

Aus Risiken Chancen machen

Es vergeht kaum ein Tag, an dem nicht in den Medien über die schmerzhaften Folgen eines Risikoeintritts im öffentlichen Sektor berichtet wird. Ob eingestürzte Hallenbaddecken, nicht beeinflussbare Ausgabenschwankungen oder Verfahrensfehler bei Submissionsvergaben – Verwaltungen sind Risiken unterschiedlichster Natur ausgesetzt, die ein strategisch abgestütztes, proaktives Handeln erfordern. Von Joe Willmann, Jonas Willisegger und Bettina Hübscher *

Im heutigen Kontext von Sparaufträgen sind öffentliche Verwaltungen gefordert, nicht nur ihre Kernaufgaben im Griff zu haben, sondern auch effizient und kostengünstig zu arbeiten. Hinzu kommen rasante Entwicklungen wie die Digitalisierung, die dank modernen Kommunikations- und Informations-

technologien mobile und flexible Arbeitswelten zur Folge hat. Es gilt diese dynamischen Herausforderungen proaktiv anzugehen und die damit verbundenen Risiken abzuschätzen und sich darauf einzustellen.

Um diesen Anspruch konsequent erfüllen zu können, ist es wichtig, dass ein

entsprechendes Risikomanagement auf der strategischen Ebene einer Organisation angesetzt wird. «Strategisches Management ist der Prozess, mit dem sich ein Unternehmen an die Veränderungen in seiner Umwelt anpasst.»¹⁾ Diese Veränderungen sind geprägt von Unsicherheit und zunehmender Komple-

xität aufgrund von technologischen, wirtschaftlichen, ökologischen, politischen sowie auch gesellschaftlichen Entwicklungen.²⁾

Nicht nur bei den Finanzen

Das Risikomanagement ist in vielen Verwaltungsorganisationen nach wie vor von der strategischen Planung weitgehend entkoppelt. Häufig wird Risikomanagement nur als operatives Instrument genutzt und ist daher nicht als integraler Bestandteil in die Gesamtstrategie der Organisation eingebettet. Entsprechend werden Risiken im Zusammenhang mit strategischen Entscheidungen selten bis gar nicht ganzheitlich analysiert und quantifiziert. Oftmals wird das Risikomanagement ausschliesslich im Kontext des Finanzmanagements betrachtet und nicht als integraler Bestandteil und strategische Aufgabe der Verwaltungsführung.

Die zentralen Herausforderungen des Risikomanagements liegen gleichermaßen in der Verknüpfung von Fachthemen (etwa verschiedensten Regulierungsvoraussetzungen, Führungsfragen, Compliance oder Corporate Governance) mit den bestimmenden Faktoren der jeweiligen Unternehmenskultur und in den Organisationsprozessen, die kritisch durchleuchtet werden müssen. Dies ist längst nicht mehr nur ein Thema von privaten Unternehmen. Auch öffentliche Verwaltungen müssen sich ihren eigenen Risiken stellen und sich entsprechend strategisch positionieren. Denn das Risikomanagement beantwortet strategisch wichtige Fragen wie «Haben wir Stärken in der Organisation, die wir bewusst nutzen?», «Können wir unseren Gefahren begegnen?» oder «Welche Effizienz verpassen wir aufgrund unserer eigenen Schwächen?». Antworten auf diese Fragen bilden die Grundlage zur Identifikation, Bewertung und Dokumentation relevanter Risiken, damit eine adäquate Bewältigungsstrategie entwickelt werden kann. Folglich ist es Aufgabe der Organisationsführung, im Rahmen der Strategiebildung festzulegen, welche Geschäftsfelder und welche Wertschöpfungsaktivitäten langfristig verfolgt werden sollen. Natürlich geben im öffentlichen Sektor die gesetzlichen Aufträge und Regulie-



Grafik 1: Das Risikomanagement muss auch auf strategischer Ebene diskutiert und verankert werden.

rungen gewisse Leitplanken vor. Dennoch gilt es auch hier die organisations-spezifischen Stärken einzusetzen und weiterzuentwickeln und die bestehenden Schwächen zu beheben. Es kann hier auch von der Fokussierung auf die Kernkompetenzen gesprochen werden.

Die gestiegenen Anforderungen an die öffentliche Verwaltung im Kontext zunehmender Komplexität der Aufgabefelder erfordern ein proaktives Handeln mit entsprechenden Führungsinstrumenten zur ganzheitlichen Sicherung der Geschäftstätigkeit. Das Risikobewusstsein und der Wunsch nach effektiver Steuerung, Kontrolle und Absicherung sind im Kontext des New Public Management, dessen Grundsätze zu besser messbaren Zielen und höherer Transparenz in der Verwaltungsführung geführt haben, in den letzten Jahren deutlich gestiegen.³⁾ Im öffentlichen Gemeinwesen – sei es auf Gemeinde- oder Kantonebene – ist zunehmend ein umfassendes, praxistaugliches und strategisch abgestütztes Risiko- und Sicherheitsmanagement gefragt.⁴⁾

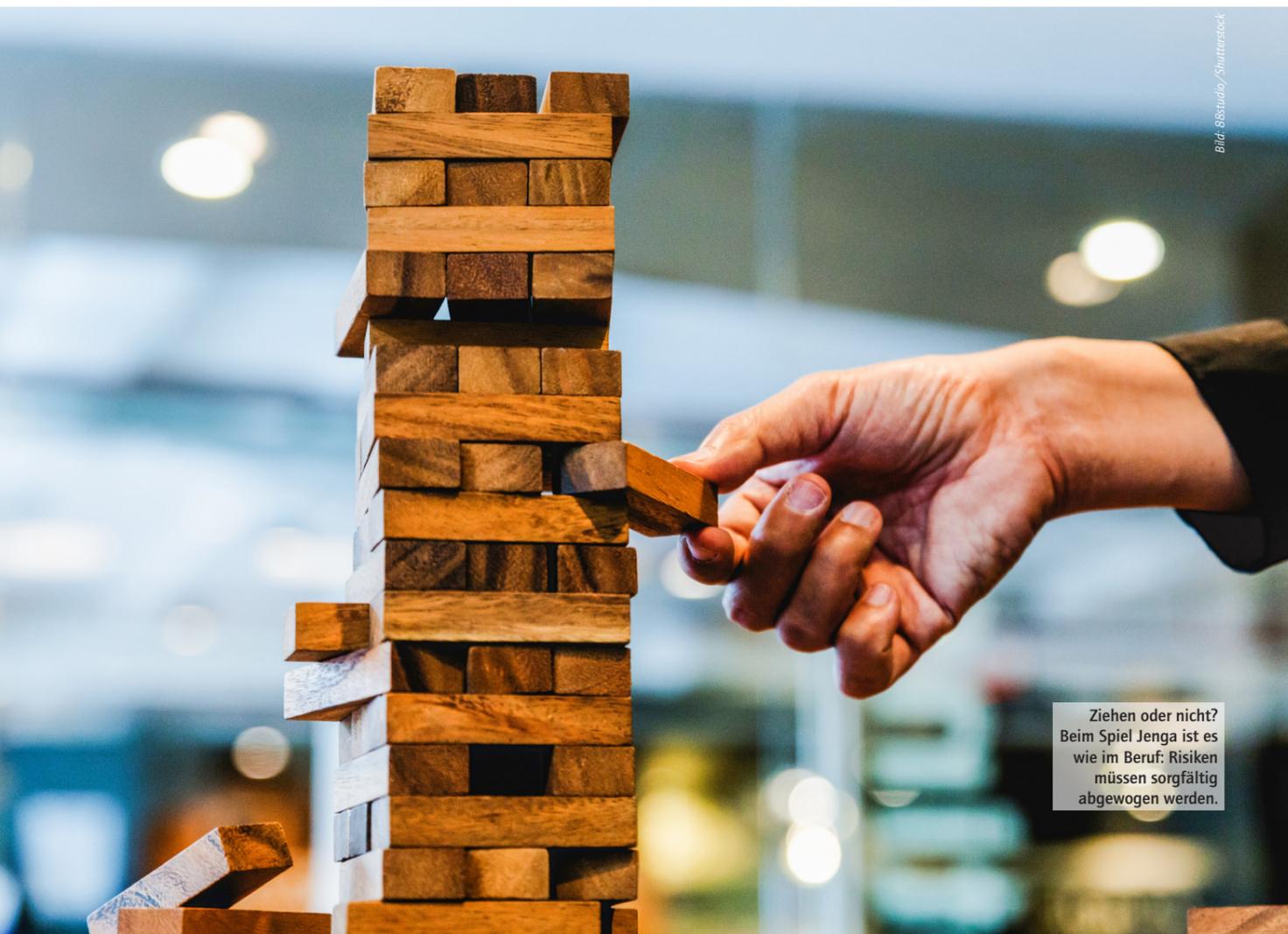
Hierzu existieren viele Tools auf dem Markt, die jedoch insbesondere für kleinere Verwaltungseinheiten oftmals zu wenig praxistauglich sind und bei denen Aufwand und Ertrag in einem schlechten Verhältnis stehen. Gefragt sind einfache umsetzbare und individuelle Lösungen, die nur mit den notwendigsten Funktionen ausgestattet sind und dennoch der Komplexität und stra-

tegischen Relevanz der Aufgabenstellung gerecht werden. Der Ansatz des integralen Risikomanagements fokussiert genau auf dieses Ziel.

Grosse Unterschiede

Doch wie lässt sich ein integrales, strategisch abgestütztes Risikomanagement in einer Organisation konkret entwickeln und implementieren? Und wie kann sichergestellt werden, dass die daraus abgeleiteten, operativ umgesetzten Sicherheitsmassnahmen effektiv und effizient sind? Genau diese Fragen haben ursprünglich zur Kooperation zwischen der Fachstelle Sicherheit des Kantons Zug und der Hochschule Luzern – Wirtschaft (HSLU) geführt. Der praxisorientierte Fachstellenleiter und Sicherheitsexperte hat gemeinsam mit einem wissenschaftsorientierten Dozenten und Projektleiter des Instituts für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) die Voraussetzungen untersucht, unter denen betriebliche Sicherheitsmassnahmen in öffentlichen Organen auf ihre Wirkung und Wirtschaftlichkeit überprüft werden können.

Weil sich gezeigt hat, dass eine solche Überprüfung sinnvollerweise im Rahmen eines koordinierten Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen Umsetzungsverantwortlichen unterschiedlicher Organe erfolgt, hat das Projektteam in der Folge ein Kooperationsprojekt mit Vertretern ausgewählter Zentralschweizer Kantone und Gemeinden durchgeführt. Das Ergebnis



Ziehen oder nicht? Beim Spiel Jenga ist es wie im Beruf: Risiken müssen sorgfältig abgewogen werden.

des Benchmark-Versuchs zwischen den beteiligten Organen war ermutigend. Der Umsetzungsstand betreffend betriebliche Sicherheit war bei den Projektpartnern zu unterschiedlich. Dieses erste Zwischenergebnis führte dazu, dass mehrere beteiligte Organe aus dem Kooperationsprojekt ausstiegen, ein eingereicherter Antrag bei der Kommission für Technologie und Innovation des Bundes (KTI) nicht bewilligt wurde und der praxisorientierte Sicherheitsexperte das Projekt in der Folge als privater Unternehmer, zusammen mit der HSLU, weiter vorantrieb. Dies mit der Erkenntnis, dass bei den öffentlichen Verwaltungen grosser Bedarf an einem Referenzrahmen respektive einer gemeinsamen Grundlage besteht, an welcher sich die Umsetzungsverantwortlichen orientieren können. Weitere Gespräche und Abklärungen in der Praxis machten den Wunsch nach einem praxisnahen Leitfaden für ein strategisches Risikomanagement für öffentliche Dienstleistungsorgane deutlich, dessen Implementierung und Umsetzung fachlich eng begleitet und unterstützt wird.

Dynamische Risikopolitik

Um dieses Ziel zu erreichen, wurde ein theoretisch-konzeptionell abgestützter

Leitfaden erarbeitet, der den öffentlichen Organen dient, ein strategisch orientiertes, integrales Risikomanagement zu entwickeln und auf eine solide Grundlage zu stellen. Dabei werden allenfalls bereits erarbeitete individuelle Sicherheitskonzepte, Branchen- oder Modellösungen nicht hinfällig. Die Umsetzung des Leitfadens stellt sicher, dass die bereits vorhandenen Konzepte, Ansätze und allenfalls installierten Aufbau- sowie Ablauforganisationen in eine gelebte Systematik gebracht und strategisch eingebettet werden. Der Leitfaden richtet sich nach einem iterativen Management-Prozess (Regelkreis). Dabei geht es um die kontinuierliche Beurteilung und Einschätzung von Ereignissen, Handlungen und Entwicklungen, welche die strategische Zielerreichung einer Organisation hindern könnten. Sämtliche Analyseschritte und Massnahmenpläne stützen sich auf eine strategisch übergeordnete, dynamische Risikopolitik.

Dass diese Vorgehensweise Vorbildcharakter hat beziehungsweise einem echten Bedürfnis entspricht, zeigt auch ein kürzlich publizierter Bundesratsbericht.⁵⁾ Darin spricht sich der Bundesrat dafür aus, Lösungsansätze zum Schutz der Staatsangestellten auf ver-

schiedenen Ebenen – auch ausserhalb des Strafrechts – zu verfolgen. Er hat an seiner Sitzung vom 1. Dezember 2017 den Bericht «Besserer Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt» in Erfüllung des Postulats 13.4011 der Rechtskommission des Nationalrats verabschiedet. Darin empfiehlt er unter anderem den für den Schutz ihrer Angestellten zuständigen Kantonen, ein Bedrohungs- und Risikomanagement zu betreiben. Der Bundesrat erwähnt in seinem Bericht das Kooperationsprojekt namentlich und streicht den von der HSLU und dem Sicherheitsexperten entwickelten Leitfaden sowie die praxisnahe Begleitung im Sinne einer Empfehlung hervor.

Praktikables Instrument

Zwei der Umsetzungspartner des Kooperationsprojektes sind die Ausgleichskasse Obwalden und die Stadt Baden. Mit diesen zwei sehr unterschiedlich aufgestellten Verwaltungsorganisationen wurde bereits eine Ist-Analyse auf Basis des definierten Leitfadens sowie der Auswertung bestehender interner Dokumente durchgeführt, um den jeweiligen Umsetzungsstand bezüglich des strategischen Risikomanagements zu eruieren. Aus diesen Analysen entste-

hen Auswertungsberichte, welche in den verschiedenen Bereichen des Risikomanagements den spezifischen Handlungsbedarf aufzeigen und praxisnahe, konkrete Massnahmenempfehlungen enthalten. Dazu gehört unter anderem auch die strategische Einbettung des integralen Risikomanagementprozesses in die bestehende Organisationsstruktur (siehe Grafik 2).

Die ersten Ist-Analysen haben gezeigt, dass mit dem Leitfaden ein praktikables Analyseinstrument geschaffen wurde, welches erlaubt, den jeweiligen Umsetzungsstand eines integral verstandenen Risikomanagements zu messen, eine individuelle Standortbestimmung durchzuführen und konkrete Handlungsempfehlungen zuhanden der involvierten Umsetzungspartner abzuleiten.

Ergänzend werden bei jeder Ist-Analyse Kennzahlen der jeweiligen Organisation erhoben. Damit soll aus wissenschaftlicher Sicht mittelfristig eine gewisse Vergleichbarkeit und Typenbildung der beteiligten Verwaltungseinheiten möglich werden. Mit jeder Messung gewinnen die HSLU und der private Sicherheitsexperte zusätzliche Informationen und Daten, die es erlauben, Querbezüge zwischen den Organisationen herzustellen, Situationen zu vergleichen und generelle Erkenntnisse bezüglich Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit von Sicherheitsmassnahmen im Rahmen des Risikomanagements auf allen Ebenen abzuleiten.

Bottom-up und Top-down

«Die Stadt Baden hat vor ein paar Jahren im Rahmen einer durchgeführten Risikoanalyse einen ersten, wichtigen Schritt im Bereich Risikomanagement gemacht. Ein Schritt reicht aber nicht bis ins Ziel. Nun muss neben der Umsetzung von Massnahmen vor allem auch eine Risikostrategie definiert und aktiv gelebt werden», sagt Manfred Schätti, Leiter Immobilien der Stadt Baden. Seine Abteilung ist direkt betroffen, wenn es um die Thematik der Eigentümerverantwortung geht. Für sie stehen speziell bauliche und technische Aspekte im Vordergrund, wobei diese wiederum nicht losgelöst von betrieblichen Fragestellungen betrachtet werden können. «Fragen, die sich stellen sind beispielsweise: Kennen

die Mitarbeitenden die Sammelplätze und sind diese überhaupt überall definiert? Genügt die gesetzliche Einhaltung der Fluchtweg-Signalisation oder braucht es darüber hinaus noch mehr? Wie wird die laufende Schulung der Angestellten sichergestellt? Wie macht das die Schule? Gibt es bauliche Standards zu Brandfall und Bedrohung (Amok), Wer ist unser Risikomanager?», so Schätti.

Zwar könne und solle die Verwaltung von unten her, also Bottom-up, Massnahmen umsetzen. Doch zeige sich, dass ein Strategisches Risikomanagement auch ein übergeordnetes Unternehmensziel sein müsse (Top-down), etwa als ein von Exekutive und Parlament gestütztes Legislativziel oder zumindest als behördlich auferlegtes Ziel der Gesamtverwaltung, verbunden mit der Sprechung von entsprechenden finanziellen Mitteln und Zurverfügungstellung von genügend Personalressourcen. «Nur so kann ein Strategisches Risikomanagement wirkungsvoll und auf Dauer umgesetzt werden. Speziell in Zeiten des Sparens und unter Kostendruck ist das eine Herausforderung. Die zusammen mit der HSLU und dem Sicherheitsexperten erarbeiteten Erkenntnisse und Empfehlungen helfen uns bei der Erwirkung der notwendigen Beschlüsse», sagt Schätti.

Bereits seit Jahren setzt sich die Ausgleichskasse und IV-Stelle Obwalden intensiv mit ihren vielfältigen Risiken auseinander. «Wir tun dies punktuell und getrieben durch Ereignisse, aber immer auf unsere Betriebsgrösse angepasst», sagt Cajus Läubli, Leiter Ausgleichskasse und IV-Stelle Obwalden. «Durch die Mitarbeit in diesem Pilotprojekt haben wir nun erstmals eine umfassende Analyse unserer Tätigkeiten im Risikomanagement erhalten. Und festgestellt, dass es noch einiges zu tun gibt.» Dazu wurden im Bericht Handlungsempfehlungen formuliert und diese wiederum enthalten konkrete Umsetzungsvorschläge. «Das alles ermöglicht es uns, blinde Flecken zu erkennen und Massnahmen dagegen einzuleiten. Wir setzen sie nun kosteneffizient und auf die Grösse unseres Betriebes angepasst um», so Läubli. Hilfreich sei dabei, dass er bei Bedarf bei der Umsetzung der Massnahmen weiterhin auf die Unterstützung der Hochschule Luzern –

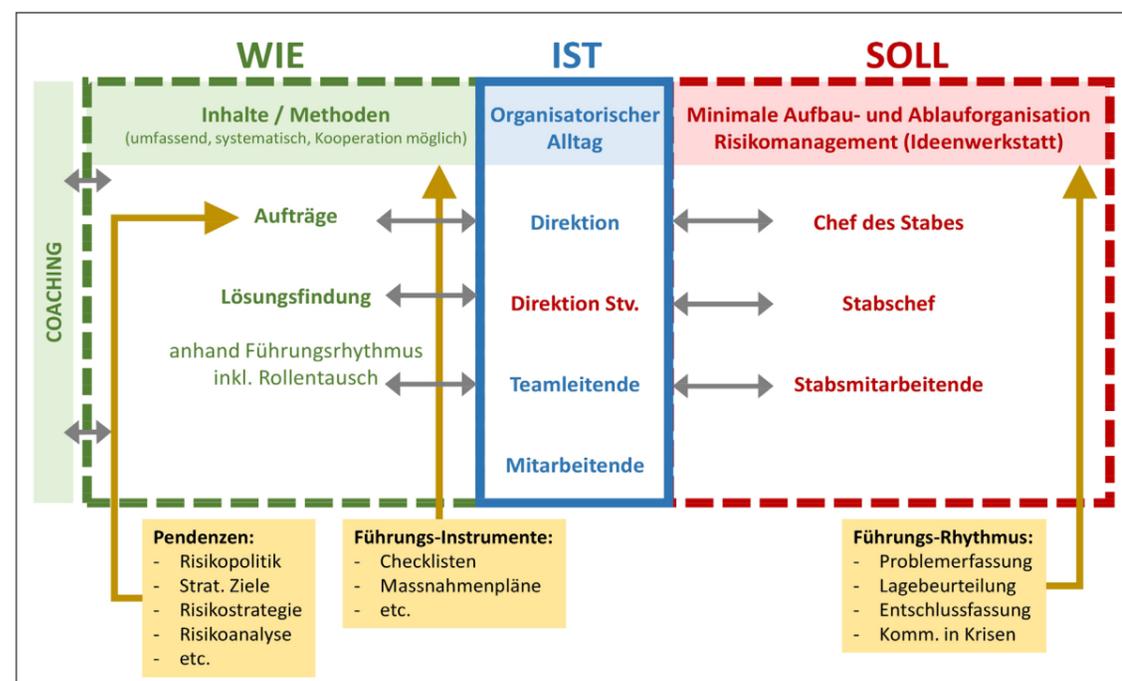
Wirtschaft und des privaten Sicherheitsexperten zählen dürfe.

Risiken zeigen Chancen auf

Risikomanagement bedeutet immer auch Chancenmanagement. Ein integriertes, organisationsweites Risikomanagement ermöglicht einen deutlichen Mehrwert für die moderne Führung nicht nur eines Privatunternehmens, sondern auch einer öffentlichen Verwaltung. Bruchstückhafte Insellösungen, wie sie heute in der Praxis häufig anzutreffen sind, können nicht effektiv und effizient im Sinne eines integralen Risikomanagements sein. Um effiziente und nachhaltige Wirkung zu entfalten, ist das Risikomanagement in Zukunft vermehrt in die Gesamtorganisation und die strategischen Managementprozesse zu integrieren sowie durch einen internen oder externen Treiber aktiv am Leben zu halten. Weiter sollten in jeder Organisation grundlegende Voraussetzungen für eine offene Risikokultur beziehungsweise geschaffen werden. Damit wird auch deutlich, wie spezifische risikorelevante Themen (wie beispielsweise die Verknüpfung zum Internen Kontrollsystem (IKS), die Umsetzung des aktuellen Sicherheitshandbuchs oder der geplante Einsatz des Krisenstabs) in einen Gesamtkontext gestellt und integriert angegangen werden müssen. ■

* Joe Willimann ist Geschäftsführer der Willimann S+5 GmbH, Jonas Willisegger ist Dozent, Studien- und Projektleiter am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) der Hochschule Luzern – Wirtschaft und Bettina Hübscher ist Dozentin und Projektleiterin am Institut für Betriebs- und Regionalökonomie (IBR) der Hochschule Luzern – Wirtschaft.

Fussnoten:
¹⁾ Lombriser, Roman; Aplanalp, Peter (2005). Strategisches Management, Visionen entwickeln, Strategien umsetzen, Erfolgspotentiale aufbauen. Zürich: Vesuv.
²⁾ Brühwiler, Bruno (2011). Risikomanagement als Führungsaufgabe. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
³⁾ Schütz, Martin (2009). «Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz». In: Frank Scholz, Andreas Schuler & Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.). Risikomanagement der Öffentlichen Hand. Heidelberg: Physica-Verlag. 117-154.
⁴⁾ Willisegger, Jonas; Willimann, Joe (2016). Verwaltungssicherheit Zentralschweiz – Ein Kooperationsprojekt der Kantone Zug, Schwyz und Uri sowie der Stadt Luzern, der Gemeinde Cham und der Hochschule Luzern. interner Bericht (nicht veröffentlicht).
⁵⁾ Bundesrat (01.12.2017). Besserer Schutz der Staatsangestellten vor Gewalt. In Erfüllung des Postulats 13.4011 RK-N und in Berücksichtigung der Thematik des rechtlichen Schutzes für Einsatzkräfte bei einem Schusswaffengebrauch. <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-12-010.html> (13.12.2017).



Grafik 2: Konkreter Umsetzungsvorschlag zur Einbettung des integralen Risikomanagements in eine bestehende Organisation.