

Weisungen über die Risikopolitik des Bundes

Erläuterungen

Ingress

Der Bundesrat erlässt die «Weisungen über die Risikopolitik des Bundes» gestützt auf sein Weisungsrecht als oberste leitende und vollziehende Behörde der Eidgenossenschaft (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 35 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz [RVOG] vom 21. März 1997¹; Art. 50 Abs. 1 Finanzhaushaltsverordnung [FHV] vom 5. April 2006²). Die neuen Weisungen ersetzen zusammen mit den von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) zu erlassenden Richtlinien über das Risikomanagement (vgl. Ziff. 6 Abs. 1) die vom Bundesrat am 3. Dezember 2004 verabschiedete «Risikopolitik, Grundlagen für das Risikomanagement beim Bund».

Ziffer 1 Gegenstand

Ein mit der Erstellung einer Zweitmeinung beauftragter externer Experte³ hat die Risikopolitik des Bundes im grösseren Kontext, der die gängigen Normen und «Best Practices» reflektiert, wie folgt definiert: «Die Risikopolitik bzw. die Risikomanagement-Politik des Bundes umfasst die Grundsätze und Entscheide, die das Verhalten der Bundesverwaltung und ihrer Führungskräfte im Umgang mit ihren Risiken nach aussen und nach innen langfristig bestimmen.»

Mit dem Erlass von formellen Weisungen erfüllt der Bundesrat ein Anliegen der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)⁴. Auch die Geschäftsprüfungskommissionen des National- und Ständerats (GPK) erachten verbindliche Vorgaben des Bundesrates, insbesondere unter dem Aspekt der Stärkung der «unité de doctrine» bei der konkreten Umsetzung der Risikopolitik in den Departementen und der Bundeskanzlei, als notwendig⁵.

Der Bundesrat legt in den vorliegenden Weisungen die verbindliche Grundlage für die Ausgestaltung, Umsetzung, Leistungsbewertung und Verbesserung des Risikomanagements. Festgelegt werden der Geltungsbereich, die Ziele und die Grundsätze des Risikomanagements sowie die verschiedenen Funktionen im Risikomanagement

¹ SR 172.010

² SR 611.01

³ Dr. Bruno Brühwiler, Euro Risk Limited, Zürich

⁴ vgl. Bericht der EFK vom 07.07.2008: «Eidg. Finanzverwaltung; Querschnittsprüfung; Risikoanalyse auf Stufe Amt und Bund»

⁵ vgl. Bericht der GPK vom 28.05.2010: «Risikoreporting zuhanden des Bundesrats» (BBI 2010 5683)

des Bundes. Die Einzelheiten der Umsetzung werden in Richtlinien der EFV über das Risikomanagement geregelt werden (vgl. Ziff. 6 Abs. 1).

Ziffer 2 *Risikodefinition und Geltungsbereich*

In **Absatz 1** wird definiert, was im Risikomanagement des Bundes unter dem Begriff «Risiko» verstanden wird. In den erwähnten Richtlinien der EFV, einer Art «Handbuch zum Risikomanagement», wird der Begriff weiter verfeinert werden. Auf Stufe Bundesrat werden in den vorliegenden Weisungen folgende Eckwerte festgelegt:

- Ausgangspunkt für die Definition ist die Erreichung der Ziele bzw. die Erfüllung der Aufgaben der Bundesverwaltung. Als Risiken werden Ereignisse oder Entwicklungen angesehen, die mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu einer Nicht- oder Schlechterfüllung des gesetzlichen Auftrags führen können. Da dem Chancenmanagement in der öffentlichen Verwaltung, die dem Legalitätsprinzip verpflichtet ist, nur untergeordnete Bedeutung zukommt, werden im Risikomanagement des Bundes in erster Linie die negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung («Schäden») bewirtschaftet.
- Risikomanagement befasst sich grundsätzlich mit möglichen zukünftigen Geschehnissen. Ein Risiko kann sich als einzelnes Ereignis oder als End- oder Zwischenstadium einer Entwicklung manifestieren. Es ergibt sich aus äusseren Einflüssen oder aus Handlungen oder Unterlassungen, welche der Bundesverwaltung zuzuordnen sind.
- Zu erfassen sind alle aus der Sicht der Departemente oder der Bundeskanzlei oder aus jener des Bundesrates wesentlichen Risiken. Untergeordnete, z. B. rein amtspezifische Risiken ohne grössere Auswirkungen, werden innerhalb der Risikomanagement-Prozesse der Verwaltungseinheiten bzw. der Departemente überwacht.
- Risiken werden aufgrund ihrer Auswirkungen und ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit bewertet. Nach ihren Ursachen können sie gegliedert werden in finanzielle und wirtschaftliche, rechtliche, Sach-, technische und Elementarrisiken, personenbezogene und organisatorische, technologische und naturwissenschaftliche, gesellschaftliche und politische Risiken usw.
- Die Bedeutung von Zielabweichungen bemisst sich nicht allein aufgrund von finanziellen Kriterien. Auch nichtfinanzielle Auswirkungen von Ereignissen und Entwicklungen, wie zum Beispiel Beeinträchtigungen der Reputation, Störungen in der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit, Personen-, Sach- oder Umweltschäden sollen angemessen berücksichtigt werden. Im erwähnten «Handbuch zum Risikomanagement» werden die einzelnen Bewertungskriterien und die Abstufungen bei der Bemessung unter Berücksichtigung von in der Bundesverwaltung vorhandenen Erfahrungswerten im Detail und einheitlich geregelt werden. Um die in dieser Beziehung unterschiedlichen Ansprüche der Departemente und der Bundeskanzlei bestmöglich zu berücksichtigen, werden die Detailregelungen unter der Leitung der EFV von den Risikomanagerinnen und Risikomanagern der Departemente und der Bundeskanzlei erarbeitet werden.

In **Absatz 2** wird der Geltungsbereich der Weisungen in organisatorischer Hinsicht festgelegt. Sie gelten (nach der Terminologie der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶) für die gesamte zentrale Bundesverwaltung sowie die Verwaltungseinheiten der dezentralen Bundesverwaltung, sofern diese keine eigene Rechnung führen. Nicht zum Geltungsbereich der Weisungen gehören insbesondere die eidgenössischen Gerichte und die Parlamentsdienste.

Ziffer 3 Ziele des Risikomanagements

Die Ziffer 3 ist in drei Absätze aufgeteilt. In Absatz 1 werden die übergeordneten Ziele des Risikomanagements festgelegt. Absatz 2 führt die Mittel auf, mit welchen diese Ziele erreicht werden sollen und in Absatz 3 sind weitere Ziele erwähnt, bei welchen dem Risikomanagement neben anderen Instrumenten nur eine unterstützende Rolle zukommt.

In **Absatz 1** werden die Ziele des Risikomanagements wie folgt umschrieben:

- a. Als Grundlage für die Entscheidungsfindung von Bundesrat und Bundesverwaltung soll über die Risikosituation Transparenz hergestellt werden. Die Geschäftsleitungen auf strategischer und operativer Ebene sollen in die Lage versetzt werden, Risiken frühzeitig zu erkennen, zu priorisieren und rechtzeitig adäquate Massnahmen einleiten zu können.
- b. Die Vertreter des Bundes (Mitglieder des Bundesrates und Bundesbedienstete) sollen vor äusseren Gefährdungen ihrer persönlichen Sicherheit angemessen geschützt werden.
- c. Ausserdem geht es darum, den Bund vor Schädigungen seines Vermögens und vor Beeinträchtigungen seiner Reputation zu bewahren.
- d. Generell soll im Sinne von Artikel 39 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) vom 7. Oktober 2005⁷ eine zweckmässige Verwendung der Mittel nach den Grundsätzen von Artikel 12 Absatz 4 FHG (Gesetzmässigkeit, Dringlichkeit, Sparsamkeit, wirksamer und wirtschaftlicher Einsatz der Mittel) sichergestellt werden.

Gemäss **Absatz 2** sollen die Risiken im Rahmen des Risikomanagement-Prozesses möglichst frühzeitig identifiziert, analysiert, bewertet und bewältigt werden. Die erforderlichen Massnahmen sollen rechtzeitig ergriffen werden können. Voraussetzung dafür ist, dass die Mitarbeitenden des Bundes über das notwendige Risikobewusstsein verfügen und ihre Einschätzungen auch offen zum Ausdruck bringen («Risikokultur»).

Laut **Absatz 3** ist das Risikomanagement eines jener Instrumente des Bundesrates, das, nebst anderen, zu einer vorausschauenden Aufgabenerfüllung und zur Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung beitragen soll.

⁶ SR 172.010.1

⁷ SR 611.0

Ziffer 4 Grundsätze des Risikomanagements

In **Absatz 1** wird klargestellt, dass das Risikomanagement ein Führungsinstrument des Bundesrates ist. Es ist voll integriert in die Geschäfts- und Führungsprozesse der Departemente und der Verwaltungseinheiten. Das Risikomanagement gehört zu jeder sorgfältigen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung.

Die Konsolidierung der Risiken auf Stufe Bundesrat (vgl. Ziff. 5 Abs. 2) setzt voraus, dass die einzelnen Risiken untereinander vergleichbar sind. Diese Vergleichbarkeit ist nur dann gegeben, wenn die Umsetzung des Risikomanagements in allen Departementen und Verwaltungseinheiten nach einheitlichen Regeln geschieht. In Richtlinien der EFV über das Risikomanagement wird deshalb verbindlich festgelegt werden, wie die Identifikation, Analyse, Bewertung, Bewältigung und Überwachung der Risiken zu erfolgen hat. Diese Regelungen werden sich an den gängigen Normenwerken (ISO⁸ 31000 Risk management; ONR⁹ 49000, ONR 49001, ONR 49002-1, ONR 49002-2, ONR 49002-3, ONR 49003 usw.) orientieren (**Absatz 2**). Für die Umsetzung des Risikomanagements nach den Weisungen des Bundesrates und den Richtlinien der EFV sind die Departemente und die Bundeskanzlei verantwortlich (vgl. Ziff. 5 Abs. 4 Bst. b).

Nach **Absatz 3** sollen alle für die Departemente und die Bundeskanzlei relevanten Risiken mit einer einzigen, gemeinsamen Informatikanwendung bewirtschaftet und (inklusive die einzelnen Entwicklungsschritte) dokumentiert werden. Nur so ist eine aussagekräftige und mit vertretbarem Aufwand realisierbare Risikoberichterstattung zuhanden des Bundesrates möglich.

Nach **Absatz 4** bewältigt der Bund seine Risiken nach den Strategien «vermeiden», «vermindern» und «finanzieren». Es gibt jedoch Bundesaufgaben, welche nur unter Inkaufnahme von Risiken erfüllt werden können. Trotz Risiken ist ein Verzicht auf die Aufgabenerfüllung in diesen Fällen (Strategie «vermeiden») in der Regel nicht zulässig. Die Bundesverwaltung kann nur versuchen, die Risiken möglichst gering zu halten (Strategie «vermindern»). Grundsätzlich trägt der Bund auch in finanzieller Hinsicht das Risiko für Schäden an seinen Vermögenswerten und für die haftpflichtrechtlichen Folgen seiner Tätigkeit selbst (vgl. Art. 50 Abs. 2 FHV). Nur in besonderen Fällen stimmt die EFV dem Abschluss eines Versicherungsvertrages zu.

Massnahmen zur Vermeidung oder Verminderung von Risiken sind je nach konkreter Situation auf der Stufe Bundesrat oder auf einer unteren Ebene zu beschliessen und umzusetzen (**Absatz 5**).

Zwecks Schadenbegrenzung ist als Teil des Risikomanagements für den Fall der Realisierung eines Risikos ein zweckmässiges Notfall-, Krisen- und Kontinuitätsmanagement einzuführen und zu erproben (**Absatz 6**). Dies erfolgt stufengerecht auf der Ebene Verwaltungseinheit, Departement oder Bundesrat. Die verschiedenen Funktionen im Not- und Krisenfall müssen im Voraus zugeordnet und die geplanten Abläufe müssen getestet werden. Weiter bestehen auch Schnittstellen des Risikomanagements zum Internen Kontrollsystem (IKS) und zu den gesetzlich streng geregelten Anforderungen der Arbeitssicherheit und des Umweltschutzes. Diese Bereiche verbleiben grundsätzlich in der Verantwortung der einzelnen Verwaltungseinheiten.

⁸ ISO: International Standard Organization

⁹ ON: Österreichisches Normungsinstitut

Werden im Rahmen dieser Prozesse jedoch wesentliche Risiken identifiziert (z. B. Nichteinhaltung von gesetzlichen Vorgaben), so sind diese im Risikomanagement zu bewirtschaften.

Die Kommunikation über die Resultate des Risikomanagements (**Absatz 7**) nach aussen ist aus Gründen der Vertraulichkeit naturgemäss stark eingeschränkt. Im Geschäftsbericht des Bundesrates und auch in den Berichterstattungen im Zusammenhang mit der Rechnungslegung des Bundes finden sich jeweils keine detaillierten Angaben über Risikoexponierungen des Bundes. Sehr grosse Bedeutung kommt demgegenüber der internen Kommunikation zu, also dem Informationsfluss von der einzelnen Verwaltungseinheit, über das Departement zum Bundesrat und wieder zurück. Die EFK und die GPK haben in ihren Berichten (vgl. FN 4 und 5) in dieser Beziehung Mängel festgestellt, und der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme¹⁰ zu Empfehlung 5 der GPK in Aussicht gestellt, dass dem berechtigten Anliegen im Rahmen der Richtlinien der EFV über das Risikomanagement die nötige Beachtung geschenkt werde.

Die stetige Weiterentwicklung und Verbesserung des Risikomanagements (**Absatz 8**) stellen eine permanente Aufgabe dar. In der Pflicht stehen der Bundesrat selber (Anpassungen der Risikopolitik), aber auch (und vor allem) alle anderen mit dem Risikomanagement befassten Stellen in der Bundesverwaltung. In ihrer Funktion als Koordinationsstelle wird die EFV die Anliegen der Risikomanagerinnen und Risikomanager der Departemente und der Bundeskanzlei zusammentragen.

Ziffer 5 Funktionen im Risikomanagement

Nach Artikel 35 RVOG führen der Bundesrat sowie die Departementsvorsteher und Departementsvorsteherinnen die Bundesverwaltung. Jedes Mitglied des Bundesrates führt ein Departement und trägt dafür die politische Verantwortung (Art. 37 Abs. 1 RVOG). In dieser Funktion macht der Bundesrat mit seinen Weisungen klar, dass das Risikomanagement einen wichtigen Teil der Führungsverantwortung auf allen Führungsebenen bildet, dass also Risikomanagement Chefsache ist (**Absatz 1**).

In den Absätzen 2 bis 5 werden (in der Terminologie des RVOG) die verschiedenen «Funktionen» im Risikomanagement zugeordnet. Zwar hat der Bundesrat für das Risikomanagement ein dezentrales Umsetzungskonzept beschlossen (vgl. die Absätze 4 und 5). Um eine Risikokonsolidierung auf Stufe Bund und eine möglichst einheitliche Umsetzung des Risikomanagements in den Departementen und Verwaltungseinheiten sicherzustellen, sind aber verschiedene Klammerfunktionen vorgesehen. Diese werden von der Generalsekretärenkonferenz (GSK) und der EFV ausgeübt (vgl. Absätze 2 und 3).

Die Umschreibung der Aufgaben der GSK in **Absatz 2** entspricht dem Beschluss der GSK vom 22. Januar 2010 (Konsolidierung von Querschnittsrisiken, Vollständigkeitsprüfung, Priorisierung der Departementsrisiken). Die GSK nimmt die Risikokonsolidierung auf Stufe Bund vor und verabschiedet die Risikoberichterstattung zuhanden des Bundesrates.

¹⁰ BBl 2010 5691

Die verschiedenen Aufgaben der EFV sind in **Absatz 3** aufgeführt. Die Aufzählung ist nicht abschliessend.

Die Departemente und die Bundeskanzlei (**Absatz 4**) setzen die Risikopolitik nach den Weisungen des Bundesrates und nach den Richtlinien der EFV um, sie stellen die notwendigen Ressourcen zur Verfügung und sie tragen die Verantwortung für die Risiken in ihrem Bereich. Sie bezeichnen eine Person, welcher als «Risikomanagerin» bzw. als «Risikomanager» die administrative Leitung des Risikomanagements im Departement bzw. in der Bundeskanzlei obliegt. Welche konkreten Aufgaben diese Funktion in der Regel beinhaltet, soll in den Richtlinien der EFV geregelt werden. Das Gleiche gilt auch für das Pflichtenheft des «Risikocoaches» auf der Stufe Verwaltungseinheit (vgl. Absatz 5). Der «Risikoeigner» ist jene Person, welche operativ die Verantwortung für das ihr zugeteilte Risiko trägt. In den meisten Fällen dürfte es sich um die Leiterin oder den Leiter der betroffenen Verwaltungseinheit handeln. Damit die Qualität der (mindestens jährlichen) Risikoberichterstattung an den Bundesrat gewährleistet ist, muss von den Departementen und der Bundeskanzlei verlangt werden, dass sie ihre Risikoexposition von Zeit zu Zeit von Grund auf neu überprüfen. Ansonsten bestünde die Gefahr einer stereotypen periodischen Aktualisierung bereits identifizierter Risiken; neue Entwicklungen könnten unbeachtet bleiben.

Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Leiterinnen und Leiter der Verwaltungseinheiten sind in **Absatz 5** geregelt. In Ergänzung zu den Richtlinien der EFV sind für sie bei der Umsetzung des Risikomanagements zusätzlich die Weisungen ihres Departements massgeblich.

Ziffer 6 Schlussbestimmungen

Die Einzelheiten betreffend das Risikomanagement sollen in Richtlinien der EFV festgelegt werden (**Absatz 1**). Die Weisungen treten in Kraft, sobald sie vom Bundesrat verabschiedet sind (**Absatz 2**). Eine formelle Aufhebung der vom Bundesrat im Dezember 2004 beschlossene «Risikopolitik» ist nicht angezeigt, da diese nicht in Weisungsform erlassen worden war.