



Eidg. Finanzverwaltung

Querschnittsprüfung

Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund

Impressum

Bestelladresse

Adresse de commande

Order address

Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)

Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern

<http://www.efk.admin.ch/>

Bestellnummer

Numéro de commande

Order number

1.8208.100.00373.18

Zusätzliche Informationen

Complément d'informations

Additional information

Fachbereich 2 „Finanzaufsicht und Finanzrevision“

E-mail: ivo.zumwald@efk.admin.ch

Tel. +41 - 31 323 10 87

Originaltext

Texte original

Original text

Deutsch

Allemand

German

Zusammenfassung

Résumé

Summary

Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)

Français (« L'essentiel en bref »)

English (« Key facts »)

Abdruck

Reproduction

Reproduction

Gestattet (mit Quellenvermerk)

Autorisée (merci de mentionner la source)

Authorised (please mention the source)

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	7
2.1	Auftrag	7
2.2	Bases légales	7
2.3	Prüfungsgegenstand, -umfang und -grundsätze	8
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	8
3	Zwischenbericht der EFK vom Januar 2008 an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte	8
3.1	Le projet n'a pas répondu pleinement aux attentes initiales	9
3.2	Les mesures décidées par le Conseil fédéral ont été mises en œuvre mais elles ne semblent pas appropriées	9
3.3	Le projet a cependant contribué à unifier la réflexion et les instruments de gestion des risques	10
3.4	Annexe aux comptes: les synergies n'ont pas été utilisées	10
4	Die Verwaltungseinheiten gestalten das Risiko Management unterschiedlich	11
4.1	Die Ziele und Aufgaben des RM werden unterschiedlich wahrgenommen	11
4.2	Das Dokument «Risikopolitik» hat für die VE keinen Weisungscharakter	13
4.3	Die Organisation, die Systematik und Ausbildung zum RM erfolgt bei den VE unterschiedlich	14
4.4	Der Nutzen des RM für die VE wird als mittelmässig bis hoch eingestuft	15
4.5	Der Nutzen des Informatiktools «R2C» wird als gering angesehen	16
4.6	Synergien mit dem Projekt Internes Kontrollsystem werden von den VE genutzt	16
4.7	Dezentrale Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Systematik sowie der Führung und Anleitung	17
5	Auf Stufe Bund erfolgt keine abgestimmte Konsolidierung	18
5.1	Ausgangslage	18
5.2	Die Ziele des Risikomanagements werden auf Stufe Bund verfehlt	18
5.3	Zentrale Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Ausbildung, der Systematik sowie der Führung und Anleitung	19
6	Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung im Anhang zur Jahresrechnung: Pflicht formell erfüllt	20
7	Schlussbemerkungen	21
	Beilagen	22

1 Das Wesentliche in Kürze

Die Risikopolitik des Bundes ist in einem Dokument festgehalten, das im Dezember 2004 vom Bundesrat verabschiedet worden ist. Die konkreten Umsetzungsmodalitäten wurden in einem zweiten Beschluss im Januar 2005 definiert.

Die EFK stellt fest, dass die beiden Bundesratsbeschlüsse umgesetzt wurden.

Bei den Verwaltungseinheiten geschieht diese Umsetzung jedoch in unterschiedlicher Art und Weise. Punkte wie eine harmonisierte Behandlung von gleichen Risiken, eine stufengerechtere Zielsetzung oder eine stärkere Integration in die Führungssysteme sollten verstärkt werden. Das Risikomanagement stiftet erst dann einen Nutzen, wenn es vom Management tatsächlich gelebt wird. Dabei fehlen bis zum heutigen Zeitpunkt die entsprechenden Weisungen des Bundesrates, die in der Finanzhaushaltverordnung erwähnt sind. Es muss entschieden werden, ob diese Weisungen erstellt werden sollen oder ob eine klare Aussage getroffen werden soll bezüglich Weisungscharakters des Dokuments Risikopolitik.

Auf Stufe Gesamtbund nimmt der Bundesrat lediglich Kenntnis von den einzelnen Übersichten der Departemente und der Bundeskanzlei. Es fehlen sowohl eine vollständige Übersicht der Risiken wie auch ein Risikomanagement. Die EFK hat mehrere Verbesserungen identifiziert, die notwendig wären, um eine zuverlässige Übersicht zu erstellen.

Schliesslich stellt die EFK fest, dass die Pflicht betreffend Angaben über das Risikomanagement im Anhang zur Jahresrechnung formell erfüllt ist. Bezüglich Inhalt stellt sich die Frage, ob die Informationsbedürfnisse des Lesers der Jahresrechnung, insbesondere des Parlaments, damit befriedigt werden.

Die Finanzdelegation der Eidg. Räte hat an ihrer Sitzung vom 3./4. November 2008 vom Bericht Kenntnis genommen.

L'essentiel en bref

La politique de la Confédération en matière de risques a été consignée dans un document que le Conseil fédéral a adopté en décembre 2004. Les modalités de mise en oeuvre de cette politique ont été définies et adoptées en janvier 2005.

Le CDF constate que ces deux décisions du Conseil fédéral ont été correctement mises en oeuvre.

Les modalités diffèrent toutefois d'une unité administrative à l'autre. Il conviendrait d'améliorer certains aspects de cette mise en oeuvre: traitement harmonisé des mêmes risques, fixation des objectifs en fonction de l'échelon ou intégration accrue dans les processus de conduite. La gestion des risques ne s'avère en effet utile que si elle oriente véritablement le comportement et les décisions des personnes dirigeantes. Les directives du Conseil fédéral relatives à la gestion des risques, mentionnées dans l'ordonnance sur les finances de la Confédération, n'ont à ce jour pas été établies. Il s'agit de décider soit d'élaborer ces directives soit de conférer clairement le caractère de directive au document concernant la politique de la Confédération en matière de risques.

Au niveau de la Confédération, le Conseil fédéral se contente de prendre connaissance des aperçus des risques fournis par les départements et la Chancellerie fédérale. Il manque une liste exhaustive des risques ainsi qu'une gestion de ces risques. Le CDF a identifié plusieurs améliorations nécessaires pour établir une liste fiable des risques.

Enfin, le CDF constate que l'exigence de rendre compte, dans l'annexe au compte annuel, de la gestion des risques est correctement remplie sur le plan de la forme. Sur le plan du contenu, la question se pose en revanche de savoir si les informations fournies répondent bien aux besoins des lecteurs du compte annuel, en particulier au Parlement.

La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance du rapport lors de sa séance des 3 et 4 novembre 2008.

Texte original en allemand

Key facts

The risk management policy of the Confederation is recorded in a document which was approved by the Federal Council in December 2004. The specific implementing procedures were defined in a second decision in January 2005.

The SFAO notes that both Federal Council rulings were implemented.

In the case of the administrative units, however, implementation occurs in various ways. Points such as harmonised treatment of equal risks, targets in line with the hierarchical levels or greater integration in the management systems should be strengthened. Risk management will only provide benefits if it is actually implemented by management. Although up to now the corresponding instructions from the Federal Council which are mentioned in the Federal Budget Ordinance have not been issued. It has to be decided if these instructions should be issued or whether a clear statement should be made concerning the instructional nature of the document on risk management policy.

At the overall federal level the Federal Council merely takes note of the individual perspective of the departments and the Federal Chancellery. What is lacking is not just a complete overview of the risks but a risk management policy as well. The SFAO has pinpointed several improvements which should be made to obtain a reliable perspective.

Finally the SFAO notes that the obligation concerning information about risk management in the notes to the annual financial statements have formally been fulfilled. Concerning content, there is the question of whether the information requirements of the reader of the annual financial statement, in particular parliament, have been met.

The Finance Delegation of the Federal Assembly took note of the report in its meeting of 3 – 4 November 2008.

Original text in german

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag

Die EFK hat bei verschiedenen Verwaltungseinheiten (VE) sowie Generalsekretariaten (GS) der Bundesverwaltung während den Monaten Mai und Juni 2008 eine angemeldete Querschnittsprüfung durchgeführt; dies gestützt auf die Artikel 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle¹.

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des Risikomanagements (RM) auf Stufe VE und Bund sowie die Rolle der GS in diesem Prozess.

Les résultats d'une première analyse du concept de gestion des risques, faite début janvier 2008 à la demande de la Délégation parlementaire des finances, figure au chapitre 3 du présent rapport.

2.2 Bases légales

La nouvelle Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) traite depuis le 1er mai 2006 explicitement de la gestion des risques:

*Art. 3 Annexe des comptes annuels
(art. 10, let. d, LFC)*

L'annexe des comptes annuels contient des données complémentaires concernant notamment:

a. ...

b. les risques et la gestion des risques;

*Art. 50 Gestion des risques
(art. 39 LFC)*

1 Les départements et la Chancellerie fédérale gèrent les risques dans leur domaine de compétence selon les directives du Conseil fédéral.

A ce jour, le Conseil fédéral n'a pas fait usage de ses compétences et n'a pas édicté de directives en application de l'article 50 OFC. Interrogée sur ce thème, l'Administration fédérale des finances est de l'avis que le document adopté par le Conseil fédéral le 3 décembre 2004 et intitulé «Politique de gestion des risques» tient lieu de directive. Le CDF estime en revanche que ce document antérieur à l'entrée en vigueur de l'article 50 OFC n'a pas clairement le caractère de directive.

¹ SR 614.0

2.3 Prüfungsgegenstand, -umfang und -grundsätze

Prüfungsgegenstand war die Ausgestaltung des RM bei den verantwortlichen Stellen auf Stufe VE, GS oder auch Gesamtbund. Ausgewählt wurden 12 (personell wesentliche) VE aus allen Departementen sowie 3 GS (Beilage 1).

Betrachtet wurden Bereiche wie beispielsweise der Stand des RM, die Qualität, die Aktualität oder auch dessen Umsetzung; verbunden mit möglichen oder vorgesehenen Massnahmen zur Risikominderung oder -vermeidung. Ergänzend dazu erfolgte die Betrachtung auf Stufe Führung sowie die Aktualität der Daten im eingesetzten EDV-System.

Die Vollständigkeit der gemeldeten Risiken sowie deren Beurteilung wurden nicht geprüft. Die EFK behält sich vor, zu einem späteren Zeitpunkt diesen Bereich vertieft zu betrachten.

Die Prüfungen wurden nach allgemein anerkannten Revisionsgrundsätzen durchgeführt. Einzelheiten über Art und Umfang gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte erfolgten zuvorkommend, kooperativ und kompetent. Die gewünschten Unterlagen sowie ebenfalls der Systemzugriff standen uns ohne Einschränkung zur Verfügung. Die Prüfung wurde von den Herren Stefan Wagner, Dieter Lüthi sowie Ivo Zumwald (Revisionsleitung) durchgeführt.

3 Zwischenbericht der EFK vom Januar 2008 an die Finanzdelegation der Eidgenössischen Räte

La Délégation parlementaire des finances a souhaité lors de sa sixième séance 2007 que le CDF se prononce sur le document dont le Conseil fédéral a pris connaissance lors de sa séance du 28 septembre 2007 «Aussprachepapier ; Berichterstattung an den Bundesrat über das Risikomanagement des Bundes im Jahr 2006». Il s'agissait essentiellement de dire si le projet a atteint les objectifs fixés et si les processus et structures mis en place sont adéquats.

Cette première analyse a été effectuée sur la seule base des documents dont le Conseil fédéral a pris connaissance. Elle ne constitue ni un audit du projet de gestion des risques (en particulier du rapport entre les coûts et l'utilité de ce projet), ni un audit de la qualité de la dernière analyse des risques présentée au Conseil fédéral. Elle a été complétée par l'audit transversal dont les résultats sont exposés aux chapitres 4 et suivants.

3.1 Le projet n'a pas répondu pleinement aux attentes initiales

Le document dont a pris connaissance le Conseil fédéral reconnaît clairement que plusieurs objectifs définis dans la «Politique de gestion des risques» de décembre 2004, notamment la réalisation d'un reporting central sur les risques, n'ont pas été atteints. Cette situation est décevante si on la compare aux communiqués de presse de juin 2003 «Der Bund will sich seiner wesentlichen Risiken bewusst sein und mit diesen in einem kontinuierlichen Prozess umgehen.» ou de janvier 2005 «Der Bundesrat hat eine einheitliche Risikopolitik für die gesamte Bundesverwaltung beschlossen.».

Un reporting à fin 2006 n'a pas été effectué. Une agrégation des risques conduirait en effet à une image faussée de la réalité car la sélection et l'évaluation des risques ne sont pas harmonisées. Les risques transversaux ne sont par ailleurs pas traités de manière adéquate. Il s'agit des risques liés à une cause «collective» unique, par exemple un tremblement de terre dans la région bernoise ou une panne du réseau de télécommunications, et des risques liés à des causes «communes», par exemple l'incendie d'un bâtiment administratif ou l'exposition à la corruption. Dans tous ces types de situation, les estimations et les démarches adoptées par les sept départements divergent fondamentalement et les offices fédéraux spécialisés qui seraient en mesure d'apporter une expertise transversale (Office fédéral de la police pour le terrorisme, Office fédéral de l'environnement pour un tremblement de terre, Office fédéral de la santé pour une épidémie, MELANI pour la menace d'espionnage électronique, etc.) ne sont pas impliqués de manière adéquate dans le processus.

3.2 Les mesures décidées par le Conseil fédéral ont été mises en œuvre mais elles ne semblent pas appropriées

En mai 2004, la direction du projet a mis deux variantes d'organisation en consultation : la première avec la constitution d'un centre de compétences réunissant 3 à 4 experts au sein de l'AFF, la seconde s'appuyant sur les ressources des sept départements. Le CDF a clairement déconseillé cette seconde variante en relevant qu'elle ne permettra pas de réaliser un reporting central et qu'elle conduira à une dispersion des forces et à des divergences d'interprétation. Le CDF n'a pas connaissance d'une estimation des ressources consacrées par les généralistes des sept départements et des offices fédéraux à la gestion des risques.

Le Conseil fédéral a tranché la question de la constitution d'un centre de compétences dans son arrêté du 3 décembre 2004 («Auf die formelle Bildung eines Kompetenzzentrums für die Umsetzung der Versicherungspolitik im Bund wird verzichtet»).

Finalement, le texte du second arrêté du 19 janvier 2005 a clairement réduit l'effort attendu puisque les départements ne sont chargés de mettre en œuvre la Politique de gestion des risques que «nach Massgabe ihrer personellen Ressourcen». Deux signaux qui permettraient de présager la situation actuelle. Le CDF a déjà traité ce thème dans son rapport d'activité 2004 (chiffre 6.2).

Le document adopté en septembre 2007 ne vient que conforter cette analyse. Les départements évitent l'immixtion dans leurs dossiers d'un expert indépendant et neutre, mais privent ainsi du même coup le Conseil fédéral in corpore d'une vision globale et fiable des risques.

3.3 Le projet a cependant contribué à unifier la réflexion et les instruments de gestion des risques

Le CDF est cependant persuadé que ce projet a eu des effets extrêmement positifs sur la gestion des risques au sein de la Confédération.

Depuis 2001, les offices sont contraints d'effectuer régulièrement une analyse et une actualisation de leurs risques. Cette confrontation annuelle entraîne une évolution culturelle incontestable. Le CDF constate une plus grande sensibilisation des directions d'office à ces questions et salue cette évolution.

Sur le plan technologique, l'AFF a réussi à mettre en place une application informatique commune à tous les offices. La décision d'acquérir et d'exploiter de manière centrale ce logiciel standard est une décision très importante prise par le Conseil fédéral en janvier 2005, qui a très probablement permis d'éviter un développement anarchique et contribué ainsi à réaliser des économies non chiffrables mais importantes.

Le CDF estime que ce noyau technologique est solide et pourrait permettre de donner toute son utilité à la gestion des risques, pour autant que les responsables politiques soient prêts à prendre les décisions organisationnelles nécessaires.

3.4 Annexe aux comptes: les synergies n'ont pas été utilisées

Le processus de gestion des risques devrait constituer la base pour les risques que la Confédération doit identifier et traiter dans l'annexe aux comptes annuels, selon l'article 3b de l'OFC. Dans l'interprétation de cette nouvelle disposition, le CDF juge utile de consulter l'évolution qu'a suivie parallèlement le nouveau droit des sociétés. Aux termes du nouvel article 663b ch.12 du Code des Obligations (CO), l'annexe aux comptes d'une société anonyme contient des indications sur la réalisation d'une évaluation du risque. Selon le projet de Norme d'audit de la Chambre fiduciaire suisse :

«Lorsque ce processus est approprié aux circonstances (y compris caractéristique, taille et complexité), il aide l'auditeur à identifier les risques d'anomalies significatives dans les comptes annuels. Pour ce faire, l'entreprise devrait disposer des processus suivants:

- identification des risques commerciaux importants pour les comptes annuels;
- appréciation de l'importance de ces risques;
- évaluation de la probabilité de survenance;
- décision sur les mesures destinées à corriger ces risques.»

Bien que ce projet de norme ne fasse pas l'unanimité, le CDF estime qu'il décrit de manière pragmatique et sensée les exigences à remplir tant en vertu de l'article 663b CO que de l'article 3b OFC.

Le CDF constate qu'à ce jour, les informations contenues dans la gestion des risques des offices n'ont pas été utilisées par les responsables des finances des offices pour évaluer les besoins en provisions et les engagements conditionnels à mentionner dans les comptes annuels en application du Nouveau modèle comptable de la Confédération.

4 Die Verwaltungseinheiten gestalten das Risiko Management unterschiedlich

4.1 Die Ziele und Aufgaben des RM werden unterschiedlich wahrgenommen

4.1.1 Die Ziele auf Stufe VE werden mehrheitlich erreicht

Gemäss den Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund² umfasst das Risikomanagement folgende Ziele:

- eine wirkungsorientierte, kosteneffiziente und antizipative Aufgabenerfüllung,
- die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu jedem Zeitpunkt,
- die Gewährleistung eines hohen Masses an physischer Sicherheit für Personen und Vermögenswerte,
- grösstmögliches Vermeiden von Haftpflichtfällen,
- die Unterstützung der Führung mittels umfassender, transparenter und aktueller Risikoinformationen,
- ein hohes Mass an Risikobewusstsein bei den Mitarbeitenden des Bundes,
- die Übersicht über die Risikosituation auf Stufe Bund (inklusive Ausfallhaftung gemäss Art. 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes [VG, SR 170.32]), Departemente und Verwaltungseinheiten,
- die Kontrolle und Minimierung der Risikokosten,
- die Wahrung des guten Rufs des Bundes nach innen, in der Öffentlichkeit und bei weiteren Anspruchsgruppen des Bundes.

Bei allen in die Prüfung einbezogenen Verwaltungseinheiten ist das vorgegebene Risikomanagement installiert. Mehrheitlich werden damit die genannten Ziele erfüllt. Die Risikobeurteilungen werden 1- bis 3-mal jährlich aktualisiert und in den Geschäftsleitungen besprochen. Bereiche mit erhöhten Risiken werden zum Teil durch eigenständige, detailliertere Risikoanalysen abgedeckt. Der damit verbundene Medienbruch zwischen zwei Systemen führt zu einem gewissen Mehraufwand.

² Risikopolitik, Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund, vom Dezember 2004, Ziffer 1.2

4.1.2 Das Aufgabenverständnis auf Stufe VE ist unterschiedlich

Das Verständnis der Aufgaben des Risikomanagements ist jedoch heterogen. Es existieren unterschiedliche Ansichten über die Begriffe Internes Kontrollsystem (IKS) und Risikomanagement sowie deren gegenseitiges Verhältnis. Einzelne Verwaltungseinheiten orientieren sich bei dessen Umsetzung am COSO³ Enterprise Risk Modell II und betrachten folglich das Risikomanagement als einen Teil des IKS. Das heisst, diese Ämter setzen «nur» das IKS um und betreiben kein förmliches Risikomanagement (weil die Risikobeurteilung der Geschäftsprozesse im COSO Enterprise Risk Model II integriert ist).

Andere Ämter verstehen das Risikomanagement als ein dem IKS übergeordnetes Führungssystem. Diese Ämter fassen den Begriff IKS enger als das COSO-Modell, betreiben jedoch zur Abdeckung ihrer Geschäftsrisiken ein förmliches Risikomanagement.

In einer dritten Kategorie von Ämtern werden Risikomanagement und IKS als zwei getrennte Aufgaben betrachtet, was mangels Synergienutzung oft ineffizient ist.

Auch das Gewicht des Risikomanagements innerhalb der Amtsführung und dessen Entwicklungsstand zeigen ein unterschiedliches Bild. Vom guten Ausbaugrad (professionelles, in den Managementprozess integriertes, gut dokumentiertes Risikomanagement) bis zum eher rudimentären Ausbaugrad (wenig Vernetzung des Risikomanagements mit Führungsfunktionen, minimale Dokumentation, Darstellung der Führungsprozesse im Aufbau) sind verschiedene Stufen in den Verwaltungseinheiten anzutreffen.

Ausser der gemeinsamen IT-Anwendung und dem Dokument «Risikopolitik» gibt es keinen einheitlichen Standard. Die Verwaltungseinheiten agieren mehrheitlich autonom.

Es besteht bei den untersuchten Verwaltungseinheiten vielfach keine Verbindung zwischen Risikomanagement und der Erstellung der Angaben im Anhang zur Jahresrechnung (Angaben zu Eventualverbindlichkeiten und Rückstellungen). Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten beziehen sich auf Ereignisse in der Vergangenheit, die jedoch bezüglich Schadenhöhe und/oder Zahlungszeitpunkt noch ungewiss sind⁴.

Demgegenüber befasst sich das Risikomanagement mit *zukünftigen Störfaktoren* (Eintritt des Ereignisses ungewiss). Dennoch sollten die Risiko-Coaches und die Finanzabteilungen bezüglich der Angaben im Anhang vernetzt sein, weil die Erkenntnisse aus vergangenen Ereignissen auch für die Einschätzung künftiger Risiken und die Beurteilung von Gegenmassnahmen wichtig sind.

³ *Committee of Sponsoring Organizations*

⁴ *Dennoch kommt in wenigen Verwaltungseinheiten auch das umgekehrte Verständnis vor, in welchen unter den Risiken auch Situationen aufgelistet werden, deren Ursache bereits in der Vergangenheit liegen. Als Gegenmassnahme auf das erkannte Risiko wird teilweise sogar die Bildung von Rückstellungen erwähnt. Es mangelt diesbezüglich an einem einheitlichen Verständnis, was als Risiko zu verstehen ist.*

4.1.3 Die stufengerechte Zielsetzung kann verbessert werden

Die Ziele der Risikopolitik des Bundes (siehe Kapitel 4.1.1) sind zu vage formuliert. Für die konkrete Umsetzung des Risikomanagements auf Stufe Verwaltungseinheit sollten die Ziele auf die konkreten Aufgaben des Amtes abgestimmt werden. Die geprüften Verwaltungseinheiten machen dies zwar informell, jedoch haben lediglich wenige Ämter eine stufengerechte Zielformulierung formell umgesetzt. Es sollte Klarheit bestehen, was damit angestrebt wird. Der konkrete Nutzen eines Risikomanagements für das Amt wird umso grösser, je stufengerechter die Ziele sind.

Die Ziele sollten realistisch gesteckt werden. Risikomanagement kann bei Integration in die Führungs- oder Steuerungsprozesse das Management systematisch beim Abschätzen von Gefahren unterstützen, welche die Erfüllung der Amtsaufgaben beeinträchtigen können⁵. Risikomanagement ist so gut, wie es in den täglichen Geschäftsprozessen gelebt wird.

Wichtige Ziele im Sinne einer «best practice» aus angetroffenen Zielformulierungen sind auf Stufe Verwaltungseinheit zum Beispiel:

- unterstützen der Linie bei der Risikosteuerung (Führungsinstrument);
- Bildung der Basis für die Ausgestaltung des IKS;
- frühzeitige, systematische Erkennung von Risiken (Frühwarnsystem);
- Risikotransparenz gegenüber übergeordneten Stellen und Überwachungsinstanzen;
- Koordination mit anderen Aufgaben wie IKS und Krisenmanagement.

4.2 Das Dokument «Risikopolitik» hat für die VE keinen Weisungscharakter

Als Basis gelten die rechtlichen Grundlagen gemäss Kapitel 2.2⁶ dieses Berichtes; auf eine Wiederholung wird an dieser Stelle verzichtet. Von der Anwenderseite her betrachtet steht klar das Dokument des Eidg. Finanzdepartements «Risikopolitik; Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund» im Vordergrund (verabschiedet durch den Bundesrat). Unter Kapitel 1.1 dieser Risikopolitik wird unter anderem aufgeführt:

*«Die Risikopolitik legt den homogenen, systematischen und konsequenten Umgang mit den vielfältigen Risiken in der Bundesverwaltung **verbindlich** fest».*

Dieses eingangs erwähnte Dokument hat aber für die VE (und auch für die EFK) keinen Weisungscharakter; ebenfalls wird das «... in der Bundesverwaltung verbindlich...» unterschiedlich aufgefasst. Die darin enthaltenen «Instrumente und Massnahmen» werden von den VE - gesamt- haft betrachtet - im Sinne von «best practice» (Erfolgsmethode) angesehen.

⁵ Unter Einschluss der Kosten und Nutzen - Beurteilung von Massnahmen. In der Regel ist Risikomanagement als Optimierungsprozess zu verstehen. In einigen Aufgabenbereichen der Bundesverwaltung geht es um die Erreichung von Sicherheitslevels im Sinne von «state-of-the-art». Solche Levels stellen gezwungenermassen das Optimum dar.

⁶ SR 611.01 Finanzhaushaltverordnung (Stand am 25. April 2006), Art. 3, Anhang zur Jahresrechnung; d Risikosituation und Risikomanagement sowie Art. 50, Risikomanagement

Die Grundzüge und Leitplanken sind mit diesem Dokument gesetzt worden; vereinzelte Korrekturen (beispielsweise zur Skalierung) wurden erkannt und sind momentan in Überarbeitung.

Zum (vergangenen, aber auch heutigen) Aktivitätsgrad der verantwortlichen Stellen wird von den VE verschiedentlich angebracht, dass man einen Optimierungsbedarf in Richtung «Kompetenzzentrum» (oder Expertengremium) und einer stärkeren Positionierung der «Leader-Funktion» sehen würde. Ergänzende Unterlagen mit einem klaren Weisungscharakter werden – infolge der starken Heterogenität der VE – als eher hinderlich angesehen.

Die EFK unterstützt diese Erwartungen der VE zur stärkeren Positionierung (Institutionalisierung) des zentralen RM in der Bundesverwaltung.

Wie bereits in Kapitel 2.2 erwähnt, fehlen zum heutigen Zeitpunkt die entsprechenden Weisungen⁷ des Bundesrates. Hier muss entschieden werden, ob diese Weisungen erstellt werden oder eine klare Aussage getroffen wird bezüglich des «Weisungscharakters» zum Dokument Risikopolitik.

4.3 Die Organisation, die Systematik und Ausbildung zum RM erfolgt bei den VE unterschiedlich

Die Kernaussage, dass RM von den besuchten VE sehr unterschiedlich wahrgenommen wird, bestätigt sich bei der Organisation und den Basisarbeiten innerhalb der VE. Gesamthaft betrachtet befindet sich das RM in einem mittleren Stadium des Aufbaus. Es muss jedoch erwähnt werden, dass vereinzelt bereits gut entwickelte RM-Systeme vorliegen; diese sind eingebunden in einen Qualitätsprozess oder ein entsprechend ausgebautes internes Kontrollsystem. Hier sind meistens Gründe fachlicher oder projekt-spezifischer Natur vorhanden; die bereits – teilweise historisch bedingt – ein solches Handeln und die entsprechende Betrachtungsweise voraussetzen.

Die Erhebung und Meldung der Risiken erfolgen mehrheitlich über die entsprechenden Risikoeigner (beispielsweise Stabsmitarbeiter, Controller oder Finanzchefs, aber auch mittels Workshops) an die Risiko-Coaches der VE. Die Übermittlung durch die Risikoeigner geschieht papiermässig; bei allen besuchten VE erfolgt eine zentrale Eingabe in das EDV-System «R2C» (Risk to Chance) durch die Risiko-Coaches.

Vom Vorgehen der Erfassung her wird vereinzelt ein Phasen-Modell (wie beispielsweise der COSO-Ansatz oder das St. Galler-Modell) angewendet. Man orientiert sich hauptsächlich am Papier «Risikopolitik; Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund»; es wurde in den ausgewählten VE keine externe Beratung beigezogen.

Betrachtungen zum zeitlichen Ablauf zeigen eine grosse Spannweite; diese reicht von «einmal im Herbst, weil notwendig» bis zu regelmässigen monatlichen Rapports (bei rund 2/3 der besuchten VE erfolgt eine Standortbestimmung im Herbst).

⁷ 611.01 Finanzhaushaltverordnung, Art. 50 Risikomanagement, «Die Finanzverwaltung erlässt **Weisungen** über...»

Die Finalisierung (inklusive der Priorisierung) und Genehmigung der erhobenen Risiken erfolgt in allen Fällen durch die Geschäftsleitung (Direktion) der VE; die Anlehnung an das Dokument «Risikopolitik» ist stark (positiv) spürbar.

Bezogen auf die Systematik gilt die generelle Feststellung, dass sehr unterschiedlich vorgegangen wird. Punkte wie die Vollständigkeit der Erhebungen, die Skalierung, die Dokumentation, aber auch ein notwendiges Massnahmencontrolling sind mehrheitlich im Aufbau.

Was die Schulung und Ausbildung bei den VE betrifft, wurden während 2 Jahren Kurse seitens der EFV durchgeführt. Diese richteten sich an die Risk-Manager auf Stufe der Generalsekretariate. Von dieser Stufe (GS) wurden nur in vereinzelt Fällen zusätzliche Kurse für die Risiko-Coaches der VE angeboten. Hier erfolgte die Schulung mehrheitlich mittels Infoveranstaltungen oder an (Kader)-Rapporten.

Zusammenfassend beurteilt die EFK die Organisation, die Systematik und auch die Ausbildung als verbesserungsfähig. Das Ziel eines gemeinsamen Verständnisses (und der Definition) des Risikobegriffes kann unseres Erachtens optimaler erreicht werden, wenn die verantwortlichen Stellen Punkte wie ein einheitliches Vorgehensmodell sowie eine angepasste Skalierung (ist erkannt und in Überarbeitung) in den Vordergrund setzen. Ergänzend dazu braucht es auch eine intensivere Schulung sowie ein stärkeres Interesse der Geschäftsleitungen oder Direktionen am RM, verbunden mit auf dieser Stufe bestimmten Eckwerten und verlangten Informationen.

4.4 Der Nutzen des RM für die VE wird als mittelmässig bis hoch eingestuft

Die untersuchten Ämter stufen den Nutzen ihres (historisch gewachsenen) Risikomanagements mehrheitlich als hoch ein. Risikoüberlegungen stellen gemäss Auskunft der Ämter einen wesentlichen Anteil der Führungstätigkeit dar, der 30 Prozent oder mehr betreffen kann.

Der Nutzen des 2004 neu eingeführten, formalen Risikomanagements wird hingegen kritisch hinterfragt. Teilweise wird das Instrument als zusätzliche Bürokratie empfunden. Führungsentscheide werden aufgrund des bestehenden Teil-Risikomanagements getroffen und nicht gestützt auf das neue Instrument. Dieses ist mehrheitlich nicht in die Geschäftsprozesse integriert. Immerhin wird diesem neuen Instrument attestiert, dass es in den Verwaltungseinheiten zu einer Sensibilisierung für die Aufgaben des Risikomanagements geführt und eine Stärkung des Risikobewusstseins bewirkt hat. Als «gemeinsamer Nenner» wurden erstmals in sämtlichen Ämtern Risiko-Coaches eingeführt, die als Fachleute die Linie unterstützen.

Das Risikomanagement kann dann einen Nutzen stiften, wenn es vom Management tatsächlich gelebt wird. Es sollte – ebenso wie das neue IKS – als Chance genutzt werden, um die bestehenden Führungsprozesse zu hinterfragen.

4.5 Der Nutzen des Informatiktools «R2C» wird als gering angesehen

Es muss klar betont werden, dass der Nutzen unterschiedlich betrachtet wird. Bei dieser Querschnittsprüfung wurden grössere VE (mit einer eher negativen Meinung zum Tool) befragt. Immerhin erfüllt das Tool auch bei grösseren Ämtern die Funktion einer Art Checkliste zur Prüfung der Vollständigkeit, indem das System die VE dazu zwingt, ihre Teilrisiken aus verschiedenen Projekten oder Sektionen in einer übergeordneten Systematik zusammenzutragen. Für kleinere VE deckt diese EDV-Lösung «R2C» die Bedürfnisse weitgehend ab.

Einige Verwaltungseinheiten wollen (und haben) nicht alle strategischen Risiken in diesem Tool erfasst, da sie ein Risiko im Aushorchen ihrer Massnahmen vermuten. Andere waren offener und wollten gerade die Veröffentlichung der Risiken, wenn es beispielsweise um die Information der Bevölkerung und der Wirtschaft geht (z.B. Erdbeben).

Die Bedenken bezüglich des Informationsschutzes sind nicht ganz unbegründet. Das Sicherheitskonzept der Anwendung soll basierend auf der Schutzbedarfsanalyse bzw. dem Informatiksicherheit und Datenschutz-Konzept (ISDS) überdacht und umgesetzt werden. Beispielsweise könnten die Passwort-Policy und die Nachprüfbarkeit der Mutationen und Zugriffe verbessert werden.

Die EFK betont, dass Ehrlichkeit einer der Erfolgsfaktoren des RM darstellt (und stärker gewichtet werden soll als das Öffentlichkeitsprinzip); demzufolge sind die entsprechenden Sicherheitsmassnahmen zu beachten.

4.6 Synergien mit dem Projekt Internes Kontrollsystem werden von den VE genutzt

Angesprochen auf mögliche Synergien wurde fast 100%ig auf das – bei allen VE – laufende Projekt «Internes Kontrollsystem (IKS)» hingewiesen. Von der EFV haben alle VE den Auftrag zur Einführung eines finanziellen IKS erhalten und sind im 2008 für die Umsetzung besorgt. Basis dazu bildet ein entsprechender Leitfaden der EFV.

Zum IKS wird an anderer Stelle erwähnt⁸, dass «aus heutiger Sicht die Umsetzungsarbeiten zum IKS in den VE und den Departementen auf Kurs sind.»

Die Querverbindungen zwischen dem RM und dem Projekt IKS sind in quasi allen Fällen vorhanden; dies im finanziellen Bereich, aber auch bei der Einhaltung von Rechtsvorschriften (Compliance). Bei den VE wurden mehrheitlich nur zum Projekt IKS Synergien festgestellt und behandelt; weitere Kontaktpunkte zu anderen VE-Projekten waren kein Thema.

Die EFK stellt fest, dass, wo effektiv notwendig, die personellen Vertretungen oder auch die Vernetzungen in den Projektteams vorhanden sind. Infolge der unterschiedlichen Ausprägung und auch des «Zielpublikums» des RM und des IKS, werden Synergien – zum heutigen Zeitpunkt und Informationsgehalt – jedoch eher als minim eingestuft.

⁸ Auszug aus dem Schlussbericht NRM vom 3. Juni 2008

4.7 Dezentrale Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Systematik sowie der Führung und Anleitung

4.7.1 Die Systematik kann verbessert werden

Die Verwaltungseinheiten verfügen teilweise über ihre historisch gewachsenen Risikomanagements, die auf bestimmte Problemstellungen begrenzt sind. Als im Jahr 2004 flächendeckend ein ganzheitliches Risikomanagement eingeführt und im Jahr 2007 zusätzlich das IKS im Bund vorgeschrieben wurde, ergab sich ein Nebeneinander von einerseits bereits bestehenden Teilaspekten des Risikomanagements und andererseits neuen, noch zu integrierenden Instrumenten.

Die Risikoanalyse ist Bestandteil sowohl beim IKS wie beim Risikomanagement. Es sollte in den Verwaltungseinheiten eine Systematik entwickelt werden, aus welcher das Verhältnis zwischen Risikomanagement und IKS (finanziell und nicht finanziell) ersichtlich wird. Eine solche Systematik sollte:

- die Aufgaben von Risikomanagement und IKS abgrenzen;
- die Nutzung von Synergien zwischen Risikomanagement, IKS und Krisenmanagement fördern; sowie
- aufzeigen, welche Aspekte des Risikomanagements (im ganzheitlichen Sinn) abgedeckt sind und wo allenfalls noch Lücken bestehen⁹.

4.7.2 Die Führung und Anleitung sollte gezielter erfolgen

Die Verwaltungseinheiten sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben auf sich gestellt. Der Bund betreibt lediglich eine minimale technische Schulung zur Handhabung des R2C-Programms. Er hat jedoch bewusst keine Ressourcen bereitgestellt, um die Verwaltungseinheiten bei der inhaltlichen Umsetzung des Risikomanagements zu unterstützen¹⁰. Teilweise springen die Departemente in diese Lücke, das Engagement ist jedoch unterschiedlich.

Aus Sicht der Verwaltungseinheiten ist die Schulung und Unterstützung zur Entwicklung eines einheitlichen Verständnisses im Risikomanagement zu begrüßen. Dabei spielt die Möglichkeit des gegenseitigen Erfahrungsaustausches eine wichtige Rolle, weil gleich gelagerte Risiken bestehen und Synergien untereinander besser genutzt werden können.

⁹ Als Referenzmodell zur Erkennung von Lücken im Risikomanagement kann beispielsweise die Übersicht «Mögliche RM Systeme in einem Amt / Departement» von N. G. Mueller (Leiter Krisenmanagementausbildung des Bundes, Bundeskanzlei) nützlich sein (siehe Beilage 2).

¹⁰ Hingegen wurden für die bundesweite Ausbildung im Krisenmanagement Ressourcen geschaffen (Bundeskanzlei). Ein wirksames Krisenmanagement muss jedoch auf dem Risikomanagement aufbauen können. Das heisst, die Aufgabe des Risikomanagements besteht in der vorausschauenden Beurteilung potenzieller Krisen und das Krisenmanagement setzt bei der Umsetzung präventiver Massnahmen ein. Vgl. dazu den vernetzten Ansatz Risikomanagement und Krisenmanagement von N.G. Mueller im Anhang 3.

5 Auf Stufe Bund erfolgt keine abgestimmte Konsolidierung

5.1 Ausgangslage

Gemäss Risikopolitik von 2004 (Ziffer 1.1) beinhalteten die Grundlagen für ein Risikomanagement beim Bund unter der Zielsetzung auch die Übersicht über die Risikosituation auf Stufe Bund sowie die Wahrung des guten Rufs des Bundes (Ziffer 1.2).

Bisher liegt ein RM lediglich auf Stufe VE vor. Hingegen fehlt eine Übersicht der Risiken auf Stufe Bund. Der Bundesrat nimmt lediglich Kenntnis von den einzelnen Übersichten der Departemente und der Bundeskanzlei. Das heisst, es fehlt ihm die Konzernsicht im bestehenden Risikomanagement.

Der Entscheid, ob eine Übersicht beziehungsweise ein RM auf Stufe Bund notwendig ist oder nicht, stellt eine Grundsatzfrage dar¹¹. Falls eine stufengerechte Risikoberichterstattung zu realisieren ist, sollten die nachstehend in Kapitel 5.2 aufgeführten Schwachstellen behoben werden.

5.2 Die Ziele des Risikomanagements werden auf Stufe Bund verfehlt

Die Ziele gemäss Risikopolitik 2004 wurden bisher nicht erfüllt, weil eine stufengerechte Beurteilung der Risiken fehlt. Das bestehende Berichterstattungswesen unterstützt die Führung nicht¹².

Folgende Gründe führen zu dieser Situation:

- Eine symmetrische Meldung von 5 Risiken pro Departement und der Kanzlei ist für den Bund nicht stufengerecht. Die für den Bund mit Priorität zu behandelnden Risiken sind nicht unbedingt symmetrisch auf die Departemente verteilt.
- Die Analyse von gegenseitigen Beeinflussungen der Risiken fehlt. Ein einzelnes Risiko kann andere Risiken verstärken (Kettenreaktion, Beispiel Erdbeben oder Pandemie). Die gegenseitige Abhängigkeit von Risiken müsste in die übergeordnete Risikobeurteilung miteinbezogen werden, weil sie den Gesamtbund und nicht einzelne VE betrifft.
- Risiken, die sich in der Summe verstärken, sollten auf Stufe Bund behandelt werden. Solche Risiken sind für einzelne VE oder Departemente von untergeordneter Bedeutung, verstärken sich jedoch infolge der Summierung.

¹¹ Die Generalsekretärenkonferenz lehnte die Schaffung einer Instanz ab, welche die konsolidierte Betrachtung der Risiken auf Stufe Bund durchführt.

¹² Von den gemeldeten Risiken wird Kenntnis genommen, jedoch erfolgt keine Genehmigung oder Beschlussfassung über Massnahmen.

- Ebenso fehlen in der bisherigen Risikoübersicht diejenigen Risiken, welche erst auf Stufe Bund oder Bundesrat wahrgenommen werden. Dazu gehören vor allem die politischen Risiken. Solche werden auf Stufe Amt oder Departement nicht berücksichtigt, da sie häufig erst auf übergeordneter Stufe erkennbar sind. Zudem kommen die strategischen Risiken zu kurz, da die gemeldeten Risiken mehrheitlich aus der operativen Tätigkeit der VE und Departemente stammen.

Das bestehende bottom-up System sollte durch einen top-down-Ansatz ergänzt werden, der die obigen Schwachstellen auf Stufe Bund beseitigt.

5.3 Zentrale Optimierungsmöglichkeiten bestehen bei der Ausbildung, der Systematik sowie der Führung und Anleitung

Ein allfälliges Kompetenzzentrum oder die Generalsekretariate sollten vermehrt aktiv mittels Workshops und Schulungen die Risiko-Coaches der Verwaltungseinheiten unterstützen. Dabei ist innerhalb der Departemente ein einheitliches Verständnis von Risiko, Risikomanagement und den Abgrenzungen zu andern Instrumenten wie IKS zu entwickeln. Der systematische Erfahrungsaustausch mit den Risikomanagern der Departemente und den Risiko-Coaches anderer Einheiten stellt einen wichtigen Erfolgsfaktor zur Weiterentwicklung des Risikomanagements dar¹³. Den Risiko-Coaches der Einheiten dient dieser Erfahrungsaustausch als Standortbestimmung.

Die Kommunikation zwischen Verwaltungseinheit und Departement ist in einzelnen Departementen verbesserungsfähig. Teilweise erhalten die Ämter keine Rückmeldung darüber, was das Departement mit den gemeldeten Amtrisiken macht oder es fehlt die Rückmeldung über Ergänzungen oder Anpassungen, die erst auf Stufe Departement angebracht werden.

Die Rolle der Generalsekretariate wird unterschiedlich wahrgenommen. Hauptsächlich werden die Risiken der Verwaltungseinheiten bearbeitet und weitergemeldet. Zum Teil werden die Angaben der Einheiten jedoch ergänzt mit zusätzlichen Risiken aus Departementssicht.

Die Institutionen des 3. und 4. Kreises sollten einheitlich gehandhabt werden. Heute werden diese in einzelnen Departementen erfasst, in der Mehrzahl der Departemente hingegen nicht. Gemäss Risikopolitik von 2004 haben diese Institutionen ein eigenständiges, separates Risikomanagement zu etablieren und sind im Risikomanagement des Bundes daher nicht zu berücksichtigen. Dagegen ist einzuwenden, dass das Eignerrisiko beim Bund liegt. Mindestens die mit dem Eignerrisiko verbundenen Aspekte sind aus Departementssicht im Risikomanagement zu berücksichtigen und in die Steuerungsprozesse stufengerecht einzubeziehen.

¹³ In einzelnen Departementen wird dies bereits praktiziert, soweit es die Ressourcen ermöglichen. Andere Departemente pflegen praktisch keinen Erfahrungsaustausch.

6 Angaben über die Durchführung einer Risikobeurteilung im Anhang zur Jahresrechnung: Pflicht formell erfüllt

In Analogie zur neuen Bestimmung von Art. 663b Ziff. 12 des Obligationenrechts (Angaben über das Risikomanagement im Anhang zur Jahresrechnung) hat der Bund für seine eigene Jahresrechnung in Art. 3 lit. b der Finanzhaushaltverordnung festgehalten, dass der Anhang zusätzliche Angaben zu «Risikosituation und Risikomanagement» enthält. Die Finanzverwaltung hat solche Angaben in der Jahresrechnung 2007 geliefert (siehe Beilage 4¹⁴).

Die Angaben enthalten eine Beschreibung der Prozesse, die in der Bundesverwaltung eingeleitet wurden. Inhaltliche Angaben zu wichtigen Risiken fehlen. Zwar wird im Schlussabschnitt unter «Offenlegung der Risiken» darauf hingewiesen, dass unter den Rubriken Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten Risiken je nach ihrem Charakter offengelegt seien. Jedoch betrifft diese Offenlegung solche Probleme, bei denen die Ursache bereits in der Vergangenheit liegt¹⁵, während Risikomanagement sich präventiv mit der Verhinderung oder Reduktion zukünftiger Schadensereignisse befasst. Das heisst, zu potenziellen Risiken der Zukunft werden keine inhaltlichen Angaben gemacht.

Formell ist die Pflicht erfüllt. Bezüglich Inhalt stellt sich die Frage, ob die Informationsbedürfnisse des Lesers der Jahresrechnung, insbesondere des Parlaments, damit befriedigt werden. Die Bestimmungen von Art. 663b Ziff. 12 OR und Art. 3 lit. b FHV stellen lediglich Minimalanforderungen auf. Je nach Bedürfnis der Adressaten solcher Angaben ist auch eine inhaltliche Umschreibung von wichtigen Risiken denkbar. Die private Treuhandbranche führt bezüglich der offenzulegenden Angaben zurzeit eine Diskussion über die Tragweite von Art. 663b OR. Dabei variieren die Meinungen zwischen reiner Deklarationspflicht («es gibt ein Risikomanagement»), einer Umschreibung der implementierten Prozesse (ähnlich der Bundeslösung) und einer materiellen Deklaration der Risiken der Gesellschaft.

Für die Umschreibung des Risikomanagements im Anhang sollten auf jeden Fall die Verantwortlichen für das Risikomanagement aller Stufen mit ihren Finanzabteilungen zusammenarbeiten. Während der durchgeführten Prüfung wurde festgestellt, dass diese Vernetzung mehrheitlich noch nicht gegeben ist.

¹⁴ Aus der Staatsrechnung Band 1 / 2007, Bericht zur Bundesrechnung, Ziffer 251/3, S. 43.

¹⁵ Bei Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten muss definitionsgemäss das auslösende Ereignis am Bilanzstichtag eingetreten sein. Für zukünftige Risiken können weder Rückstellungen gebildet noch Eventualverbindlichkeiten in den Anhang aufgenommen werden.

7 Schlussbemerkungen

Die Revisionsergebnisse wurden anlässlich der Schlussbesprechung vom 2. Juli 2008 besprochen. Es nahmen folgende Personen daran teil:

DRA	Gaschen Alain Budliger Artieda Helene	Risikocoach EDA Risikomanagerin EDA
DEZA	Jost Hans	Risikocoach
BAG	Riesen Bruno	Leiter Sektion Planung, Controlling u. Organisation
BAP	König Peter	Amtscontroller
V	Keller Beat Hutmacher Jean	Risikomanager Verteidigung Chef Controlling
EFV	Heynen Nicole	Risiko- und Versicherungsmanagement
EZV	Burgunder Christoph Frei Marcel	Finanzinspektorat ISBO
BIT	Schwendimann Peter Frigerio Claudio	Bereich Organisationsmanagement Recht und Information
seco	Scheidegger Jürg	Mitglied GL, Leiter Organisation, Recht und Akkr.
GS EJPD	Kissling Roland	Risikomanager
GS VBS	Imobersteg Jürg	Chef Projekte, Systeme, Finanzbelange
EFK	Huissoud Michel Zumwald Ivo Wagner Stefan Lüthi Dieter Siegenthaler Andrea	Direktion RL Team Team Prüfungsplanung

Über die behandelten Punkte gemäss dem vorliegenden Bericht herrschte grundsätzlich Übereinstimmung.

Wir danken Ihnen für die angenehme Zusammenarbeit und die kompetente Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Michel Huissoud
Vizedirektor

Ivo Zumwald
Revisionsleiter

BEILAGEN

- 1 Geprüfte Verwaltungseinheiten
- 2 Mögliche RM Systeme in einem Amt / Departement
(aus Vortrag vom 11. Juni 2008 von N.G. Mueller, Leiter Krisenmanagementausbildung des Bundes, Bundeskanzlei, LEWICO Vortragsreihe)
- 3 Vernetzter Ansatz Risikomanagement, Krisenmanagement, Einsatz
(aus Vortrag vom 11. Juni 2008 von N.G. Mueller, Leiter Krisenmanagementausbildung des Bundes, Bundeskanzlei, LEWICO Vortragsreihe)
- 4 Auszug Anhang Staatsrechnung

Beilage 1

Geprüfte Verwaltungseinheiten:

Bundeskanzlei

Krisenmanagement Ausbildung Bund

EDA Direktion für Ressourcen und Aussennetz
 Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

EDI Bundesamt für Gesundheit
 Bundesamt für Statistik

EJPD Generalsekretariat
 Bundesamt für Polizei

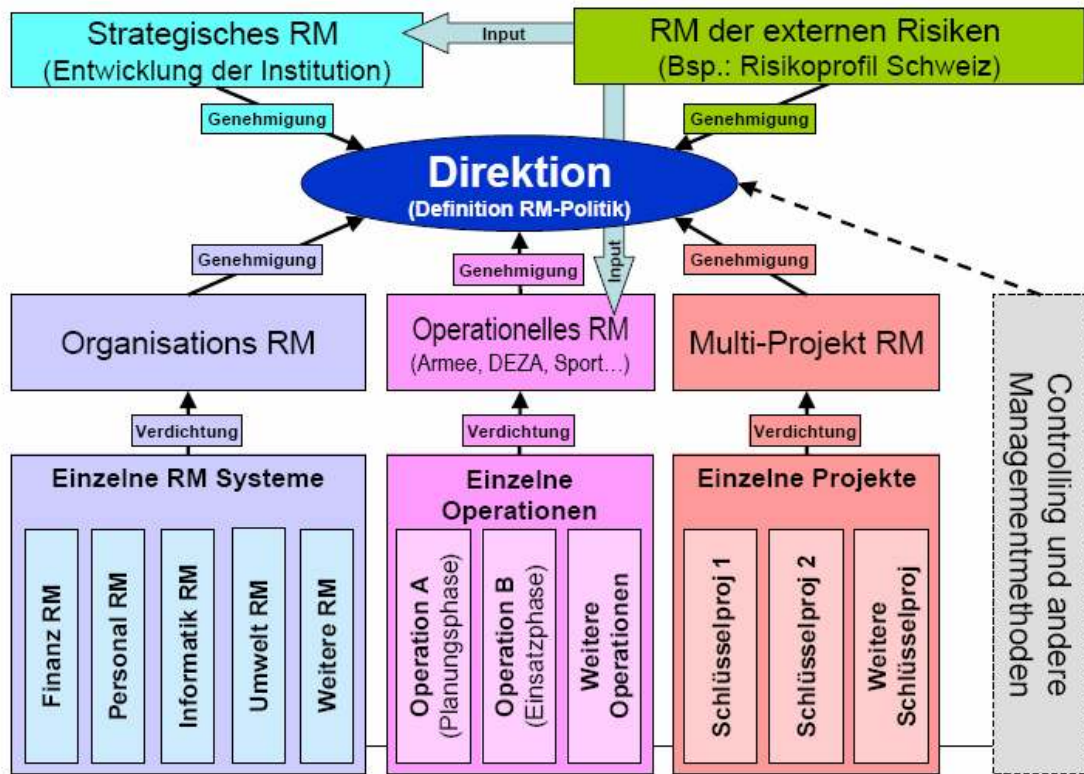
VBS Verteidigung

EFD Eidg. Finanzverwaltung
 Generalsekretariat
 Eidg. Zollverwaltung
 Bundesamt für Informatik und Telekommunikation

EVD Staatssekretariat für Wirtschaft

UVEK Generalsekretariat
 Bundesamt für Umwelt

☝ Mögliche RM Systeme in einem Amt / Departement

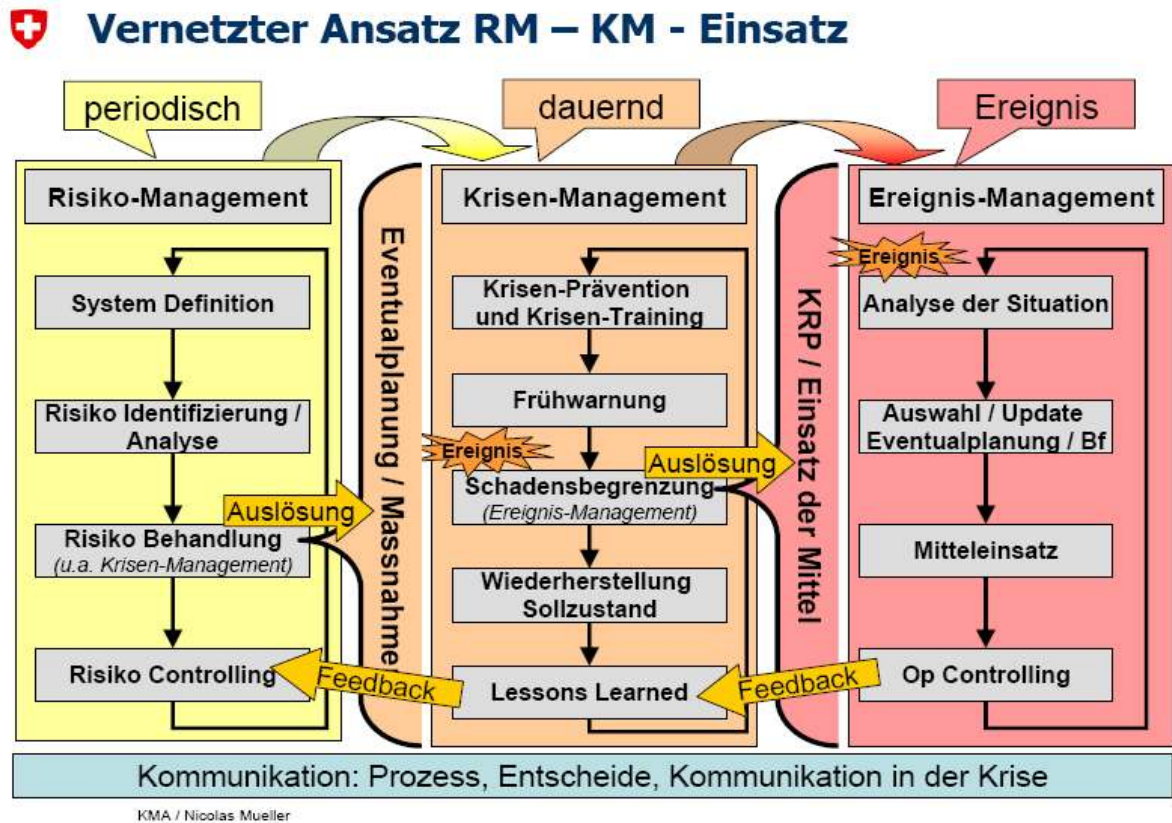


KMA / Nicolas Mueller

Quelle: Folie 18 aus dem Vortrag «Konzept für ein ganzheitliches Risiko- und Krisenmanagement» von Nicolas G. Mueller, Leiter Krisenmanagementausbildung des Bundes (Bundeskanzlei), gehalten im Rahmen der LEWICO Vortragsreihe am 11. Juni 2008 (<http://intranet.flag.admin.ch/d/intranet/>).

Kommentar: Im bestehenden Risikomanagement des Bundes wird nicht nach strategischen, operationellen, externen Risiken usw. unterschieden, sondern alle Risiken in einer einzigen Übersicht erfasst. Dadurch werden ungleiche Risiken miteinander verglichen (zum Beispiel strategische mit operativen) und es besteht das Risiko, wichtige Risiken zu übersehen (zum Beispiel externe). Die Verwaltungseinheiten befassen sich vielfach mit Teil-Risikomanagements aus dem obigen Schema, häufig mit Projekt-, Finanz- und Informatikrisiken.

Beilage 3



Quelle: Folie 11 aus dem Vortrag «Konzept für ein ganzheitliches Risiko- und Krisenmanagement» von Nicolas G. Mueller, Leiter Krisenmanagementausbildung des Bundes (Bundeskanzlei), gehalten im Rahmen der LEWICO Vortragsreihe am 11. Juni 2008 (<http://intranet.flag.admin.ch/d/intranet/>).

Kommentar: Risikomanagement und Krisenmanagement sollten miteinander vernetzt sein. Das Risikomanagement analysiert die potenziellen, zukünftigen Krisen und führt je nach Ergebnis der Analyse zur Eventualplanung oder der Umsetzung von präventiven Massnahmen.

Auszug Staatsrechnung Band 1/2007,
Bericht zur Bundesrechnung Ziffer 251/3, S. 43

3 Risikosituation und Risikomanagement

Der Bund ist vielseitigen Risiken ausgesetzt. Die zunehmende Vernetzung und Komplexität des Umfeldes, die Auslagerung von Bundesaufgaben, die Forderung nach erhöhter Effizienz und Effektivität der Dienstleistungserbringung, die Anforderungen an eine verantwortungsbewusste Verwaltungsführung, der vielfältige Aufgabenkatalog der Bundesverwaltung sowie finanzpolitische Restriktionen stellen den Bund vor zusätzliche Herausforderungen. Die Risikopolitik vom Dezember 2004 stellt die Grundlage für das Risikomanagement des Bundes dar. Sie legt den systematischen und konsequenten Umgang mit den vielfältigen Risiken in der Bundesverwaltung fest und beschreibt die Instrumente und Massnahmen zur Erfassung, Bewertung, Bewältigung und Überwachung der Risikopotenziale. Im Vordergrund stehen dabei die finanziellen Auswirkungen der Risiken.

Risikosituation des Bundes

Die Risiken des Bundes sind unmittelbar oder mittelbar mit den ihm durch Verfassung und Gesetze übertragenen Aufgaben und Tätigkeiten verbunden.

Der Bund kann einerseits Schaden an seinen eigenen Vermögenswerten erleiden. Wie in der Privatwirtschaft spielen dabei Liquiditäts- oder einzelne Marktrisiken eine bedeutende Rolle. Andererseits erwachsen ihm Risiken aus Haftungsverhältnissen gegenüber Dritten oder im Zusammenhang mit ausgelagerten Organisationen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen.

Der Bund haftet für Schäden, die Personen verursachen, welche unmittelbar mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben des Bundes betraut sind (z.B. Bundesangestellte). Darunter fallen auch Ersatzbegehren wegen Verletzung von Aufsichtspflichten. Als weitere Risiken können beispielsweise genannt werden: Schäden aus Elementarereignissen, Informatiksicherheit sowie politische Risiken.

Umgang mit Risiken

Für die Umsetzung des Risikomanagementprozesses und zur Unterstützung der Verwaltungseinheiten wird zentral für die Bundesverwaltung eine Risikomanagement-Software eingesetzt. Die Erfassung von Risiken erfolgt nach Ursachen und Auswirkungen. Die Risikobewertung erfolgt nach den finanziellen Auswirkungen (potenzielle Schadenhöhe) sowie der Eintrittswahrscheinlichkeit. Die einzelnen Departemente sowie die Bundeskanzlei setzen die Risikopolitik selbstständig um. Das EFD koordiniert zusammen mit der Bundeskanzlei und den verantwortlichen Departementen die jährliche Berichterstattung. Die Hauptverantwortung für das Risikomanagement trägt der Bundesrat.

Das Reporting erfolgt jeweils auf Ende des Kalenderjahres. Dabei werden folgende Risikobereiche berücksichtigt:

- Finanzielle und wirtschaftliche Risiken

- Rechtliche Risiken
- Sach-, technische und Elementarrisiken
- Personenbezogene und organisatorische Risiken
- Technologische und naturwissenschaftliche Risiken
- Gesellschaftliche und politische Risiken.

Instrumente und Massnahmen des Risikomanagements

Zur Überwachung und Steuerung von Risiken werden Steuerungs- und Kontrollsysteme eingesetzt. Diese können sowohl organisatorischer (z.B. Vier-Augen-Prinzip), personeller (z.B. Weiterbildung) oder technischer (z.B. Brandschutz) Natur sein. Die Wirksamkeit der Steuerungs- und Kontrollsysteme wird ständig überprüft und laufend weiterentwickelt. Sie sind integrale Bestandteile der Geschäftsprozesse. Dazu gehört unter anderem ein verwaltungsweit einheitlicher Planungs-, Budgetierungs- und Controllingprozess.

Erkannte Risiken werden erfasst und analysiert. Grosse Einzelrisiken werden individuell überwacht. Zur Verminderung der Risiken werden zudem rechtliche Anpassungen sowie vertragliche Vereinbarungen geprüft und umgesetzt.

Der Bundesrat trifft die notwendigen Massnahmen, um das Vermögen des Bundes zu schützen, die rechtmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten zu verhindern beziehungsweise aufzudecken sowie eine ordnungsgemässe Rechnungsführung und eine verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

Der Bund tritt in der Regel als «Eigenversicherer» auf. Mögliche Schadenfälle und Haftungsrisiken werden nur in Ausnahmefällen durch Drittversicherungen gedeckt.

Offenlegung der Risiken

Die Offenlegung der Risiken in der finanziellen Berichterstattung erfolgt je nach ihrem Charakter unterschiedlich. Anhand der Eintretenswahrscheinlichkeit des Risikos können verschiedene Stufen unterschieden werden:

- Bereits eingetretene Risiken, die auf Ereignissen in der Vergangenheit basieren, und bei denen ein Mittelabfluss in den nachfolgenden Rechnungsperioden wahrscheinlich ist, werden in der Bilanz der Jahresrechnung als Verbindlichkeiten und Rückstellungen berücksichtigt.
- Sachverhalte, für deren Eintritt ein erhebliches, quantifizierbares Risiko besteht, werden im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen (Eventualverpflichtungen, Sachverhalte mit Eventualcharakter).

Durch die verwaltungsinternen Prozesse ist sichergestellt, dass Risiken die die Tatbestände von Eventualverbindlichkeiten oder Rückstellungen erfüllen, vollständig erfasst werden können und in die Jahresrechnung einfließen.