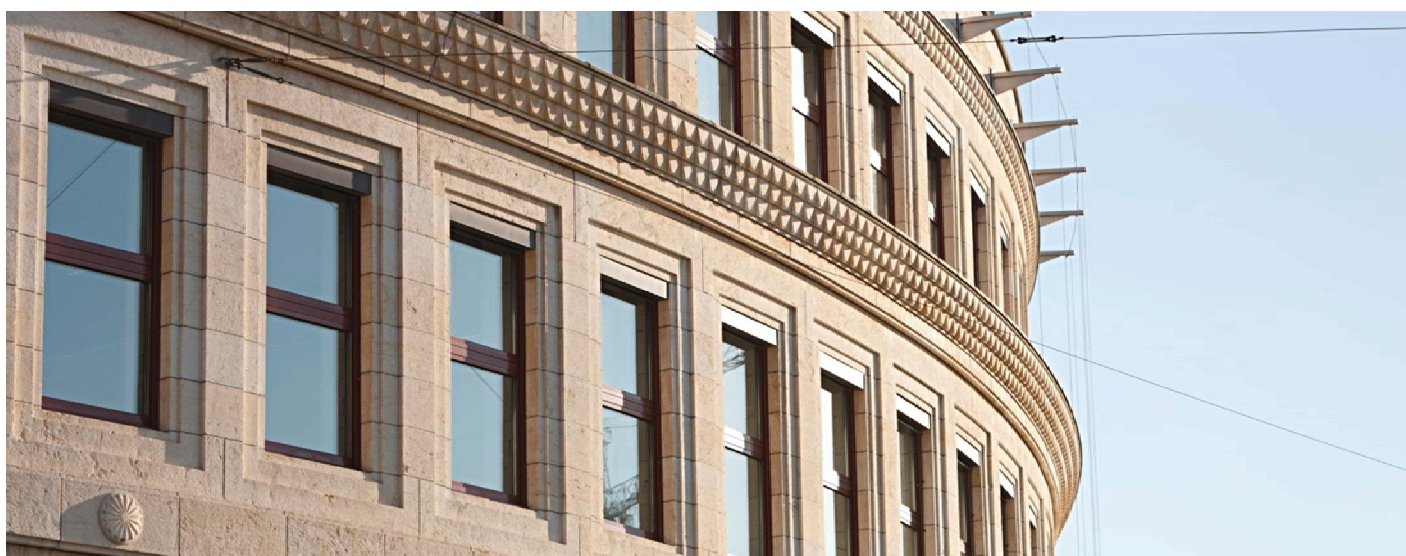


RISIKOMANAGEMENT IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR



Empfänger:	Kommission für Technologie und Innovation
Projektnummer:	KTI-10249.2, 9 PFES-ES
Verfasser:	Prof. Dr. Caroline Brüesch, Sandro Fuchs, Dr. Laurence Kager
Schlussbericht vom:	9.5.2014

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	2
TABELLENVERZEICHNIS	4
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	5
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
EINLEITENDE BEMERKUNG	9
1 Erste Phase: IST-Analyse und Grundlagen des Risikomanagements	11
1.1 Meilenstein 1: IST-Analyse der Stadt Zürich	11
1.1.1 Dokumentenanalyse	11
1.1.2 Selbsteinschätzung der Dienstabteilungen.....	12
1.1.3 Strukturierte Interviews.....	15
1.1.4 Erkenntnisse für die Konzeptentwicklung	23
1.2 Meilenstein 2: Anforderung an ein Risikomanagement (unter Einbezug des IKS) gemäss Schweizer Rechtsordnung und öffentlichen Rechnungslegungsstandards	26
1.2.1 Regulatorisches Umfeld in der Schweiz.....	26
1.2.2 Rechnungslegungsstandards (HRM2, IPSAS)	37
1.2.3 Erkenntnisse für die Konzeptentwicklung	41
1.3 Meilenstein 3: Schnittstelle bzw. Abgrenzung von Risikomanagement zu IKS	42
1.3.1 Risikomanagement und Internes Kontrollsystem.....	42
1.3.2 Erkenntnisse für die Konzeptentwicklung	44
1.4 Meilenstein 4: Benchmark (Standards, Literatur, Praxis)	45
1.4.1 Grundlagen sowie Übersicht der zu untersuchenden Aspekte	45
1.4.2 Systemebene	50
1.4.3 Prozessebene	69
1.4.4 Kulturebene	79
1.4.5 Erkenntnisse für die Konzeptentwicklung	95
1.5 Meilenstein 5: Vergleich INTOSAI-Richtlinie 9130 (2007) mit Best Practice sowie Bewertung	100
2 Zweite Phase: Konzeptentwicklung und Umsetzung	102
2.1 Meilenstein 6: Konzeptentwicklung	104
2.2 Meilenstein 7: Konsultation von Experten	108
2.3 Meilensteine 8 und 9: Entwicklung von Methoden und Verfahren (Vorpilot) sowie Anwendung Piloten	109
2.3.1 Methoden und Verfahren	109
2.3.2 Wissenschaftliche Begleitung und Durchführung der Workshops	113
2.4 Meilenstein 10: Evaluation der Methoden und Verfahren (Piloten)	117
2.4.1 Bewusstsein und Wahrnehmung auf der Führungsebene fördern (Evaluationskriterium a)	120

2.4.2	Effizienz des Prozesses (Evaluationskriterium b).....	120
2.4.3	Bewertung der Risiken und Chancen (Evaluationskriterium c)	122
2.4.4	Schnittstellen zu anderen Managementinstrumenten (Evaluationskriterium d).....	123
2.5	<i>Meilenstein 11: Weiterentwicklung von Konzept, Methoden und Verfahren</i>	125
2.6	<i>Meilenstein 12: Konzeptprüfung durch Experten.....</i>	129
2.6.1	Expertengespräch mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung vom 26. Januar 2011	129
2.6.2	Expertenworkshop vom 28. Januar 2011	130
2.6.3	Weitere Experten.....	131
2.7	<i>Meilenstein 13: Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung</i>	132
2.7.1	Methoden zur Erfassung und Bearbeitung von Chancen	134
2.7.2	Konsolidierung von Chancen und Risiken	135
2.7.3	Umgang mit vertraulichen Informationen.....	138
2.7.4	Weitere Erkenntnisse.....	139
2.7.5	Weiterentwicklung des Konzeptes und nächste Entwicklungsschritte	139
2.7.6	Offene Punkte	140
3	Dritte Phase: Evaluation	141
3.1	<i>Meilenstein 14: Evaluationskonzept</i>	141
3.2	<i>Meilenstein 15: Ergebnisse</i>	143
3.2.1	Entwicklung und Verankerung eines gemeinsamen Verständnisses	143
3.2.2	Entwicklung und Verankerung eines standardisierten Risikoprozesses.....	145
3.2.3	Entwicklung einer Risikokultur	150
3.2.4	Erkennung, Bewältigung und Überwachung von Chancen und Risiken	151
3.2.5	Stärkung der Führung durch Integration in Führungsstrukturen	153
3.2.6	Allgemeine Effizienzsteigerung.....	153
4	Vierte Phase: Anwendungsempfehlungen	155
4.1	<i>Meilenstein 16: Anwendungsempfehlung für eine kantonale und städtische Verwaltung</i>	155
4.2	<i>Meilenstein 17: Verwertungskonzept</i>	158
	Anhang: IST 1-Analyse	163
	Anhang: IST 2-Analyse	166
	Anhang: Umsetzung des Chancen- und Risikomanagements mit Avanon.....	168
	Literaturverzeichnis	170
	Verzeichnis der Standards/Frameworks/Richtlinien	177
	Verzeichnis der Projektdokumente.....	179
	Publikationen und Konferenzbeiträge über die Ergebnisse des KTI-Projektes	182

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Unterscheidungsmerkmale zwischen Risikomanagement und IKS	44
Tabelle 2: Übersicht über internationale, nationale und berufsspezifische Risikomanagement- Standards.....	49
Tabelle 3: Vergleich der INTOSAI-Richtlinie mit Best Practice und Konkretisierungsbedarf	101
Tabelle 4: Quantifizierung der Eintrittswahrscheinlichkeit bzw. Häufigkeit im Vorpilot Museum Rietberg (Finanzverwaltung Stadt Zürich, 2010: Präsentation Museum Rietberg)	111
Tabelle 5: Aufteilung der teilnehmenden Dienststellen in Vorpilot- und Pilotphase	112
Tabelle 6: Aufgabenteilung RVZ und IVM während den Workshops (Vorpilot und Piloten)	113
Tabelle 7: Übersicht über die Durchführung der Vorpiloten (einschliesslich Vor-Vorpilot und Pilot)	118
Tabelle 8: Berichtswesen und Konsolidierung gemäss Chancen- und Risikomanagement in der Stadt Zürich.....	136
Tabelle 9: Kriterien für die Konsolidierung gemäss Chancen- und Risikomanagement in der Stadt Zürich (Finanzverwaltung der Stadt Zürich, 2012: Erfahrungsbericht 2011).	137
Tabelle 10: Kundensegmente in Verwaltungen sowie Produktegestaltung (Avanona/Thomson Reuters)	161
Tabelle 11: Übersicht über befragte Organisationen und Personen in der IST-Analyse.....	163
Tabelle 12: Zusammensetzung der Interviewpartner gemäss Funktion sowie Selbsteinschätzung der Organisation (vgl. schriftliche Umfrage)	165
Tabelle 13: Evaluation KTI-Wirkungsziele – Übersicht (vgl. auch Projektdokumentation im separaten Ordner)	166
Tabelle 14: Übersicht über die befragten Organisationen und Personen in der IST-Analyse sowie im Rahmen der Evaluation	167

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Organigramm der Stadt Zürich (Stand 1.6.2013).....	12
Abbildung 2: Bedeutung des Risikomanagements und des IKS [n=56].....	13
Abbildung 3: Reifegrad des Risikomanagements und des IKS [n=56].....	14
Abbildung 4: Reifegrad des Risikomanagements und des IKS im Vergleich zur Bedeutung [n=56]	15
Abbildung 5: Rechtliche Verankerung von IKS und Risikomanagement in Deutschschweizer Städten (2012) (N=47)	36
Abbildung 6: Betrieb, Aufbau oder Planung eines standardisierten IKS oder Risikomanagements in Deutschschweizer Städten (2012) (N=47).....	37
Abbildung 7: Vergleich zwischen IKS und Risikomanagement anhand COSO I (1992)/II (2004) sowie INTOSAI (2004)/INTOSAI (2007).....	43
Abbildung 8: Abstimmung von Risikomanagement und IKS.....	45
Abbildung 9: Entwicklungspfad internationaler Risikomanagement-Standards	46
Abbildung 10: Verknüpfung des „Top-Down“- und „Bottom UP“-Ansatzes nach ONR 49000 (2010)..	55
Abbildung 11: Verbindungen des Risikomanagements mit anderen Teilsystemen nach ONR 49002-1 (2010)	57
Abbildung 12: Treiber von Schlüsselrisiken gemäss AIRMIC/IRM/ALARM (2002)/FERMA (2003)	61
Abbildung 13: Benchmark „Prozessebene“ (KTI-Review, 2011)	69
Abbildung 14: Kultureller Bezugsrahmen zum Chancen- und Risikomanagement (KTI-Review, 2011)	79
Abbildung 15: Die drei Ebenen der Organisationskultur (Schein, 2006: 31).....	83
Abbildung 16: Kombination von „Top-Down“- und „Bottom Up“- Ansatz (erweiterte Darstellung in Anlehnung an Denk et. al. (2008: 87).....	95
Abbildung 17: Meilensteine und Verbindung zwischen dem KTI-Forschungs-/Projektplan sowie dem städtischen Projekt CHARM	103
Abbildung 18: Mehrstufiges Einführungskonzept für einen Chancen-/Risikomanagementprozess (KTI-Review, 2011).....	107
Abbildung 19: Chancen- und Risikomanagementprozess gemäss Konzeptentwurf (siehe Chancen- und Risikomanagement in der Stadt Zürich. Konzept).....	110
Abbildung 20: KTI-Review (2011)	119
Abbildung 21: Übersicht über die Evaluation (Vor-Vorpilot, Vorpilot und Piloten) anlässlich der KTI-Review (2011).....	119
Abbildung 22: Filter und Vollständigkeitsprüfung im Chancen- und Risikomanagementprozess (KTI-Review, 2011).....	121
Abbildung 23: Chancen- und Risikomatrix (vgl. KTI-Review, 2011)	126
Abbildung 24: Kategorien von Chancen und Risiken (Konzeptentwurf der Stadt Zürich, präsentiert am Expertenworkshop , 2011)	126

Abbildung 25: Chancen- und Risikomatrix (vgl. KTI-Review, 2011)	127
Abbildung 26: Konsolidierung von Chancen und Risiken (Konzeptentwurf der Stadt Zürich, 28.1.2011)	128
Abbildung 27: Kuoni, 2012: Chancen- und Risikomanagement, Von der Konzeption zur Umsetzung am Beispiel der Stadt Zürich, Präsentation an der IVM-Tagung vom 10. Dezember 2012.....	133
Abbildung 28: Chancen- und Risikomatrizen der Stadt Zürich (Kuoni, 2012: Chancen- und Risikomanagement. Von der Konzeption zur Umsetzung am Beispiel der Stadt Zürich)	135
Abbildung 29: Chancen und Risiken (nicht konsolidiert) (Brüesch/Kuoni/Kalbassi, 2013).....	147
Abbildung 30: Reduktion der Risiken und Chancen bei der Konsolidierung (Auswertung aus Avanon).	148
Abbildung 31: Avanon ERM Plattform.	159
Abbildung 32: Kundenfokus von Avanon.	160
Abbildung 33: Auszug aus dem Chancen- und Risikobericht – Übersicht einer Chancen- und Risikolandkarte in Avanon.....	168
Abbildung 34: Erfassung eines Risikos und Zuweisung zu einer Kategorie in Avanon.....	168
Abbildung 35: Chancen- und Risikobericht – Auszug des Faktenblattes Chance/Risiko in Avanon ...	169

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Art.	Artikel
CR-Management	Chancen- und Risikomanagement
CHF	Schweizer Franken
CIPFA	The Chartered Institute of Public Finance & Accountancy
COSO	Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössischen Finanzverwaltung
ERM	Enterprise Risk Management
evtl.	eventuell
f./ff.	folgend/folgende
FHG	Finanzhaushaltsgesetz
FHV	Finanzhaushaltsverordnung
FIBAL	Führungssystem in ausserordentlichen Lagen
Fibu	Finanzbuchhaltung
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
FISP	Finanzinspektorat(e)
GL	Geschäftsleitung
GSK	Generalsekretärenkonferenz
HRM2	Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden
HRO/HROs	<i>High Reliability Organization/ High Reliability Organizations</i>
IC	Internal Control
i.e.S.	im engeren Sinn
IFAC	International Federation of Accountants
IFRS	International Financial Reporting Standards
IKS	Internes Kontrollsystem/Interne Kontrollsysteme
ISO	International Organization for Standardization
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions / Internationale Organisation der Obersten Rechnungskontrollbehörden
IPSAS	International Public Sector Accounting Standards

IVM	Institut für Verwaltungs-Management
i.w.S.	im weiteren Sinne
Hrsg.	Herausgeber
MFHG	Musterfinanzhaushaltsgesetz
Mio.	Million(en)
NRM	Neues Rechnungslegungsmodell (Bund)
ONR	Österreichisches Normen Institut
OR	Obligationenrecht
PESTEL	Strategisches Analysetool (Political, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal)
RVZ	Kompetenzzentrum Risiko- und Versicherungsmanagement der Stadt Zürich
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SNB	Schweizerische Nationalbank
SOX	Sarbanes Oxley Act
SUVA	Schweizerische Unfall- und Invalidenanstalt
SWOT	Strategisches Analysetool (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)
v.a.	vor allem
Ziff.	Ziffer

EINLEITENDE BEMERKUNG

Im Rahmen des neuen Versicherungskonzeptes beauftragte der Stadtrat von Zürich die Finanzverwaltung mit der Einführung eines Risikomanagements (Stadtrat der Stadt Zürich, Beschluss Nr. 1587 vom 19. Dezember 2007). Das Versicherungskonzept bezweckte eine ganzheitliche, strukturierte Bewältigung der Risiken der Stadt Zürich unter Berücksichtigung der Schadenpotenziale, der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Risikofähigkeit der Stadt Zürich, wobei die finanziellen Aspekte im Vordergrund standen. Zweck paralleler Einführung eines IKS und Risikomanagements startete die Finanzverwaltung das Projekt Chancen- und Risikomanagement (CHARM). Diese Ausgangslage sowie die wissenschaftlich ungeklärte Frage, wie die INTOSAI-Richtlinie 9130 (2007) in eine schweizerischen Verwaltung umzusetzen ist führte dazu, dass das Institut für Verwaltungs-Management (IVM) der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften und die Finanzverwaltung der Stadt Zürich einen Projektantrag stellt, welcher seitens KTI bewilligt wurde (KTI-Projekt, Risikomanagement im öffentlichen Sektor: KTI-10249-2). Anlässlich der KTI-Review vom 23.3.2011 wurden die bis dahin erzielten Ergebnisse vorgestellt. Mit Mail vom 30.3.2011 erteilte die KTI das „go“ verbunden mit der Auflage, bei Projektabschluss einen Umsetzungsplan gemäss KTI-Richtlinien darzulegen. Dieser Umsetzungsplan wird im Schlussbericht als Meilenstein 17 ausgeführt. Der Schlussbericht folgt der Struktur des KTI-Forschungs-/Projektplans sowie den dort bezeichneten Deliverables und Meilensteine wie folgt:

Erste Phase: IST-Analyse und Grundlage des Risikomanagement

- Meilenstein 1: IST-Analyse der Stadt Zürich
- Meilenstein 2: Anforderung an ein Risikomanagement (unter Einbezug des IKS) gemäss Schweizer Rechtsordnung und öffentlichen Rechnungslegungsstandards
- Meilenstein 3: Schnittstelle bzw. Abgrenzung von Risikomanagement zu IKS
- Meilenstein 4: Benchmark (Standards, Literatur, Praxis)
- Meilenstein 5: Vergleich INTOSAI-Richtlinie 9130 (2007) mit Best Practice sowie Bewertung

Zweite Phase: Konzeptentwicklung und Umsetzung

- Meilenstein 6: Konzeptentwicklung
- Meilenstein 7: Konsultation von Experten
- Meilenstein 8: Entwicklung von Methoden und Verfahren (Vorpilot)
- Meilenstein 9: Anwendung in Piloten
- Meilenstein 10: Evaluation der Methoden und Verfahren (Piloten)

KTI-Schlussbericht im öffentlichen Sektor

Meilenstein 11: Weiterentwicklung von Konzept, Methoden und Verfahren

Meilenstein 12: Konzeptprüfung durch Experten

Meilenstein 13: Wissenschaftliche Begleitung der Umsetzung

Dritte Phase: Evaluation

Meilenstein 14: Evaluationskonzept

Meilenstein 15: Ergebnisse

Vierte Phase: Anwendungsempfehlungen

Meilenstein 16: Anwendungsempfehlung für eine kantonale und städtische Verwaltung

Meilenstein 17: Verwertungskonzept

1 Erste Phase: IST-Analyse und Grundlagen des Risikomanagements

Gemäss dem vom KTI genehmigten Forschungsplan umfasst die erste Phase eine IST-Analyse zur Stadt Zürich, einen Benchmark verschiedener Risikomanagement-Standards sowie eine Analyse der INTOSAI-Richtlinie 9130 (2007). Ziel ist es, neben einer Einschätzung des gegenwärtigen Standes des Risikomanagements, einschliesslich der Abgrenzung zum IKS, in der Stadt Zürich eine Auslegeordnung über die verschiedenen Risikomanagementansätze sowie die Anforderungen der INTOSAI-Richtlinien an ein Risikomanagement in Verwaltungen zu erarbeiten. Im Folgenden werden die Meilensteine bzw. Deliverables gemäss Forschungs- und Projektplans erläutert.

1.1 Meilenstein 1: IST-Analyse der Stadt Zürich

Als Grundlage für eine Einschätzung der gegenwärtigen Situation dienen eine Dokumentenanalyse,¹ eine schriftliche Umfrage der Finanzverwaltung sowie vom IVM durchgeführte strukturierte Interviews. Mittels dieser in einem vertraulichen Kontext durchgeführten Interviews sind insbesondere die kulturellen Widerständen bzw. Erfolgsfaktoren bei der Einführung eines Risikomanagements in eine Verwaltung am Beispiel der Stadt Zürich zu erheben.

1.1.1 Dokumentenanalyse

Die Stadt Zürich besteht aus neun Departementen, siebzig Dienststellen und zählt Ende 2012 rund 25'700 Beschäftigte. Die Jahresrechnung schloss 2012– bei einem Aufwand von CHF 8331 Milliarden – mit einem Defizit von CHF 33.1 Millionen. Das Eigenkapital betrug 2012 CHF 723 Millionen (Finanzverwaltung der Stadt Zürich, Medienmitteilung vom 7. Februar 2013). Die Stadt Zürich erfüllt als grösste Stadt der Schweiz ein vielfältiges Aufgabenspektrum und weist in der Organisationsstruktur eine hohe Heterogenität und Dezentralisierung auf. Der Stadtrat als politisches Führungsorgan setzt sich aus fünf Parteien (Sozialdemokratische Partei: 5; Christlich-demokratische Volkspartei: 1; Freisinnig-demokratische Partei: 1; Grüne Partei: 1; Alternative Liste: 1) zusammen (siehe nachfolgende Abbildung 1). Auf der Grundlage der langfristigen „Strategien Zürich 2025“ (www.stadt-zuerich.ch/strategien2025) hat der Stadtrat für 2010-2014 vier Legislaturschwerpunkte festgelegt (www.stadt-zuerich.ch/lsp). Als departements- bzw. dienststellenübergreifendes Führungssystem gelten:

¹ Die Daten zur Stadt Zürich wurden für den Schlussbericht aktualisiert.

KTI-Schlussbericht im öffentlichen Sektor

- das Budget und die Jahresrechnung (www.stadt-zuerich.ch/content/fd/de/index/finanzen/budget_u_rechnung.html) sowie
- der Geschäftsbericht (www.stadt-zuerich.ch/content/portal/de/index/politik_u_recht/stadtrat/geschaeftedesstadtrates/geschaeftsbericht_u_rechnung.html).

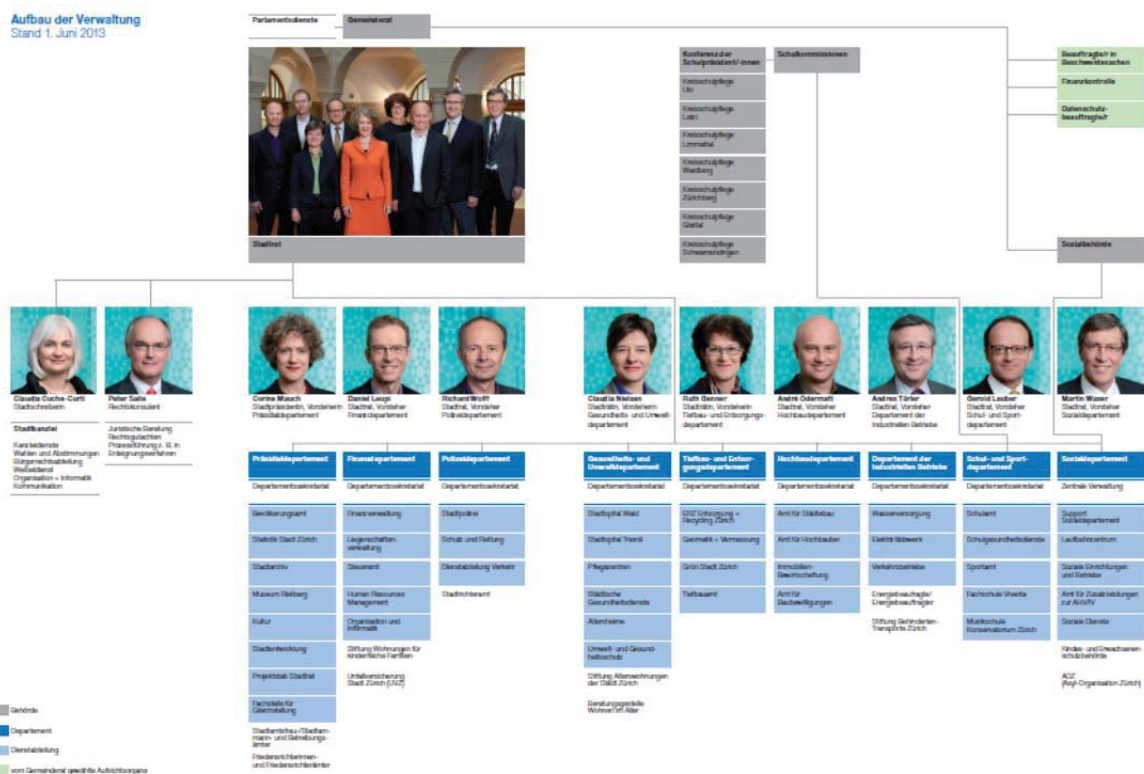


Abbildung 1: Organigramm der Stadt Zürich (Stand 1.6.2013)

Als weiteres stadtweites Führungssystem besteht eine Führungsstruktur in besonderen und ausserordentlichen Lagen (FIBAL; http://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/ueber_uns/organisation_stapozuerich/operationen_und_praevention/stab.html: 11.9.2013).

1.1.2 Selbsteinschätzung der Dienstabteilungen

Im März 2009 führte die Finanzverwaltung der Stadt Zürich bei den Dienststellen – im Sinne einer Selbsteinschätzung – eine Umfrage über die Bedeutung und den Reifegrad der Führungsinstrumente Risikomanagement und IKS durch. Ziel dieser Umfrage war es, einen Überblick über die Situation in

den Dienststellen zu erhalten sowie Vorschläge seitens der Befragten zur geplanten Einführung dieser Führungsinstrumente zu sammeln. Die Ergebnisse dieser Umfrage wurden an der KTI-Review vom 23. März 2013 vorgestellt und werden nachfolgend zusammengefasst.

Im Rahmen der Umfrage haben 56 von 70 Dienststellen mittels strukturiertem Fragebogen eine Selbsteinschätzung ihrer Organisation bezüglich Risikomanagement und IKS abgegeben. Die Bedeutung des Risikomanagements wurde dabei mehrheitlich als „sehr wichtig“ oder „wichtig“ eingestuft. Weitere rund 30 Prozent stuften die Bedeutung des Risikomanagements als „ziemlich wichtig“ ein. Im Vergleich zum Risikomanagement wird die Bedeutung des IKS in den Kategorien „sehr wichtig“, „wichtig“ und „ziemlich wichtig“ von den Dienststellen etwas höher eingestuft, obwohl die Einschätzung beim IKS in der höchsten Bedeutungsstufe („sehr wichtig“) im Vergleich zum

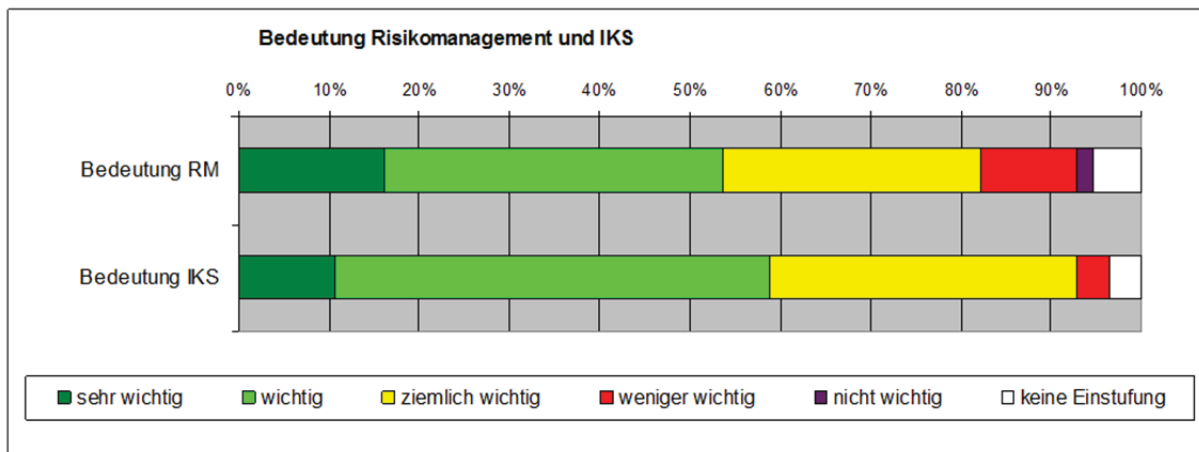


Abbildung 2).

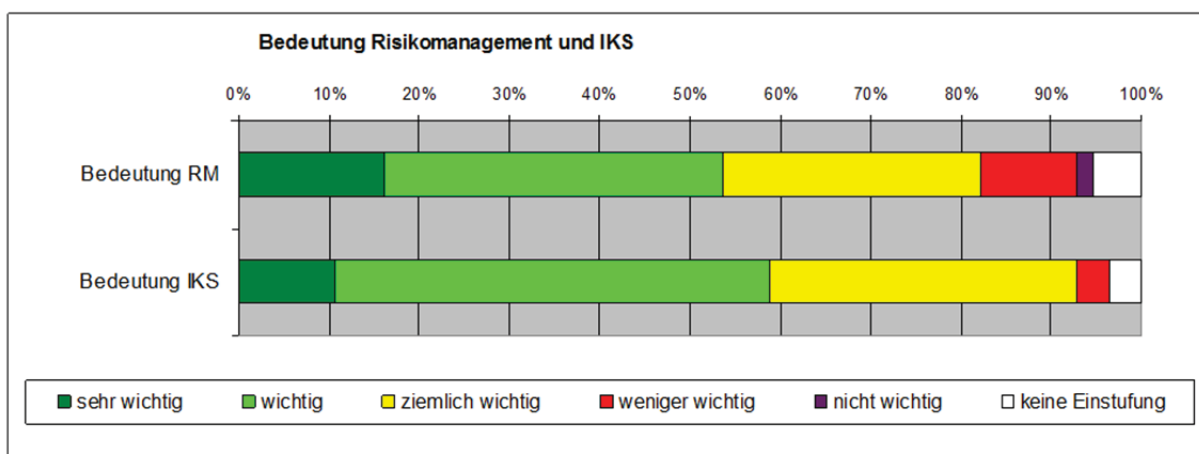


Abbildung 2: Bedeutung des Risikomanagements und des IKS [n=56]

Die insgesamt hohe Bedeutung des IKS widerspiegelt sich auch in der Selbsteinschätzung der Dienststellen, wonach beinahe die Hälfte ein „sehr gut“ oder „gut“ ausgebautes IKS und weitere 45 Prozent ein „teilweise“ ein IKS haben. Im Gegensatz dazu erachten nur rund ein Drittel der Dienststellen ihr Risikomanagement als „sehr gut“ oder „gut“ ausgebaut. Weitere rund 40 Prozent der Dienststellen geben an, dass das Risikomanagement bei ihnen „teilweise“ vorhanden ist (siehe Abbildung 3).

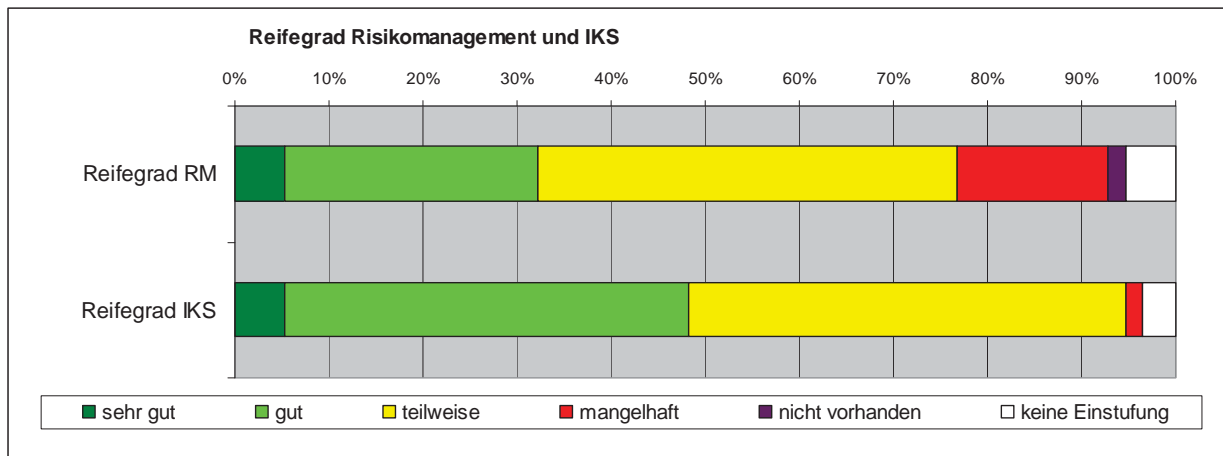


Abbildung 3: Reifegrad des Risikomanagements und des IKS [n=56]

Bei einer Gegenüberstellung des Reifegrades und der Bedeutung des Risikomanagements mit dem IKS zeigt sich, dass rund die Hälfte der Dienststellen dem Risikomanagement eine hohe Bedeutung beimessen, jedoch seine Entwicklung innerhalb der Organisation als wenig fortgeschritten einstufen (siehe Abbildung 4). Bezüglich des IKS ist das Ergebnis weniger eindeutig ausgefallen. Rund 35 Prozent der Dienststellen schätzen die Bedeutung des IKS höher ein als die tatsächliche Entwicklung innerhalb der Organisation. Ferner geben etwa 30 Prozent an, dass die Bedeutung des IKS den Reifegrad widerspiegelt.

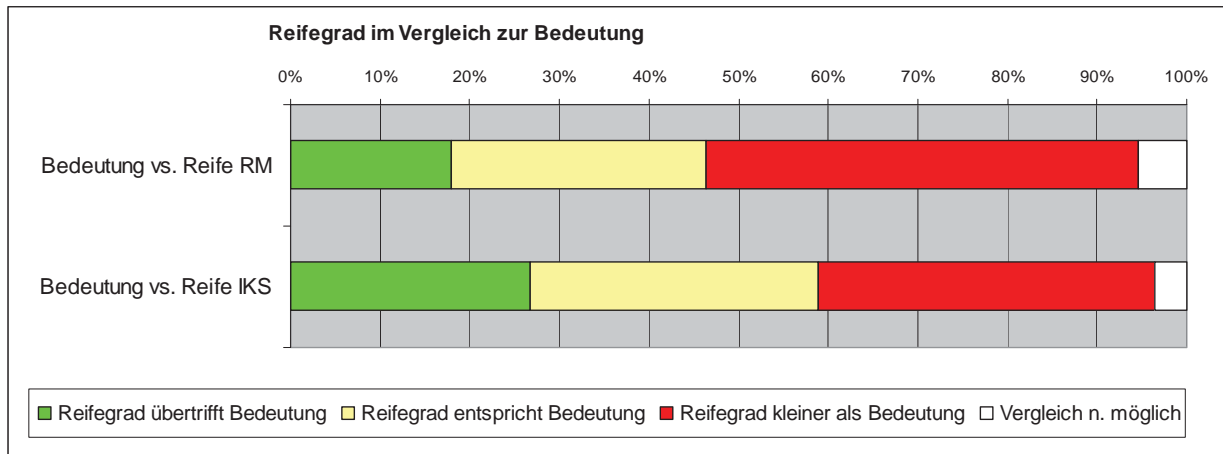


Abbildung 4: Reifegrad des Risikomanagements und des IKS im Vergleich zur Bedeutung [n=56]

Die Ergebnisse der schriftlichen Umfrage durch die Finanzverwaltung der Stadt Zürich wurde bei der Auswahl der Interviewpartnern (siehe Anhang: IST 1-Analyse, S. 163) sowie zur vertieften Untersuchung genutzt, welche Instrumente für das Risikomanagement in den Dienststellen bereits vorhanden sind. Ferner dienten die Ergebnisse der Umfrage dazu, mögliche in den Dienststellen bereits bestehende *Best Practice*-Ansätze zu identifizieren.

1.1.3 Strukturierte Interviews

Zwischen Juni und Juli 2009 führte das IVM zwölf halbstrukturierte Interviews mit Kaderangehörigen aus allen Departementen sowie einer Behörde der Stadt Zürich durch (siehe Anhang: IST 1-Analyse, S. 163; ausführlich dazu Brüesch und Kager, 2010a). Diese Interviews wurden in einem vertraulichen Rahmen durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Interviews wurden anschliessend in mehreren Qualitätsschlaufen bezüglich Angemessenheit und Glaubwürdigkeit überprüft, und zu einem Gesamtbild über den Stand des Risikomanagements in der Stadt Zürich zusammengeführt (siehe Brüesch und Kager, 2010a). Das Ziel war dabei, die zu diesem Führungsinstrument bestehenden unterschiedlichen Meinungen und Aussagen einander gegenüber zu stellen und dadurch ein etwas vollständigeres und differenzierteres Bild über die aktuelle Situation in den dezentralen Dienststellen zu erhalten. Entsprechend wurden die Befragten (siehe ausführlich im Anhang: IST 1-Analyse, S. 163) nach folgenden Kriterien ausgewählt:

- Selbsteinschätzung des Entwicklungsgrads und der Bedeutung des Risikomanagements bzw. des IKS durch die Dienststelle;
- Kaderpersonen mit unterschiedlichen Funktionen innerhalb der Dienststellen;
- Personen aus Dienststellen aller Departemente der Stadt Zürich.

Der Fragebogen sowie die Datenauswertung basieren auf dem theoretischen Bezugsrahmen des mehrdimensionalen Risikodreiecks (System, Prozess, Kultur), welches dem KTI-Forschungs- und Projektplan zugrunde liegt (Brüesch und Kager, 2010a). Damit soll die Grundlage geschaffen werden, um für diese drei Ebenen konkrete Handlungsempfehlungen abzuleiten (dazu siehe unten S. 23).

Vorweg kann festgestellt werden, dass sich die aufgrund der Ergebnisse der schriftlichen Umfrage abgeleitete Annahme bestätigt hat, wonach bezüglich Risikomanagements in den Dienstabteilungen der Stadt Zürich eine grosse Bandbreite besteht. Aufgrund der Interviews können die befragten Organisationseinheiten jeweils einer der folgenden drei Kategorien zugeordnet werden:

- Organisationseinheiten mit einem hoch entwickelten Bewusstsein für Risiken, einschliesslich deren Management in Führungsprozessen und betrieblichen Abläufen (sog. Best Practice-Ansätze);
- Organisationseinheiten mit Risikomanagementansätzen in Führungs- und Prozessabläufen bei Einzelrisiken;
- Organisationseinheiten mit wenig erkennbaren Ansätzen eines Risikomanagements.

1.1.3.1 Ergebnisse zum Risikosystem

Unter den Befragten existieren stark unterschiedliche Auffassungen darüber, was ein Risiko ist und was das Ziel des Risikomanagements sein soll. Begrifflich wird Risiko von einer Mehrheit der Befragten als etwas Negatives verstanden und oft mit fehlerhaftem Verhalten einer Person gleichgesetzt. Dieses negative Begriffsverständnis, welches von der wissenschaftlichen Definition „Risiko“ abweicht, widerspiegelt eher ein gesellschaftliches und organisatorisches Verständnis. Vereinzelt wird Risiko auch als Chance beschrieben.

Die Vorstellungen über die Ziele des Risikomanagements sind unterschiedlich. Verbreitet ist die Vorstellung eines kontinuierlichen Prozesses, welcher das Erkennen, Beurteilen, Bewältigen und Kontrollieren von Risiken umfasst. Dieser Prozess wird durch das Bestreben, Risiken zu vermeiden bzw. zu vermindern als vorausschauend (zukunftsgerichtet) umschrieben. Verbreitet ist das Verständnis, wonach Risikomanagement über das Management von Einzelrisiken hinauszugehen hat. Zum jetzigen Zeitpunkt wird die Situation überwiegend so geschildert, dass in vielen der befragten Organisationen Einzelrisiken erkannt und bewältigt werden, jedoch selten eine „vertikale“ oder „horizontale“ Zusammenarbeit existiert. Einzelrisiken werden oft in der eigenen Einheit und in Teams bearbeitet, aber nicht mit anderen (Dienst-)Abteilungen besprochen oder auf Ebene der Führung

vorgetragen. Mit wenigen Ausnahmen werden Risiken fast ausschliesslich auf operativer Ebene behandelt, ohne damit eine strategische Diskussion auszulösen.

Als Arten von Risiken wurden u.a. finanzielle, operative, politische und technische Risiken aufgezählt. Ein einheitlicher Raster, der von allen befragten Organisationen verwendet wird, besteht nicht. Auffällig ist, dass oft zwischen Risiken unterschieden wird, die von den Befragten als gesellschaftlich – oft auch in einem politischen Sinn verstanden – akzeptiert sind oder eben nicht. Bezüglich letzteren herrscht bei den Befragten allgemein eine höhere Risikoaufmerksamkeit. Sogenannt gesellschaftlich akzeptierte Risiken, die eher im Abseits der Öffentlichkeit stehen und gegenwärtig als sekundär betrachtet werden, können jedoch langfristig ebenfalls negative Folgen nach sich ziehen.

Zum Umgang mit Risiken können drei Hauptaussagen unterschieden werden:

- „Risiken gibt es in meiner Abteilung nicht.“;
- „Risiken sind vorhanden, aber ich vermeide sie.“;
- „Risiken gehören zur alltäglichen Arbeit.“.

Ein eigentliches Bekenntnis, wie mit Risiken und Chancen umzugehen ist, kann aus den Aussagen nicht abgeleitet werden. Auf die Frage, ob im Umfeld der Befragten eher eine Risikoaversion oder eine Risikofreude vorherrsche, wurden unterschiedliche und teilweise auch widersprüchliche Aussagen gemacht:

- Währendem in der Privatwirtschaft Gewinnmaximierung und das Motto „ohne Risiko kein Weiterkommen“ als dominant empfunden wird, steht nach Ansicht der Befragten in Verwaltungen das Wohlbefinden der Bevölkerung im Mittelpunkt. Aufgrund der Finanzierung mit Steuergeldern, dem Umgang mit anvertrauten Privatgeldern² sowie einer hoheitlichen oder einer Monopolstellung empfinden sich die befragten Organisationen stärker im Fokus der Öffentlichkeit. Der Staat müsse in einem politischen Umfeld agieren (Wahlen, Abstimmungen, Medienpräsenz) und sei an gesetzliche Auflagen gebunden. Als Folge davon sei die Risikobereitschaft beschränkt bzw. tendiert gegen null. Man verzichte deshalb eher auf „Gewinn“ als „Verlust“ zu erleiden. Anders als in der Privatwirtschaft (Konzernchef) liegt die oberste Verantwortung für die Verwaltung bei einem Kollegium (Stadtrat). Die Wahrnehmung von Chancen wie Fortschritt, Innovation und Wandel, die das Eingehen von Risiken voraussetzen, wird dadurch aus Sicht der Befragten in Verwaltungen eher gebremst.

² Diese Aussage bezog sich auf die Aufgabe der Vormundschaftsbehörde.

- Allgemein fällt auf, dass in Dienstabteilungen, die mit einer Vielzahl von gesellschaftlich nicht akzeptierten Risiken konfrontiert sind, der Umgang mit Risiken klarer definiert ist. Dazu gehört auch, dass festgelegt ist, in welchen Bereichen Risiken akzeptiert werden. In diesen Bereichen ist die Risikoscheu weniger ausgeprägt und die damit verbundenen Chancen werden eher wahrgenommen. In einem Umfeld, in welchem diese Klärung nicht oder weniger deutlich besteht, ist die Risikoscheu ausgeprägter. Oftmals wird in diesen Organisationen ein Risiko meistens in Form bzw. als Folge eines Fehlers umschrieben. Fehler – von den Befragten im Sinne eines fehlerhaften Verhaltens einer Person verwendet – würden zu negativ empfundenen Massnahmen führen (Beschneidung der Eigenverantwortung), welche dazu dienen, das Sicherheitsgefühl in der Organisation wieder herzustellen oder aufrecht zu erhalten. Vereinzelt wird der Name des städtischen Projektes (CHARM; Chancen- und Risikomanagement) eher als Vorwand gesehen, um das Projekt nach aussen positiv darzustellen.

In einigen der Organisation fehlt es gemäss den Befragten an personellen und finanziellen Ressourcen, um ein Risikomanagement umzusetzen. Für andere hat das Risikomanagement keine Priorität oder die Notwendigkeit und der Nutzen werden grundsätzlich in Frage gestellt.

Im Einklang mit den Resultaten der Umfrage durch die Finanzverwaltung ist das IKS gemäss den Befragten in ihrer Organisation stärker verankert als das Risikomanagement. IKS und Risikomanagement werden von den Befragten oft vermischt. Risikomanagement erweist sich auf Nachfragen hin oftmals als IKS oder Qualitätsmanagement bzw. als Einhalten von branchenspezifischen Vorschriften (Gesetze, Zertifizierungen etc.). Allgemein bereiten die Abgrenzung und das Zusammenspiel von Risikomanagement und IKS in den Organisationen Schwierigkeiten.

1.1.3.2 Ergebnisse zum Risikoprozess

Der Prozess, wie mit Risiken umzugehen ist, ist in den Organisationen unterschiedlich. Ein gemeinsamer prozessualer Mindeststandard besteht nicht:

- Der Risikoprozess in Form von standardisierten Abläufen ist vor allem in Organisationen mit einem erhöhten Risikoumfeld anzutreffen. Dort bestehen beispielsweise auch Instrumente, um Verbesserungsvorschläge einzubringen. Diese können dazu führen, dass Risiken innerhalb der Linien besprochen werden. Prozessübergreifende Risiken werden in übergeordneten Instanzen thematisiert. Organisationen, in denen ein Risikomanagement besteht und die mit einer Vielzahl von sogenannt gesellschaftlich nicht akzeptierten Risiken konfrontiert sind, haben das

Risikomanagement weiterentwickelt und als eigenständigen Bereich organisatorisch zusammengefasst. Der Risikomanagementprozess wird gesamthaft erfasst und gesteuert (teilweise auch mittels Softwareprogrammen). Verantwortung und Aufgaben sind definiert und dokumentiert. Mitarbeitende können im eigenen Ermessen die Eintrittswahrscheinlichkeit und die Auswirkungen eines Risikos einschätzen. Dieser Handlungsspielraum setzt voraus, dass die Mitarbeitenden geschult sind, teilweise langjährige Erfahrungen mitbringen und ein einheitliches Verständnis bezüglich Risikomanagement besteht. Mit Tools werden Risiken visualisiert, Ursachen und Wirkungen aufgezeigt sowie Massnahmen erarbeitet. Mitarbeitende mit Fachkompetenzen und solche mit Risikomanagementkompetenz arbeiten dabei zusammen.

- Andere Organisationen haben keine Vorstellung darüber, welche Risiken erfasst werden sollen bzw. „was man wissen will“.
- Wiederum andere Organisationen sind daran, ohne besondere Fachkenntnisse im Bereich Risikomanagement Risiken zu identifizieren und eine Risikokarte zu erstellen.

In den Organisationen mit einem hoch entwickelten Risikomanagement besteht ein vernetzter Informationsaustausch. Eine zentrale Einheit sammelt die relevanten Informationen und leitet diese an die Verantwortlichen von Teilprozessen weiter. Generell werden wichtige Informationen intern publiziert, z.B. über das Intranet. Befragte, die Vorgesetztenfunktionen ausüben, sind sich ihrer Bringschuld bewusst, erwarten aber von Mitarbeitenden, die für sie notwendigen Informationen auch selbständig zu beschaffen. In ausgewählten Bereichen besteht ein anonymes Meldesystem, deren Informationen ausgewertet und zu Verbesserungen – teilweise auch zu Vermeidung von Risiken – führen sollen. In Organisationen mit weniger stark entwickeltem Risikomanagement besteht kein strukturierter Informationsaustausch. Risiken werden je nach Abteilungen unterschiedlich bearbeitet und Erkenntnisse werden allenfalls informell ausgetauscht. Einzelrisiken werden in den jeweiligen Bereichen aus einer Innensicht bearbeitet, auf nicht erkannte Risiken wird erst reagiert, wenn diese eingetreten sind. In Abteilungen, in denen Einzelrisiken erfasst werden und kein Austausch zwischen den Mitarbeitenden oder anderen Abteilungen stattfindet, bleiben somit Lerneffekte aus.

Risiken werden in den befragten Organisationen auf unterschiedlichen Ebenen thematisiert. In Organisationen mit erkennbarem *Best Practice*-Ansätzen bestehen in den Geschäftsleitungen institutionalisierte und periodische Berichterstattungen sowie Diskussionen über den Umgang mit Risiken. Dazu kann auch das Modell gezählt werden, Risiken im Rahmen des Projekt- und Finanzcontrollings periodisch zu diskutieren. In anderen Organisationen ist der Umgang mit Risiken

auf Prozessebene angesiedelt und wird dort fortwährend berücksichtigt. Allgemein werden finanzielle Risiken öfters auf Führungsebene bearbeitet und mit grösserer Sorgfalt und Aufmerksamkeit gehandhabt als andere Risiken.

Die Bedeutung von Zielen für das Risikomanagement ist im Verständnis der Befragten wenig verankert. Die Befragten äussern die Vermutung, dass die übergeordneten Ziele sowie die Versicherungspolitik des Stadtrates den Mitarbeitern wenig oder nicht bekannt sind. Eine grössere Bekanntheit haben die Jahresziele der Organisationen sowie die persönlichen Ziele auf Mitarbeiterstufe, mit welchen übergeordnete Ziele im Alltag konkretisiert werden. Mit Ausnahme jener Organisationen, in denen ein weit entwickeltes Risikomanagement besteht (*Best Practice*), wird ein Risiko von den Befragten nicht mit Zielen sowie dem Controlling von möglichen Zielabweichungen in Verbindung gebracht.

Wichtige Anforderungen an das zukünftige Risikomanagement sind aus Sicht der Befragten seine einfache Ausgestaltung („keep it simple“) sowie die Beschränkung auf die wichtigsten Risiken. Insgesamt soll mit dem Risikomanagement kein grosser zusätzlicher administrativer Aufwand entstehen. Die Informationen des Risikomanagements sollen leserfreundlich und übersichtlich gestaltet sein. Gegenüber der Verwendung softwareunterstützter Instrumente divergieren die Ansichten der Befragten. Die einen sind gegenüber diesen Instrumenten kritisch eingestellt währendem andere diese als positiv erachten, sofern sie anwenderfreundlich und – so einige der Befragte – mit SAP kompatibel sind.

1.1.3.3 Ergebnis zur Risikokultur:

Auf Ebene der Mitarbeitenden gibt es mehrere Faktoren, die den Umgang mit Risiken beeinflussen. Wesentlichster Faktor ist dabei der Vorgesetzte bzw. die Führung sowie das Verständnis der eigenen Aufgabe bzw. der eigenen Verantwortung im Umgang mit Risiken:

- Die Kenntnisse des Vorgesetzten über betriebliche Prozesse, die Nähe des Vorgesetzten zu seinen Mitarbeitenden, die Vertrauens- und Kommunikationsbasis sowie allgemein die Zusammenarbeit mit dem direkten Vorgesetzten beeinflussen nach Aussagen vieler Befragter den Umgang mit Risiken positiv. Damit einher geht auch die Art und Weise, wie in der Organisation oder vom Vorgesetzten mit Fehlern umgegangen wird, insbesondere, ob ein Fehler personen- oder organisationsbezogen betrachtet wird. Wird der Fehler ausschliesslich personenbezogen behandelt, fördert dies nach Ansicht der Befragten eine Kultur der Vertuschung und Angst. Wichtig ist deshalb, dass Vorgesetzte eine „Risikokultur“ vorleben und

Mitarbeitenden die Angst, über Negatives zu informieren, z.B. auch über Fehler, nehmen. Von Bedeutung ist ferner, ob und wie Vorgesetzte vorleben, welche Risiken akzeptiert sind bzw. eben nicht. Mitarbeitende mit langjährigen Erfahrungen haben oft eine besondere Sensibilität für Risiken entwickelt und können den bewussten Umgang mit Risiken unterstützen. Die Unterstützung durch Arbeitskollegen hängt – analog zum Vorgesetzten – vom persönlichen Verhältnis sowie der jeweiligen Person ab.

- Bei Organisationen, in denen Risiken bezeichnet sind, fällt auf, dass Mitarbeitende und Kader sich gemeinsam mit dem Umgang dieser Risiken beschäftigen und Risikomanagement als eine gemeinsame Verantwortung verstehen.
- Unsicherheit löst teilweise das unterschiedlich empfundene Verständnis über das Risikomanagement zwischen der politischen Führungsebene und den Dienststellen aus. Zwei Arten von Befürchtungen wurden geäußert:
 - Eine einseitige Kommunikation zwischen beiden Ebenen: Beispielsweise wenn Informationen an die politische Führung weitergeleitet werden und ohne Rückmeldung und Einbezug der Fachebene als Folge davon von der politischen Ebene neue Massnahmen und Weisungen erlassen werden.
 - Gefahr bei der Offenlegung von Risiken: Die Offenlegung von Risiken gegenüber der Führung wird oftmals negativ als Eingeständnis eines Fehlers ausgelegt statt, dass dieses Handeln auf Wertschätzung stösst. Ein Anreizsystem, welches eine Kultur fördert, die eine umfassende Sichtweise im Umgang mit Risiken unterstützt, besteht nicht, wird jedoch von den Befragten als grundlegend erachtet. Der Druck auf Mitarbeitende, Fehler zu vermeiden oder zu vertuschen, wird von den Mitarbeitenden weggenommen, wenn die vorgesetzten Stellen gegenüber Mitarbeitenden mögliche Risiken aufzeigen und diese mit ihnen diskutieren.

Das Bewusstsein, dass Risikomanagement in den letzten Jahren an Bedeutung zugenommen hat, wird allgemein geteilt. Verschiedene Dienstabteilungen haben einen Risikoverantwortlichen ernannt oder dazu eine Stelle geschaffen, ohne jedoch zu umschreiben, welche Aufgaben und Verantwortungen damit verbunden sind. Diese Entwicklung bestätigt die Umfrageergebnisse, wonach das Risikomanagement grundsätzlich als wichtig erachtet und ein Verbesserungspotential erkannt wird. Trotzdem zeigt sich bei den Befragten gegenüber der geplanten Einführung eines stadtweiten Risikomanagements eine gewisse Skepsis. Diese Skepsis widerspiegelt das Spannungsfeld zwischen der für das Risikomanagement als notwendig erachteten Zentralisierung und der Bewahrung der Autonomie sowie dem Respekt vor der Fachkompetenz der Dienststellen.

Die Heterogenität der dezentral organisierten Verwaltung bezüglich Strukturen, Prozessen und Führungsaspekten setzt der Einheitlichkeit des Risikomanagements gewisse Grenzen. Das Risikomanagement soll aus Sicht der Befragten in die bestehenden Strukturen (Aufbau- und Ablauforganisation) integriert werden. Dabei soll das stadtweite Risikomanagement den Dienststellen das Ziel vorgegeben, mit welchen Instrumenten diese das Ziel erreichen, soll grundsätzlich jedoch ihnen überlassen werden. Gleichzeitig wird das Bedürfnis nach einer gewissen Unterstützung signalisiert. Beispielsweise wissen einige Befragte nicht, wo Risiken bestehen und wie diese zu ermitteln und zu bearbeiten sind. Stark verbreitet ist der Wunsch, von anderen Dienststeinheiten bzw. Abteilungen zu lernen (Best Practice-Ansatz, Quervergleich). Unterstützung von externer Seite ist erwünscht, um eigene Ergebnisse und Einschätzungen zu reflektieren. Auf Ablehnung stossen ein grosses administratives System mit vielen Akteuren und eine Kontrolle durch Personen, die mit der Materie nicht vertraut sind.

Beigetragen zur spürbaren Skepsis gegenüber der Einführung eines Risikomanagements haben vermutlich auch die damaligen Entwicklungen in der Privatwirtschaft (Finanzkrise und UBS-Rettungspaket durch den Bund 2008), aufgrund derer der Nutzen eines Risikomanagements von den Befragten vereinzelt in Zweifel gezogen wird. Teilweise werden Befürchtungen geäussert, dass das Risikomanagement eine bereits stark durchstrukturierte Verwaltung zusätzlich lähmen könnte. Weitere aus Sicht der Befragten kritische Punkte sind:

- Es besteht unter den Befragten die Befürchtung, dass die gegenwärtigen personellen, finanziellen, fachlichen und technischen Ressourcen nicht ausreichen, um ein weiteres Projekt wie das Risikomanagement in Angriff zu nehmen. Die Einführung eines Risikomanagements sei nur realistisch, wenn einem solchen Projekt in den Dienststellen – entsprechend den Vorgaben „von oben“ – die notwendige Priorität eingeräumt werde. Einzelne Dienststellen haben für das Risikomanagement einen Verantwortlichen bezeichnet oder vor kurzem die Stelle eines Risikomanagers geschaffen und besetzt. Verbreitet wird die Ansicht geäussert, dass durch Schulung oder Weiterbildung Mitarbeitende zu unterstützen sind, damit diese die neue Aufgabe bewältigen können.
- Uneinheitlich sind Aussagen darüber, wie die Umsetzung konkret erfolgen soll, damit das gewünschte Ziel erreicht wird. Einige sehen den Ansatz darin, dass ein konkretes und klares Ziel vorzugeben sei (was) währenddem der Weg zur Erreichung des Ziels (wie) jeder Dienststelle selbst überlassen werden soll. Andere wiederum wünschen sich, dass auch dieser Weg vorgegeben wird. Gemeinsam ist, dass die jeweils bestehenden spezifischen Unterschiede zwischen den einzelnen Dienststellen bei der Umsetzung zu respektieren sind. Vom zukünftigen

Risikomanagement wird erwartet, dass die Instrumente einfach zu handhaben sind, sich in die bestehende Struktur einfügen und keinen wesentlichen zusätzlichen administrativen Aufwand verursachen.

- Die Bereitschaft durch gegenseitigen Austausch zwischen Dienststellen von den Erfahrungen anderer zu lernen und Lösungsansätze für Probleme zu diskutieren ist allgemein gross.
- Die Bereitschaft bzw. die Unterstützung der Mitarbeitenden wird oft mit einer verständlichen und transparenten Kommunikation, mit Schulungen und der Vorbildfunktion von Vorgesetzten verbunden.

1.1.4 Erkenntnisse für die Konzeptentwicklung

Anlässlich der KTI-Review vom 23. März 2011 wurden die Ergebnisse der IST-Analyse der Stadt Zürich wie folgt vorgestellt (Meilenstein 1):

- Je nach Aufgaben- und Tätigkeitsfeld der Verwaltung (hoheitliche oder marktorientiert Aufgaben) und möglicherweise auch Führungsstil des Managements ist die Chancen- oder Risikowahrnehmung in den Dienststellen aus den neun Departementen unterschiedlich ausgeprägt.
- Es besteht ein wahrnehmbares Spannungsfeld zwischen dezentralen und zentrale Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung, welches bei der Einführung und Umsetzung eines organisationsweiten Risikomanagements zu berücksichtigen ist.
- Es besteht ein uneinheitliches Verständnis zum Begriff „Risiko“. Erschwerend kommt hinzu, dass der Begriff „Risiko“ oftmals mit einem menschlichen Fehler gleichgesetzt wird.
- Die Verbindung und Bedeutung des Risikomanagements mit den Aufgaben und Zielen der Organisation ist den Mitarbeitenden (auch auf Kaderstufe) wenig bewusst.
- Die Schnittstelle zwischen Risikomanagement und IKS ist weitgehend unklar. Organisationsübergreifende Führungsprozesse im Rahmen eines Kalenderjahres beschränken sich auf Jahresabschluss und Vollständigkeitserklärung, Geschäftsbericht sowie Budget und Nachtragskredit.

Besondere Aufmerksamkeit ist der Tendenz zu einem risikoaversen Verhalten in Verwaltungen und der damit einhergehenden mangelnde Chancenorientierung zu widmen. Als Gründe dafür können die politischen Risiken allgemein sowie die Wiederwahl von politischen Vorgesetzten, die Aufgabenstellung von Verwaltungen sowie die damit verbundenen teilweisen hohen Erwartungen, die Finanzierung von Verwaltungen durch Steuern und Gebühren, die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und das Legalitätsprinzip sowie die verwaltungsinternen Sanktionssystem genannt werden.

Insgesamt besteht bei der Einführung eines Risikomanagements in Verwaltungen (Beispiel Stadt Zürich) die Gefahr, eine bereits bestehende risikoaverse Kultur zusätzlich zu verstärken.

Handlungsempfehlungen für die Konzeptentwicklung anlässlich der KTI-Review vom 23. März 2011:

Auf Systemebene:

- Formulierung von Werten und Normen, wie mit Risiken bzw. Chancen umzugehen ist;
- Klärung der Verantwortung gegenüber der Gesellschaft sowie deren Erwartungen an die Verwaltung im Umgang mit Unsicherheiten;
- Klärung von Begriffen sowie deren Bedeutung (insbesondere bezüglich dem Begriff „Risiko“ im Zusammenhang mit den Aufgaben und Zielen der Organisation);
- Festlegung des Umgangs mit Unsicherheiten durch die Führung (im Sinne eines Bekenntnisses der Führung a) Risiken zu tragen, um Chancen wahrnehmen zu können; b) Risikomanagement als eine Führungsaufgabe und gemeinsame Verantwortung);
- Aufzeigen des Nutzens eines Risikomanagements bei der Wahrnehmung von Führungsaufgaben;
- Klärung von Aufgaben, Kompetenzen sowie Verantwortung im Risikomanagement unter Beachtung der bestehenden Organisationsstruktur;
- Integration des Risikomanagements in die bestehenden organisationsweiten Managementsysteme;
- Festlegung des Geltungsbereichs sowie der Arten von Risiken.

Auf Prozessebene:

- Entwicklung eines Mindeststandards, insbesondere bezüglich Kategorien, Verfahren und Methoden zur Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken und Chancen;
- Klärung der internen und externen Kommunikation sowie Festlegung von Informations- und Berichterstattungsgrundsätze (evtl. Meldesystem);
- Grundsatz des fortwährenden Lernens der Organisation als Teil des Risikomanagementprozesses (beispielsweise durch einen institutionalisierten Erfahrungsaustausch, Initiieren von Partnerdienststellen, Aufzeigen von Best Practice-Ansätzen, Schulung und Weiterbildung).

Auf Kulturebene (im Sinne der Klärung folgender Fragen):

- Was verstehen wir unter einer Risikokultur in der Stadt Zürich?
- Wie wollen wir uns als Führungskräfte verhalten, um ein Vorbild zu sein und Vertrauen zu fördern bzw. zu verdienen?
- Wie gehen wir mit Fehlern um?
- Wie unterstützen wir uns gegenseitig?
- Welche Anreize setzen wir (Belohnung, Sanktion)?
- Was bedeutet die Respektierung zentraler bzw. dezentraler Strukturen?
- Wie zeigen wir, dass wir der Fachkompetenz von Mitarbeitenden vertrauen? Welche Bedeutung hat für uns die Fachkompetenz der Mitarbeitenden?

Wie wollen wir uns ständig verbessern (siehe dazu auch oben Prozessebene)?