise noch nicht durchgehend umgesetzt wurden.³⁰ Auch wurde festgestellt, dass nicht alle finanziellen Risiken aus den Beteiligungen des Landes nachgewiesen werden³¹.

Überträgt man das Bild eines Konzerns auf das Land Berlin, ähnelt die Rolle des Rechnungshofes der eines externen Beraters, der im Auftrag des Eigentümers, also des Senats und des Abgeordnetenhauses als Vertreter der Berliner Bevölkerung, den Umgang der Gesellschaftsorgane mit dem Konzern ebenso wie die einzelnen Tochtergesellschaften prüft. Ein wesentlicher Unterschied zu einem externen Berater besteht allerdings in der Unabhängigkeit von Weisungen.

II.5.3 Nutzung des Risikomanagements

Angesichts der geschaffenen Instrumente liegt die Annahme nahe, dass das Risikomanagement, sei es bei der Überwachung der Beteiligungen Berlins und der Abschätzung geschäftlicher Entscheidungen oder sei es bei der Folgeabschätzung von politischen Entscheidungen von Senat und Abgeordnetenhaus für die Beteiligungen, eine wesentliche Rolle spielt. Doch hier wirkt sich der grundsätzliche Unterschied in der Zielausrichtung von privaten und öffentlichen Eigentümern aus. Während private Eigentümer in erster Linie Gewinnerzielungsabsichten verfolgen, so stehen bei einem öffentlichen Eigentümer mehrere, überwiegend nicht monetäre Ziele in Konkurrenz zueinander. Dabei spielt die Gewinnerzielung in der Regel nicht die Hauptrolle. Beispielsweise werden, insbesondere bei Unternehmen im Bereich der Daseinsfürsorge Versorgungssicherheit, Preisstabilität, Umweltschutz- und weitere Ziele angestrebt.³² Zwar soll auch eine angemessene, d. h. über einen reinen Inflationsausgleich hinausgehende, Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals erfolgen, aber lediglich im Rahmen einer z. B. durch Rechtsverordnung³³ festgelegten Größe, also

³⁰ Jahresbericht des Rechnungshofes (2007), S. 167–171 und Jahresbericht des Rechnungshofes (2008), S. 168–172.

³¹ Jahresbericht des Rechnungshofes (2007), S. 156–158.

³² So wurde beispielsweise im Jahr 2005 ein Sozialticket (wieder-)eingeführt, um die Mobilität der Empfänger von Arbeitslosengeld II zu gewährleisten. Dies führte dazu, dass die betroffenen Verkehrsunternehmen Einnahmeverluste erzielten, die nur teilweise aus dem Landeshaushalt ausgeglichen wurden. (<http://www.berlin.de/imperia/md/content/rechnungshof2/jahresbericht2006.pdf>, T-Nrn. 222–229).

³³ Z. B. Verordnungen über die angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals der Berliner Wasserbetriebe (BWB) und der Berliner Stadtreini-

statt einer Gewinnmaximierung lediglich eine Vergütung für das eingesetzte Kapital bei Betonung anderer Ziele. Wiederholt führten sogenannte politische Ziele zu Verlusten, die die Unternehmen durch anderweitige Überschüsse ausgleichen oder die durch Zuschüsse aus dem Landeshaushalt kompensiert werden mussten.

Dementsprechend liegt das Hauptaugenmerk auf aktuellen finanziellen Risiken und auf den Fällen, bei denen das Risikomanagement der Öffentlichen Hand versagt hat und finanzielle Schäden bereits eingetreten sind. Vorrangiges Ziel ist es, nicht durch die Entwicklungen in den gehaltenen Unternehmen überrascht zu werden bzw. die Folgen des Risikoeintritts zu minimieren.

II.5.4 Wertung

Das Risikomanagement der Öffentlichen Hand ist, zumindest in Berlin, inzwischen reich an Instrumenten, sowohl auf der Ebene der Beteiligungsverwaltung als auch auf der Unternehmensebene. Die Unternehmen haben in der Regel umfassende unternehmensinterne Risikomanagementsysteme aufgebaut. Allerdings ist das Risikomanagement nur so gut, wie dessen Nutzung durch die Organe und deren Bereitschaft, erforderliche Folgerungen zu ziehen und umzusetzen. Für Vorstand bzw. Geschäftsführung der Beteiligungsunternehmen Berlins bedeutet dies, dass sie die Risiken nicht nur identifizieren und verwalten, sondern auch, soweit möglich, aktiv realisierbare Strategien zu ihrer Bewältigung entwickeln und umsetzen müssen. Dabei ist auch die Kontrollfunktion von Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsrat von herausragender Bedeutung der sowohl Risikoeinschätzungen als auch Lösungsstrategien kritisch hinterfragen muss. Dazu sollten die Mitglieder eines Aufsichtsorgans allerdings auch fachlich in der Lage sein. Dementsprechend sind allein (partei)politische Aspekte keine gute Voraussetzung für die Entsendung in einen Aufsichtsorgan eines von der Öffentlichen Hand gehaltenen Unternehmens.

Was für die einzelnen Beteiligungen gilt, gilt ebenso für die Beteiligungsverwaltung. Als „Organe“ wirken hier die Beteiligungs- und die jeweiligen Fachverwaltungen sowie das Abgeordnetenhaus und dessen Ausschüsse. Ziel muss es sein, statt aufwändige Schadensbegrenzung zu betreiben, bereits im Vorfeld ein aktives Risikomanagement zu realisieren.

Ein gravierendes Beispiel, wie Risikomanagement versagen kann, ist die Bankgesellschaft Berlin AG. 1994 aus verschiedenen dem Land gehören-

ungsbetriebe (BSR), http://www.berlin.de/imperia/md/content/senwirtschaft/presse2/2007/11/lpd_kapitalverzinsung_bwb_bsr.pdf.

den Kreditinstituten gegründet, wurden ihr weitgehende unternehmerische Freiheiten gewährt. Trotz der vielen Risikomanagementinstrumente wurde ihre letztlich negative Entwicklung nicht erkannt und später trotz besseren Wissens ignoriert, bis es im Jahr 2001 fast zum wirtschaftlichen Zusammenbruch kam.³⁴

II.5.5 Fazit

Aus Sicht des Rechnungshofes von Berlin sind in den letzten Jahren hinreichend Instrumente und Regelungen geschaffen worden, um die Risiken aus den Beteiligungen Berlins zu erfassen und zu beherrschen. Allerdings gehört zu einem Risikomanagement insbesondere die Erhebung von und die Befassung mit den noch nicht eingetretenen Risiken. Dies erfordert einerseits eine qualifizierte Besetzung der Positionen der Organe der Gesellschaften und andererseits einen professionellen Umgang mit den Beteiligungen sowie den politischen Willen hierzu. Es reicht nicht, die Instrumente einzurichten und sie dann lediglich schematisch und routiniert „abzuarbeiten“.

II.5.6 Literatur- und Quellenverzeichnis

- Aktiengesetz (AktG) vom 06.09.1965 (BGBl. I S. 1089), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 16.07.2007 (BGBl. I S. 1330)
- Berliner Betriebe-Gesetz (BerLBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.2006 (GVBl. Nr. 29, S. 827) zuletzt geändert durch das Erste Gesetz zur Änderung des Berliner Betriebe-Gesetzes vom 15.12.2007 (GVBl. Nr. 33, S. 602)
- Deutscher Corporate Governance Codex, <http://www.corporate-governance-code.de/>
- Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 19.04.2007 (BGBl. I S. 542)
- Gesetz über die Anstalt öffentlichen Rechts Berliner Bäder-Betriebe (Bäder-Anstaltsgesetz – BBBG) vom 25.09.1995 (GVBl. S. 617), zuletzt geändert durch Artikel I des Gesetzes vom 10.05.2007 (GVBl. S. 195)
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786)

³⁴ Vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner_Bankenskandal.

- Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz und Publizität (TransPuG) vom 19.07.2002 (BGBl. I S 2681–2687)
- Handelsgesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3089)
- Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 123 der Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I S. 2407)
- Jahresbericht 2005 des Rechnungshofes von Berlin. Berlin
- Jahresbericht 2006 des Rechnungshofes von Berlin. Berlin
- Jahresbericht 2007 des Rechnungshofes von Berlin. Berlin
- Jahresbericht 2008 des Rechnungshofes von Berlin. Berlin
- Landeshaushaltsordnung von Berlin (LHO), <http://www.berlin.de/imperia/md/content/senatsverwaltungen/finanzen/haushalt/lho.pdf>
- Verfassung von Berlin vom 23.11.1995, zuletzt geändert durch das neunte Gesetz zur Änderung der Verfassung von Berlin vom 06.07.2006, <http://www.berlin.de/rbmskzl/verfassung/>
- Verordnung über die angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) für das Jahr 2007 vom 19.12.2006
- Verordnung über die angemessene Verzinsung des betriebsnotwendigen Kapitals der Berliner Wasserbetriebe (BWB) für das Jahr 2007 vom 19.12.2006



<http://www.springer.com/978-3-7908-2142-0>

Risikomanagement der Öffentlichen Hand

Scholz, F.; Schuler, A.; Schwintowski, H.-P. (Hrsg.)

2009, XVIII, 392 S., Hardcover

ISBN: 978-3-7908-2142-0

A product of Physica-Verlag Heidelberg