

Teil 4: Risikomanagement

Literatur:

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Das kommunale Frühwarnsystem, Bericht 5/2011 und Das interne Kontrollsystem, Bericht 8/2014 – der Bericht über das Risikocontrolling ist in Vorbereitung; Frank Scholz/Andreas Schuler/Hans-Peter Schwintowski (Hrsg.), Risikomanagement der öffentlichen Hand, Heidelberg 2009; Gunnar Schwarting, Risikomanagement in Kommunen, Berlin 2015

Schon die Bibel befasst sich mit Projektrisiken – als ob Lukas den Berliner Flughafen vorausgeahnt hätte:

(28) Denn wer von euch, der einen Turm bauen will, setzt sich nicht zuerst hin und berechnet den finanziellen Aufwand, ob er (genug) für die Fertigstellung hat,

(29) damit nicht – wenn er das Fundament gelegt hat, aber (den Bau) nicht zu vollenden vermag – alle, die es sehen, beginnen, ihn zu verspotten,

(30) indem sie sagen: »Dieser Mensch hat zu bauen begonnen, aber es nicht vollenden können.«

Lukas 14,28ff.

Und hier ein musikalisches Beispiel zum Risikomanagement:

Risikosteuerung im Bläserquartett

4 Herren spielen in einem Bläserquartett. Sie wollen in 4 Wochen ein kleines Konzert im privaten Kreis veranstalten, dazu haben sie Verwandte und Freunde eingeladen. Bei ihren Proben stellen sie fest, dass ihr Programm noch nicht richtig „sitzt“. Die Aufführung könnte zu einer Blamage werden. Die einfachste Lösung wäre die Risikovermeidung, d.h. die Absage des Konzerts. Das wiederum wollen die 4 nicht, da sie ja bereits die Einladungen ausgesprochen haben. Also suchen sie nach Möglichkeiten der Risikosteuerung.

- Sie vermindern das Risiko, indem sie die Tempobezeichnung von Allegro nach Andante ändern,*
- sie begrenzen das Risiko, indem sie bei zwei schwierigen Stellen auf das da capo verzichten,*
- sie überwälzen das Risiko, indem sie in den schwierigen Stellen einen Spielerwechsel vornehmen; der Part von Sebastian Luft, der hier gar nicht zurechtkommt, wird von Peter Bläser übernommen, der glaubt, die Teile, insbesondere bei langsameren Tempo bewältigen zu können.*

Bei der anschließenden Probe unter den neuen Bedingungen stellen sie fest, dass lediglich 3% der Noten falsch gespielt worden sind. Dieses Restrisiko halten sie

für vertretbar, zumal sie erwarten, es durch fleißiges Üben noch weiter reduzieren zu können.

a) Risiko und Unsicherheit

Auch kommunales Handeln findet selbstverständlich unter Unsicherheit statt. Risikolosigkeit gibt es in keiner Kommunalverwaltung. Für bestimmte Bereiche wie den Brand- oder Katastrophenschutz ist die Thematik seit langem Bestandteil der Arbeit. Im Fokus der öffentlichen Wahrnehmung stehen darüber hinaus teure Fehlplanungen oder das Fehlverhalten einer Verwaltungsführung. Aber auch ganz alltägliche Verwaltungsvorgänge bergen Risiken, berühren somit auch die Tätigkeit jeder Mitarbeiterin und jedes Mitarbeiters.

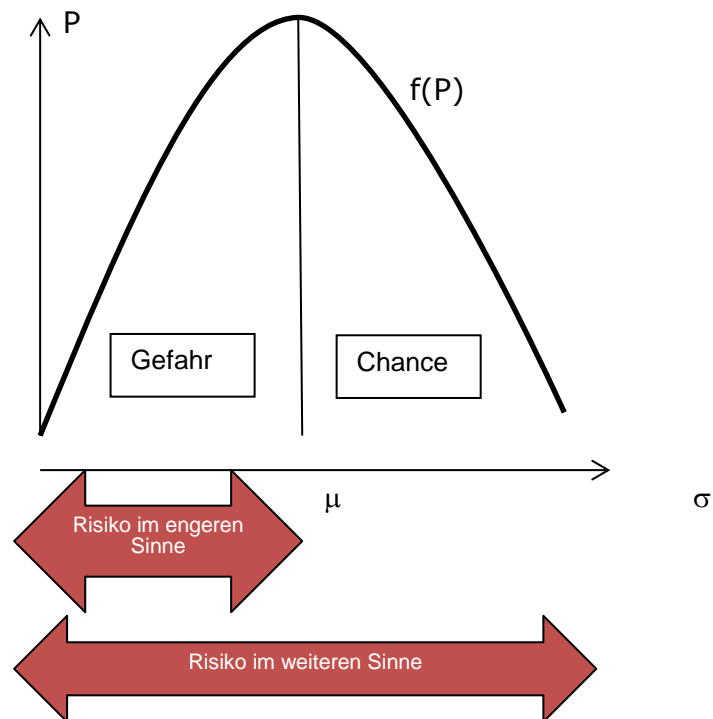
Beispiele für risikobehaftete Sachverhalte in einer Kommunalverwaltung

- *Baumschäden*
- *der Zustand von Spielflächen und -plätzen*
- *Altlastenverdachtsflächen*
- *Tragfähigkeit von Brücken*
- *Fehler in Abrechnungsverfahren*
- *Fehlerhafte Steuererklärungen*
- *Fehlende oder unvollständige Betrauungsakte in Beihilfefällen*
- *Stromunterbrechungen*
- *Verzögerte Wartungsarbeiten an technischen Einrichtungen*
- *die Auswahl und Betreuung von Pflegefamilien*
- *die Entscheidung zwischen festen Zinsen und Derivaten*
- *die Vermarktung gemeindlicher Grundstücke*
- *Annahmen zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen, aber auch*
- *unklare und wechselnde Mehrheiten in der Vertretungskörperschaft*
- *u.v.a.m.*

Eigene Zusammenstellung

Welche Ereignisse von außen auf die Kommune wirken bzw. welche Auswirkungen eigene Entscheidungen haben, lässt sich mit Sicherheit nicht vorhersagen. Vielmehr können positive (Chance) wie negative Ergebnisse (Gefahr) erwartet werden. Üblicherweise werden als Risiken die negativen Ausprägungen verstanden. Risikomanagement befasst sich dementsprechend mit der Abwendung von Gefahren. Umgekehrt gibt es auch ein Chancenmanagement, das z.B. bei der Wirtschaftlichkeitsprüfung von kommunalen Projekten eine wichtige Rolle spielt.

Ergebnisausprägung (Normalverteilung)



Eigene Darstellung

Risiken lassen sich nicht ausschließen; daher ist es notwendig, dass die Kommune definiert, wie sie mit Risiken umgehen will. Dazu gehört auch die Beschreibung eines Restrisikos, das sie zu tragen bereit ist („risk appetite“). Das ist nicht Selbstzweck; vielmehr soll eine transparente Risikopolitik bei wichtigen Stakeholdern, z.B. Gläubigern, aber auch dem eigenen Personal, Vertrauen schaffen; sie kann somit als Beitrag zur Good Governance angesehen werden.

Risikopolitik der Stadt Zürich

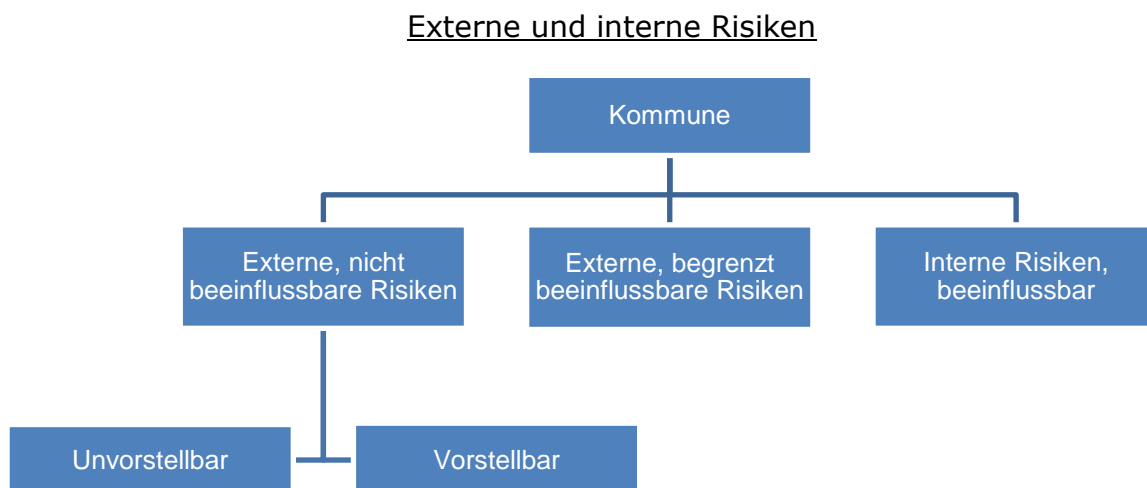
„Die Stadt Zürich geht kalkulierte Risiken ein. Statt alle Risiken risikoscheu zu vermeiden oder die restlichen aufwändig zu versichern, werden Risiken bewusst getragen oder eingegangen, um die damit verbundenen Chancen wahrzunehmen. Die Risikopolitik der Stadt Zürich bildet die Grundlage für ein ganzheitliches, strukturiertes und stadtweites Chancen- und Risikomanagement. Dieses Instrument trägt dazu bei, die Risiken unter Berücksichtigung des Schadensausmasses, der Eintrittswahrscheinlichkeit, der Chancen- und Risikofähigkeit der Stadt Zürich zu bewältigen. Das Chancen- und Risikomanagement der Stadt Zürich beinhaltet alle Risiken, insbesondere strategische Risiken, operative Risiken, Finanzrisiken, Beteiligungsrisiken, Projekt- und Prozessrisiken.“

Quelle: Präsentation von Tolga Ece anlässlich der Tagung „Strategisches Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften am 12. April 2014, Folie 19,

b) Risikofaktoren und Risikoakteure

Risiken können durch externe Einflüsse entstehen; dazu zählen neben Naturereignissen u.a. die wirtschaftliche Entwicklung – die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 kann dafür als Beleg gelten – oder der demografische Wandel. Ein weniger beachteter Risikofaktor sind politisch-administrative Maßnahmen wie die Steuergesetzgebung oder Funktional- und Territorialreformen. Nicht alle externen Faktoren entziehen sich vollkommen einer kommunalen Einflussnahme; so kann die einzelne Kommune den demografischen Wandel in begrenztem Umfang zu steuern suchen oder über die Spitzenverbände auf die Steuerpolitik einwirken. Anders verhält es sich mit internen Risiken; diese resultieren aus fehlerhaften Prozessen (z.B. mangelhafte Kostenkontrolle) oder fehlerhaftem Verhalten Einzelner (z.B. Nachlässigkeit, Qualitätsmängel, dolose Handlungen). Ihnen gilt das Hauptaugenmerk des Risikomanagements.

Eine Besonderheit sind sog. „Schwarze Schwäne“ (N. Taleb), d.h. Risiken, die als unvorstellbar gelten (z.B. Vulkanausbruch in Berlin). Sie finden vor allem in theoretischen Betrachtungen Resonanz, dürfen für die praktische Kommunalpolitik deswegen jedoch nicht ignoriert werden. Denn häufig gibt es in der kommunalpolitischen Diskussion beschwichtigende Äußerungen („Hatten wir noch nie“, „Kann uns nicht passieren“), auch wenn die Evidenz aus anderen Kommunen eine andere Einschätzung nahelegt. Auf diese Weise würde ein „grauer“ (d.h. ein begrenzt vorstellbares Risiko) zu einem „schwarzen Schwan“ (eben einem unvorstellbaren Risiko) gemacht.

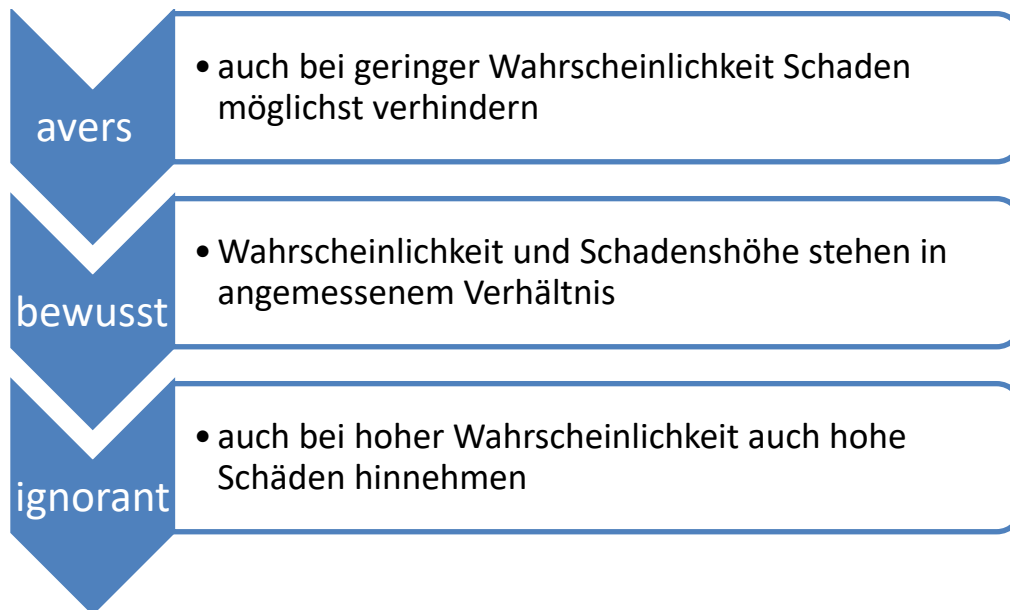


Eigene Darstellung

Für Risiken muss nicht nur ein generelles Bewusstsein vorhanden sein; sie müssen auch im Einzelnen erkannt werden. Daher kommt der Risikofrüherkennung in den Modellen zum Risikomanagement, z.B. der KGSt, eine besondere Bedeutung zu. Dabei ist zu beachten, dass es Individuen sind,

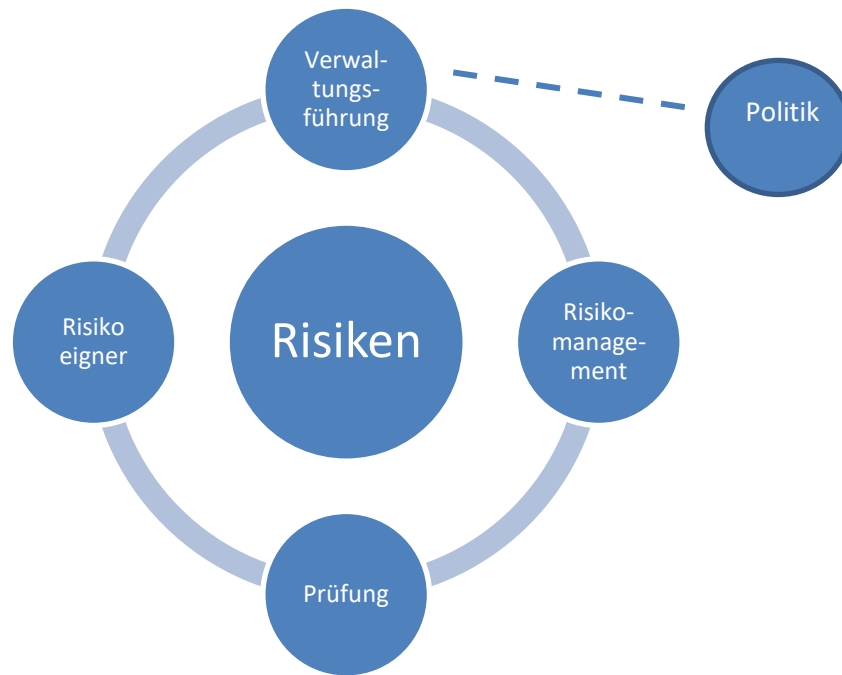
die einzeln oder in Gruppen Risiken zu definieren und Steuerungsmechanismen zu erörtern haben. Hierbei spielt die Entscheidungstheorie eine zentrale Rolle. Zunächst ist die individuelle Einstellung zu Risiken zu berücksichtigen, die sich auf einer Skala von risikoignorant bis risikoavers bewegen kann. Zwar gilt für die öffentliche Verwaltung in ihrer Gesamtheit als Treuhänderin fremder Mittel ein eher risikoaverses Verhalten als Maßstab, das muss aber nicht für jeden Akteur gelten.

Individuelles Risikoverhalten



Eigene Darstellung

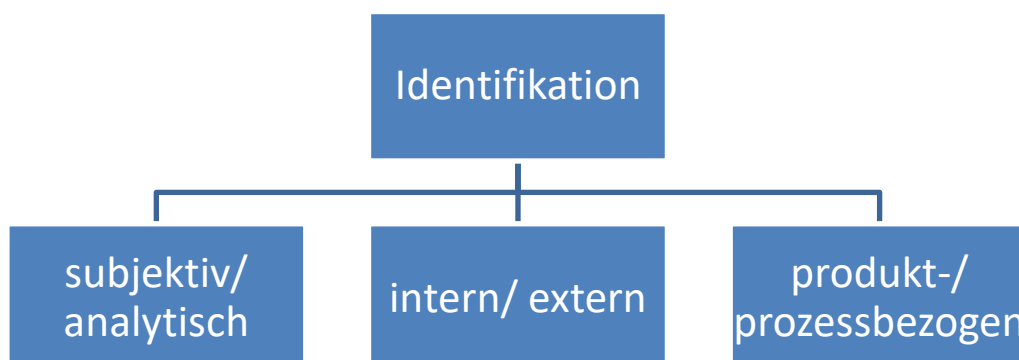
Akteure sind im Grundsatz alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Verwaltung, denn jede ihrer Handlungen kann Risiken zur Folge haben. Sie sind für ihren Aufgabenbereich die sog. „Risikoeigner“. Hinzu kommt als weiterer Akteur das Risikomanagement als Teil der Zentralen Steuerung. Die politische Ebene ist - abgesehen von Grundsatzentscheidungen - in das Risikomanagement selbst nicht involviert. Risikomanagement ist insoweit anders als die allgemeine Steuerung ein Prozess, der vornehmlich innerhalb der Verwaltung stattfindet. Insoweit kann das Risikomanagement auch Gegenstand der örtlichen/überörtlichen Prüfung werden.



Eigene Darstellung

Für das Risikomanagement kommt es darauf an in einem ersten Schritt überhaupt Risiken zu benennen („Risikoinventur“). Dabei sind interne und externe, subjektive und analytische sowie produkt- und prozessbezogene Verfahren der Früherkennung zu unterscheiden. Eine Präferenz für ein einziges Verfahren würde zu kurz greifen, vielmehr ist ein Methodenmix anzustreben. So ist für eine Prozessbetrachtung eher ein analytisches Verfahren in Betracht zu ziehen, während Produktrisiken auch aus subjektiver Sicht ermittelt werden können.

Risiko-Identifikationsverfahren



Eigene Darstellung

Interne Verfahren haben den Vorteil, dass das Sachwissen jedes Risikoeigners genutzt werden kann; allerdings spielen dabei die subjektiven Einstellungen eine

wichtige Rolle. Denn es gibt für die Entscheidungsfindung einige typische Verhaltensmuster. So beschreibt der sog. omission-bias die Einschätzung, dass Nicht-Handeln per se weniger risikobehaftet sei als eine Aktivität. Risiken werden oft besonders dann wahrgenommen, wenn sie an anderem Ort vor kurzer Zeit eingetreten sind. Risiken, für die sich die Entscheidungsträger auch konkrete Ereignisse vorstellen können, werden oft häufiger genannt. Auf sog. sunk costs, d.h. bereits getätigte, nicht geplante (Mehr)aufwendungen wird nicht mit einem Abbruch der entsprechenden Aktivität reagiert; vielmehr werden weitere Mittel zur Verfügung gestellt, damit die bereits entstandenen Kosten nicht „umsonst“ gewesen sind. Viele Kostensteigerungen bei Infrastrukturprojekten lassen sich auf einen solchen Mechanismus zurückführen.

Bei der Früherkennung von Risiken darf nicht übersehen werden, dass hierfür häufig Verfahren verwandt werden, die nicht individuell sondern in Gruppen erfolgen. Die Risikofindung in der Gruppe kann aber durch gruppenspezifische Verhaltensmuster geprägt sein, wenn die Gruppe z.B. hierarchisch zusammengestellt ist. Insofern kommt jenseits allgemeiner Erwägungen auch der Auswahl von spezifischen Verfahren zur Früherkennung eine wichtige Funktion zu. Bei besonders wichtigen Sachverhalten sollten mehrere Möglichkeiten parallel genutzt werden, dabei können interne (z.B. neben Workshops auch Interviews/Fragebögen) gleichzeitig aber auch externe Lösungen (Peer Reviews, Expertenbefragung, Erfahrungsaustausch) in Betracht kommen.

Bei einer Analyse von einzelnen Verwaltungstätigkeiten geht es vielfach darum, Risiken an bestimmten Prozessschritten oder Prozessfaktoren festzumachen. Dieses Vorgehen erleichtert die Risikoidentifizierung insoweit als ein begrenztes Feld betrachtet wird. Die nachfolgende Auswahl zeigt typische Prozessmängel. Allerdings dürfen dabei Interdependenzen zwischen einzelnen Risiken (z.B. zwischen Servicequalität und Personalausstattung) nicht aus dem Blickfeld geraten.

Risiken nach Prozessschritten

1. *Zeitlich (z.B. verspätete Zahlung, Antragsstau)*
2. *Personell (z.B. Personalmangel, fehlende Qualifikation)*
3. *Kosten (z.B. Fehlprognose, Nachtragsaufträge)*
4. *Material (z.B. Ausfall der Lieferung von Streusalz 2010)*
5. *Daten (z.B. mangelhafte Sicherung, Datenverlust)*
6. *Qualität/Service (z.B. Unzufriedenheit der Nutzer, fehlerhafte Bescheide)*
7. *Marktentwicklung (z.B. überschätzte Auslastung kommunaler Einrichtungen)*
8. ...

Ein besonderes Problem stellen dolose Handlungen dar, da sie das Vertrauen innerhalb, aber auch außerhalb der Organisation in Frage stellen. Sie aus der Betrachtung aber auszuschließen, z.B. in der Annahme, die Verwaltung sei so überschaubar, dass Fehlverhalten rasch entdeckt würde, wäre falsch; denn dolose Handlungen können auch in einer kleinen Verwaltung auftreten. In der Definition sind neben den typischen Fällen von Unterschlagung oder Vorteilsannahme auch Vorgänge genannt, die für eine Kommunalverwaltung nicht unüblich sein dürften. Dazu gehört zum einen die „geschönte“ Darstellung eines Sachverhalts, die im privatwirtschaftlichen Bereich (z.B. Bilanzmanipulation, unrichtiger Lagebericht) auch strafrechtliche Konsequenzen haben kann. Auch Vorteile für Dritte, z.B. die kostenlose Gestellung von kommunalem Inventar für Vereinsfeste, sind nicht unüblich; sie müssen zwar nicht entfallen, dürfen allerdings nicht von der Entscheidung eines Einzelnen abhängen. Vielmehr wäre es notwendig hierfür generelle Regelungen zu treffen.

Dolose Handlungen

„Der Begriff ‚Fraud‘ umfasst vorsätzliche Handlung einer oder mehrerer Personen, um ungerechtfertigte oder rechtswidrige Vorteile zu erlangen (z.B. durch betrügerisches Verhalten und Unterschlagungen)...

- *Management-Fraud: Falsche Präsentation des Unternehmens, um beispielsweise Arbeitsplätze zu sichern oder mittelbare Vorteile zu erlangen ...*
- *Mitarbeiter-Fraud: Erlangung eines direkten persönlichen Vorteils durch Mitarbeiter ... durch die zweckentfremdete Nutzung von betrieblichen Leistungen oder Eigentum*
- *Begünstigung Dritter: Gewährung ungerechtfertigter Leistungen oder Eigentum an Dritte ..., ohne dass dabei einem Mitarbeiter ein Vorteil gewährt werden muss.“*

Quelle: Oliver Bungartz, Handbuch Interne Kontrollsysteme, 4. Aufl. Berlin 2014, S. 339f.

c) Der Rechtsrahmen

Unternehmen sind verpflichtet ein Risikomanagement-System einzurichten; die Beurteilung der Angemessenheit und Funktionsfähigkeit dessen ist ein wesentlicher Bestandteil der jährlichen Abschlussprüfung. Dazu sind zahlreiche Prüfungsstandards (PS) durch das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) entwickelt worden. Diese Anforderung gilt selbstverständlich auch für öffentliche Unternehmen. Risikomanagement ist insoweit dem öffentlichen Bereich nicht fremd.

Ausgewählte Prüfungsstandards für kommunale Unternehmen

Allgemeine Prüfungsstandards

IDW PS 210 Zur Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten im Rahmen der Abschlussprüfung

IDW PS 340 Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nach § 317 Abs. 4 HGB

IDW PS 350 Prüfung des Lageberichts

IDW PS 720 Berichterstattung über die Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 HGrG

Spezielle Prüfungsstandards

IDW PS 700 Prüfung von Beihilfen nach Artikel 107 AEUV insbesondere zugunsten öffentlicher Unternehmen

IDW PS 980 Prüfung von Compliance Management Systemen

Hinzuweisen ist auch auf den DRS 20 Konzernlagebericht, der die bisherigen Bestimmungen des DRS 5 zur Risikoberichterstattung enthält.*

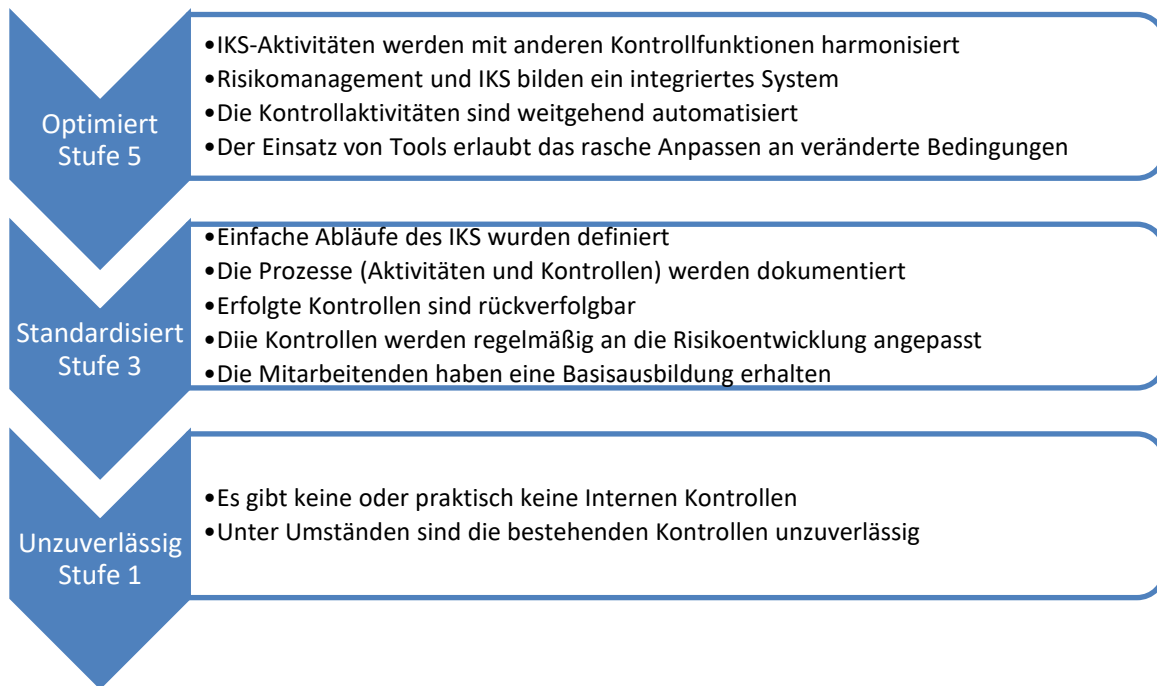
*Deutscher Rechnungslegungsstandard

Eigene Zusammenstellung

Für die Kernverwaltung gibt es einen so dezidierten Rechtsrahmen nicht. Lediglich in den Vorschriften zum Lage- oder Rechenschaftsbericht finden die Begriffe „Risiko“ und „Chance“ Erwähnung, indem in dem Bericht auch hierauf einzugehen ist. Eine präzisere Formulierung fehlt indessen, so dass die Risikoberichterstattung in der Praxis sehr unterschiedlich zwischen den Kommunen ausfällt. Oft genannt werden überdies meist nur externe Risiken wie die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung oder eine erwartete Erhöhung des Zinsniveaus.

Eine Änderung könnte sich ergeben, wenn in einem Gesamtlagebericht die Risikoberichterstattungen der Beteiligungen und der Kernverwaltung zusammengeführt werden sollen (§ 51 GemHVO NRW). Sie sollten qualitativ im Wesentlichen übereinstimmen. Dabei sind von besonderem Interesse die wechselseitigen Abhängigkeiten und die damit verbundenen Risiken. Denn zum einen können Beteiligungen ein Risiko für die Kommune bergen (wenn unerwartete Verluste eintreten); zum anderen kann aber die Finanzlage der Kommune auch für ein Beteiligungsunternehmen zum Problem werden, wenn die Kommune für ihren defizitären Haushalt höhere Abführungen des Unternehmens erwartet und damit eine Stärkung des Eigenkapitals schwieriger wird.

Risikomanagementsysteme werden üblicherweise nach ihrem Reifegrad charakterisiert. Üblich ist eine fünfstufige Skala, hier am Beispiel des Kernelements des Risikomanagements, dem Internen Kontrollsystem:



Quelle: Manuela Koch-Rogge/Georg Westermann, Internes Kontrollsystem und Prozesse, in: Wolfgang Veldboer/Mario Bruns/Christoph Eckert (Hrsg.), Praxishandbuch Kämmerei, 2. Aufl. Berlin 2018, S. 15 (gekürzt) in Anlehnung an eine Skala der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Der Hessische Rechnungshof hat in seinem Kommunalbericht 2017 die Internen Kontrollsysteme von 7 Städten untersucht. Dabei wird deutlich, dass es durchgängig noch Schwachstellen gibt. Kritisch ist vor allem das Ergebnis für den Kassenbereich. Zwar wird das Vier-Augen-Prinzip durchgängig beachtet, die Probleme liegen aber vor allem bei der Software:

„Die eingesetzte Software ließ in allen Städten mit Ausnahme von ... eine manuelle Veränderung der geprüften und gebuchten Zahlungsdatensätze zu, so dass unmittelbar vor Veranlassung der Auszahlungen Beträge, Bankverbindungen und Fälligkeiten editiert werden konnten.“

Quelle: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs, Kommunalbericht 2017 – Dreißigster Zusammenfassender Bericht, November 2017, S. 102

d) Interne Kontrollsysteme und Risikosteuerung

An die Früherkennung schließt sich das Interne Kontrollsystem an, das dafür sorgen soll, dass vor allem Prozessrisiken im Verwaltungsablauf erkannt und beseitigt werden. Dazu gehören Sicherheitsstandards wie das Vier-Augen-Prinzip, die Unmöglichkeiten in IT-Verfahren unbefugt einzugreifen ebenso wie Dokumentationspflichten, die einen Nachvollzug von Entscheidungen ermöglichen sollen. Schließlich soll das Risikocontrolling die notwendigen Informationen zur Risikolage geben.

Tax Compliance als Spezialfall des Risikomanagements

Die Kommune ist nicht nur Steuergläubigerin sondern auch Steuerpflichtige. So ist sie im Rahmen eines Betriebes gewerblicher Art umsatz-, ggf. auch gewerbe-

und körperschaftsteuerpflichtig. Solche Fälle – die in den unterschiedlichsten Verwaltungsbereichen auftreten können) zu identifizieren und für korrekte Steuererklärungen zu sorgen ist eine Aufgabe eines Tax Compliance Management Systems. Gleiches gilt im Übrigen auch für das Problem einer evtl. bestehenden verdeckten Gewinnausschüttung.

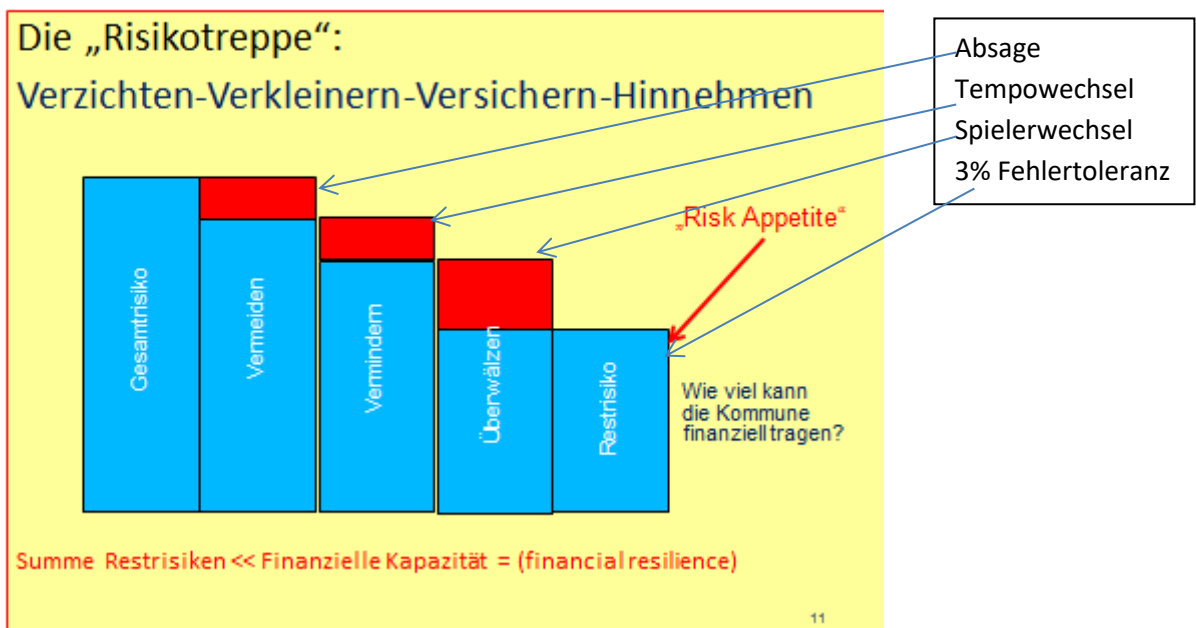
Wären Risiken präzise kalkulierbar, könnten hierfür Rückstellungen in der Bilanz der Kommune gebildet werden. In der Regel zeichnen sich Risiken aber dadurch aus, dass weder ihre Höhe noch ihr Eintritt vorherbestimmt werden kann. Daher wird aus der vermuteten Schadenshöhe und der angenommenen Eintrittswahrscheinlichkeit ein Erwartungswert (E) gebildet, der als Anhaltspunkt für die weitere Risikosteuerung dient. Um den Betrachtungshorizont nicht zu weit zu spannen, sollte die Eintrittswahrscheinlichkeit auf die nächsten zehn bis maximal zwanzig (t_0 - t_{10-20}) Jahre begrenzt werden. Sowohl die Annahmen über Schäden als auch die Wahrscheinlichkeit eines Risikoeintritts sind in ähnlicher Weise wie die Risikoidentifizierung zu treffen. Die Ergebnisse lassen sich anschließend in eine Risikomatrix einfügen.

$$E(\text{Risiko}) = \text{Schaden} * \text{Eintrittswahrscheinlichkeit}_{t_0-t_{10/20}}$$

Soweit nur eine geringe Zahl von Risiken zu berücksichtigen ist, bietet sich eine grafische Darstellung an. In ihr kann auch gezeigt werden, wie sich die Schritte einer aktiven Risikosteuerung auswirken. Diese Schritte beginnen an zwei Enden der „Risikotreppe“. Zum einen sind Risiken auszuschließen, die für eine Risikosteuerung der Kommune nicht in Frage kommen. Dazu zählen zum einen geringfügige Sachverhalte, die die Kommune nahezu nicht belasten; das soll ein „risk management of everything“ verhindern helfen. Genau umgekehrt verhält es sich mit Großschadensereignissen, die von der Kommune allein nicht bewältigt werden können und überörtlicher Hilfe bedürfen. Schließlich werden auch noch jene Ereignisse ausgeschlossen, die als „Schwarze Schwäne“ eingestuft werden. Danach verbleibt das zu steuernde Gesamtrisiko.

Zum anderen ist zu definieren, welche Restrisiken die Kommune selbst tragen will. Dieses Restrisiko („risk appetite“) entspricht cum grano salis dem Selbstbehalt bei Versicherungen im privaten Bereich.

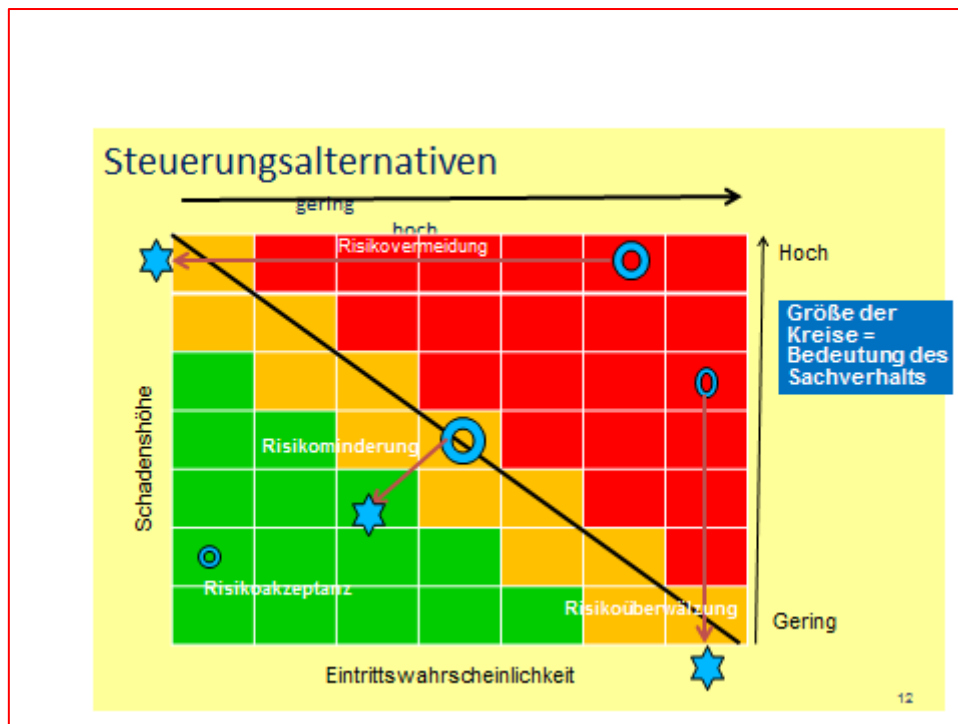
Die Risikotreppe



Eigene Darstellung

Im Beispiel zu Beginn dieses Abschnitts sind die Schritte auf der Risikotreppe beschrieben worden; sie sind in die Risikotreppe eingefügt. Die jeweils getroffenen Maßnahmen können anschließend in eine Risikomatrix eingefügt werden. So wird auf eine Aktivität, die einen hohen Schaden mit großer Wahrscheinlichkeit erwarten lässt, komplett verzichtet (Vermeidung); bei einer zweiten Aktivität wird der Erwartungswert für einen Schaden dadurch vermindert, dass eine Maßnahme u.U. kleiner dimensioniert wird. Für eine dritte Aktivität gelingt möglicherweise eine Komplettversicherung (Überwälzung), während Risiken aus einer vierten Aktivität von der Kommune selbst getragen werden (Akzeptanz). Allerdings ist darauf zu achten, dass die Summe aller Restrisiken die finanziellen Kapazitäten der Kommune nicht überfordert. Vielmehr muss die Leistungsfähigkeit der Kommune auch danach noch gewährleistet sein. Dass für Restrisiken tatsächlich ein finanzielles Polster („rainy-day-fund“) vorhanden ist, dürfte allerdings angesichts der Finanzlage vieler Kommunen einerseits und kommunalpolitischen Gestaltungswillens andererseits recht unwahrscheinlich sein.

Risikosteuerung



Eigene Darstellung

Der Erwartungswert ist allerdings eine fiktive Größe. Wird er zur Grundlage für eine Risikovorsorge genommen, reicht er im Ernstfall nicht aus. Denn tritt das Risiko tatsächlich ein, ist der gesamte Schadensbetrag fällig. Dieser „cash-flow-at-risk“ beziffert dann die entsprechende Haushaltsbelastung für das betreffende Jahr. Er sollte zumindest deutlich hervorgehoben werden, um nicht das mögliche Schadensausmaß optisch zu verkleinern.

„Bei einem geplanten jährlichen Gewerbesteueraufkommen von 100 Mio. € und einer möglichen Erstattungsforderung von 10% dieser Summe für einen großen wegbrechenden Steuerzahler und dies mit einer anzunehmenden Wahrscheinlichkeit von 25% läge das Finanzrisiko bei 2,5% oder 2,5 Mio. €.

Eine augenscheinlich sinnvolle Reaktion wäre z.B., einen Beitrag von 2,5 Mio. €, also in Höhe des potentiellen Risikos, zurückzulegen. Das wäre bei dieser Einzelbetrachtung aber Unsinn, denn wenn die Erstattungsforderung des Unternehmens einträte, müssten 10 Mio. € zurückgezahlt werden, also der vierfache Betrag.“

Quelle: Christoph Stockel-Veltmann/Volker Theil, Einrichtung eines Liquiditätsrisikomes- und -steuerungsverfahrens durch die Gemeinden, Kommunale Kassenzeitschrift 1/2012, S. 4

Ähnliches gilt im Übrigen für Risiken, die zeitlich häufiger anfallen können. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht wäre eine Barwertbetrachtung geboten, d.h. eine Abzinsung späterer möglicher Schäden. Für die Kommunalpolitik indessen erscheint es auch hier sinnvoll, die tatsächliche Haushaltsbelastung, den „cash-flow-at-risk“ wenn nicht zur Grundlage zu nehmen, so doch extra auszuweisen.

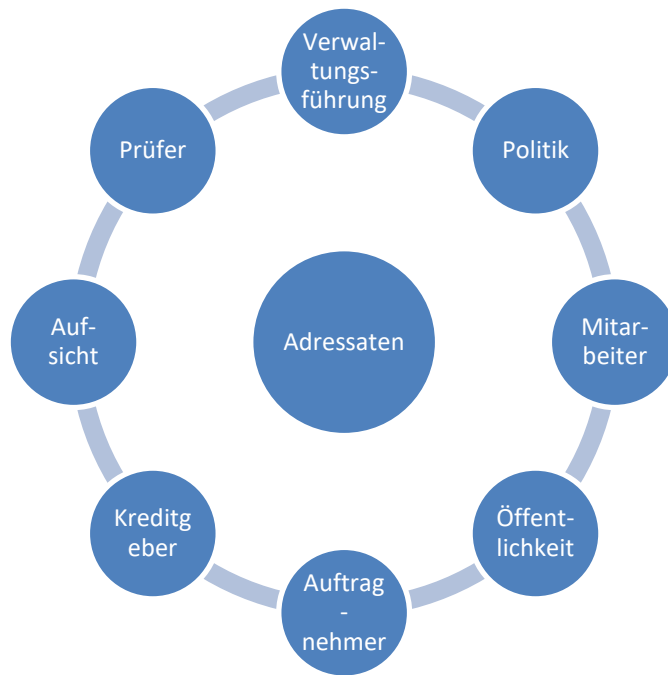
Risikomanagement vermeidet nicht nur Schäden sondern verursacht auch Kosten. Insoweit unterliegt es selbst einer Wirtschaftlichkeitsabwägung. Abgesehen von den administrativen Kapazitäten, die für das Risikomanagement benötigt werden, sind es direkte Leistungen wie die Zahlung von Versicherungsprämien. Aber der Verzicht auf Aktivitäten oder deren Reduzierung im Rahmen der Risikosteuerung wird auch nicht ohne Auswirkungen auf die kommunalen Produkte und damit das kommunale Zielsystem bleiben. Diese „Opportunitätskosten“ sind bei der Abwägung zwischen Nutzen und Kosten eines Risikomanagements ebenfalls zu bedenken.

e) Organisation und Berichterstattung

Die Verantwortung für das Risikomanagement-System liegt bei der Verwaltungsführung. Welcher Organisation sie sich bedient, ist nicht zuletzt von der Größe der Verwaltung und dem Umfang von Risiken abhängig. In kleineren Verwaltungen dürfte ein einstufiger Aufbau hinreichend sein; für größere Verwaltungen kommen dagegen mehrstufige Lösungen in Betracht. Eine Anbindung an das Controlling dürfte aber in vielen Fällen zweckmäßig sein. Die Einrichtung eines eigenen „Risikovorstandes“, wie er inzwischen in Banken, aber auch in Unternehmen üblich ist, wird in den meisten Kommunen nicht notwendig sein.

Zum Risikomanagement ist regelmäßig Bericht zu erstatten; dies kann z.B. im Zusammenhang mit generellen Quartals- oder Halbjahresberichten geschehen. Dabei sind vor allem wichtige Änderungen der Risikosituation oder auch des Risikomanagements hervorzuheben. Aus gegebenem Anlass kann es aber selbstverständlich auch Sonderberichte geben. Der Bericht wird von der für das Risikomanagement zuständigen Verwaltungseinheit zusammengestellt; seine Präsentation sollte in der Verantwortung der Verwaltungsführung stehen.

Dabei sollte auf die jeweiligen Adressaten eines solchen Berichts geachtet werden. Denn der Kreis der potentiellen Leser ist durchaus groß, so dass die Art der Berichterstattung darauf Rücksicht zu nehmen hat.



Eigene Darstellung

Von großer Bedeutung ist der Informationsfluss, der das Risikomanagement erreicht; dies gilt vor allem für mehrstufige Organisationen. Nicht auszuschließen ist, dass Originalberichte aus einer Verwaltungseinheit auf dem Weg durch die Hierarchie „geglättet“ oder auch nur sprachlich „entschärft“ werden. Dadurch verliert das Risikomanagement an Glaubwürdigkeit, sofern nicht eine plausible Begründung für einen Eingriff gegeben werden kann.

Ordnungskriterien im Risikobericht

Die Darstellung kann

- *sich an den Zielen der Kommune orientieren (strategischer Bericht);*
- *die Auswirkungen auf die wesentlichen Ressourcen der Kommune erfassen (Ressourcenbericht)*
- *sich an Produkte bzw. Produktbereiche anlehnen (Leistungs- und Qualitätsbericht), oder*
- *nach der Höhe der Erwartungswerte für den Risikoeintritt erfolgen (Risikofolgenbericht).*

Eigene Darstellung

Inhalt und Aufbau des Berichts gestaltet die Kommune in eigener Verantwortung. Dabei wird sie auf die jeweiligen Adressaten Rücksicht zu nehmen haben. Das bedeutet jedoch nicht, dass für unterschiedliche Adressatenkreise auch jeweils ein eigener Bericht zu erstellen sei. Welchen Aspekten die Kommune besondere Bedeutung beimisst, ob sie eher die Zielerreichung oder die Risikofolgen in den Vordergrund rückt, entscheidet sie selbst. Allerdings sollte auf eine gewisse

strukturelle Kontinuität in der Berichterstattung Wert gelegt werden, um die Vergleichbarkeit im Zeitablauf sicherzustellen. Schließlich entscheidet die Kommune auch darüber, ob sie einen detaillierteren Risikobericht als er im Lagebericht enthalten ist, der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt.

Risikoberichte sind nicht abstrakt; sie betreffen Aufgaben- und Verantwortungsbereiche Einzelner. Daher ist ein sorgsamer Umgang mit den Informationen erforderlich. Ein – gar politisch-taktisch motiviertes – „blame and shame“ mindert die Bereitschaft zum offenen Umgang mit Risiken und schadet damit der Kommune insgesamt. Allerdings sind alle verantwortlichen Akteure – dazu zählen nicht nur die Verantwortungsträger in der Verwaltung sondern auch die Kommunalpolitik – stärker in der Verantwortung ihre Entscheidungen zu begründen und Abwägungskriterien zu benennen. Darin ergibt sich im Übrigen eine gewisse Parallelität zum Bürgerhaushalt.

Der Hinweis auf Risiken und die Notwendigkeit eines Risikomanagements soll nicht dazu führen, Entscheidungen zu hemmen und auf eine aktive Verwaltungstätigkeit zu verzichten. Vielmehr geht es darum, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass viele Entscheidungen mit positiven wie negativen Folgen verbunden sein können. Dann sind unliebsame Überraschungen, die zu hektischen Reaktionen führen, zumindest seltener.

f) Risikoorientierte Prüfung

Prüfungsinstanzen stehen vor dem Problem, dass sie eine umfassende Prüfung aller Vorgänge in der geprüften Institution nicht vornehmen können. Sie müssen eine Auswahl der zu prüfenden Sachverhalte treffen. Das bringt es zwangsläufig mit sich, dass Prozessmängel, individuelles Fehlverhalten oder eine unzureichende interne Überwachung unentdeckt bleiben. Die Aufgabe der risikoorientierten Prüfung besteht darin, diese Auswahl inhaltlich und zeitlich so zu treffen („Prüfungslandkarte“), dass die Wahrscheinlichkeit unentdeckter Fehler möglichst gering bleibt.

So kann die prüfende Institution den Prüfungsturnus

- nach der Bedeutung der Tätigkeit im Gesamtbudget,
- nach Zahl und Umfang von Auftragsvergaben
- nach früheren Auffälligkeiten
- nach Korruptionsgefährdung

kürzer oder länger ansetzen. Dabei kann der risikoorientierte Prüfungsansatz umso eher und besser implementiert werden, je funktionsfähiger das Interne Kontrollsystem innerhalb der Verwaltung ist. Insofern gehört auch die Prüfung des Risikomanagements der Verwaltung im allgemeinen und des Internen Kontrollsystems im Besonderen zu den wichtigen Prüffeldern.

Ausdrücklich verankert ist die risikoorientierte Prüfung der Steuerverwaltung in § 88 Abs. 5 AO:

(5) Die Finanzbehörden können zur Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Ermittlungen und Prüfungen für eine gleichmäßige und gesetzmäßige Festsetzung von Steuern und Steuervergütungen sowie Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen und Vorauszahlungen automationsgestützte Systeme einsetzen (Risikomanagementsysteme). Dabei soll auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung berücksichtigt werden. Das Risikomanagementsystem muss mindestens folgende Anforderungen erfüllen:

- 1. die Gewährleistung, dass durch Zufallsauswahl eine hinreichende Anzahl von Fällen zur umfassenden Prüfung durch Amtsträger ausgewählt wird,*
- 2. die Prüfung der als prüfungsbedürftig ausgesteuerten Sachverhalte durch Amtsträger,*
- 3. die Gewährleistung, dass Amtsträger Fälle für eine umfassende Prüfung auswählen können,*
- 4. die regelmäßige Überprüfung der Risikomanagementsysteme auf ihre Zielerfüllung.*

Einzelheiten der Risikomanagementsysteme dürfen nicht veröffentlicht werden, soweit dies die Gleichmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit der Besteuerung gefährden könnte. Auf dem Gebiet der von den Landesfinanzbehörden im Auftrag des Bundes verwalteten Steuern legen die obersten Finanzbehörden der Länder die Einzelheiten der Risikomanagementsysteme zur Gewährleistung eines bundeseinheitlichen Vollzugs der Steuergesetze im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen fest.