

# Notwendigkeit zur Einrichtung eines kommunalen Risikomanagements

Thorsten Schmitz \*

## 1. Verankerung des Risikofrüherkennungssystems

### 1.1. Implementierung im HGB und AktG

Mit Wirkung zum 01.05.1998 trat das KonTraG (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) in Kraft, welches die Sorgfaltspflichten des Vorstands einer Aktiengesellschaft, aber auch des Geschäftsführers anderer Gesellschaftsformen zur langfristigen Sicherung des Unternehmens gesetzlich verankerte und die allgemeine Leistungsaufgabe konkretisierte. Die Aufnahme in die Gesetze erfolgte in den §§ 289, 317 HGB und § 91 Abs. 2 AktG. Allerdings wurde das danach einzurichtende Risikofrüherkennungssystem nicht gesetzlich mit Inhalt gefüllt; es muss nach dem Gesetzeswortlaut lediglich angemessen ausgestaltet sein. Die Rechtsprechung hat bereits vor Umsetzung des KonTraG die Notwendigkeit eines Risikofrüherkennungssystems ausdrücklich bestätigt.

Grundsätzlich wird differenziert zwischen dem Risikofrüherkennungssystem, welches ausschließlich die frühzeitige Erkennung der Risiken und die Überwachung der hierzu eingeleiteten Maßnahmen zum Gegenstand hat, und dem Risikomanagementsystem, welches zusätzlich die Reaktion/Strategie auf die früh erkannten Risiken umfasst<sup>1)</sup>. Gesetzlich verankert wurde das Risikofrüherkennungssystem, welches die systematische Erfassung der Risiken beinhaltet. Die Überprüfung bzw. Beurteilung der Reaktion der Geschäftsführung auf Basis der Unternehmensstrategie auf die früh erkannten Risiken ist dagegen nicht gesetzlich verankert.

Hintergrund für die gesetzliche Regelung war die zunehmende Zahl von Insolvenzen von Unternehmen sowie für unzureichend beurteilte Kontroll- und Überwachungssysteme. Ziel eines Risikomanagementsystems ist die langfristige Steuerung des Unternehmens durch Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken, um hieraus Handlungsstrategien zur Vermeidung, Verminderung, Begrenzung und Überwälzung der Gefahrpotentiale abzuleiten. Die Implementierung eines Risikofrüherkennungssystems besitzt damit erhebliche Bedeutung hinsichtlich einer Exkulpation der Geschäftsführung bei eintretenden Schadenserignissen.

Zudem soll der Lagebericht auf die Risikomanagementziele und -methoden einschließlich ihrer Methoden zur Absicherung aller wichtigen Arten von Transaktionen, die im Rahmen der Bilanzierung von Sicherungsgeschäften erfasst werden, sowie auf Preisänderungs-, Ausfall- und Liquiditätsrisiken und Risiken aus Zahlungsstromschwankungen eingehen und jeweils den Bezug auf die Verwendung von Finanzinstrumenten aufzeigen, sofern dies für die Beurteilung der Lage oder der voraussichtlichen Entwicklung von Belang ist<sup>2)</sup>:

*„Ferner ist im Lagebericht die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken zu beurteilen und zu erläutern; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben.“*

Die Darstellung der Risiken im Lagebericht ist allerdings nur aussagekräftig möglich, wenn die Risiken einer laufenden Identifikation, Analyse, Bewertung und Steuerung unterliegen und sämtliche Maßnahmen sowie die getroffenen Annahmen dokumentiert werden.

*„Somit erfordert die Prüfung des Lageberichts allgemein zumindest eine (Grob-)Analyse des Risikofrüherkennungssy-*

*stems des Unternehmens. Ohne ein funktionierendes Risikofrüherkennungssystem wird ein Unternehmen in der Regel nicht in der Lage sein, den Nachweis zu erbringen, dass alle wesentlichen Risiken im Lagebericht erfasst wurden“<sup>3)</sup>.*

Bei börsennotierten Aktiengesellschaften ist im Rahmen der Prüfung zwingend zu beurteilen, ob der Vorstand die ihm nach § 91 Abs. 2 des Aktiengesetzes obliegenden Maßnahmen in einer geeigneten Form getroffen hat und ob das danach einzurichtende Überwachungssystem seine Aufgaben erfüllen kann (§ 317 Abs. 4 HGB). Die Prüfung und Beurteilung des Risikofrüherkennungssystems stellt folglich eine Pflichtaufgabe im Rahmen der handelsrechtlichen Jahresabschlussprüfung dar<sup>4)</sup>.

### 1.2. Kommunale Eigenbetriebe (§ 53 HGrG)

Die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems ist auch für kommunale Eigenbetriebe zwingend erforderlich. Grundsätzlich gilt, dass kommunale Eigenbetriebe unabhängig von ihrer Größenordnung sich den Vorschriften des Dritten Buchs des HGB (§§ 238 – 342e HGB) zu unterwerfen haben und den Jahresabschluss und Lagebereich nach den Bedingungen für große Kapitalgesellschaften durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen lassen müssen<sup>5)</sup>. Darüber hinaus sehen die Prüfvorschriften der Länder eine Erweiterung der Abschlussprüfung um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse explizit oder durch Verweis auf § 53 HGrG vor. Zur Prüfung und Berichterstattung nach § 53 HGrG wurde der sog. IDW PS 720<sup>6)</sup> als allgemein gültiger Prüfungsstandard im Rahmen der Abschlussprüfung verabschiedet. Dabei steht die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (neben der Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage) im Mittelpunkt der Tätigkeit. Sie umfasst

- die Geschäftsführungsorganisation,
- das angewendete bzw. eingerichtete Instrumentarium zur Steuerung des Betriebs und
- die Geschäftsführungstätigkeit.

Bestandteil der Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit des Geschäftsführungsinstrumentariums sind die Aufbau- und Ablauforganisation und unter anderem zwingend das Risikofrüherkennungssystem. Wie bereits dargestellt, besteht die Verpflichtung zur Einrichtung eines solchen Systems zunächst nur auf Basis des § 91 Abs. 2 AktG. Der Gesetzgeber hat allerdings in der Begründung zum Gesetzesentwurf klargestellt, dass die Regelung auch auf den Pflichtrahmen der Geschäftsführer anderer Gesellschaftsformen ausstrahlt.

Die Pflicht zur Überwachung von Risiken besteht nicht erst seit dem KonTraG, jedoch wurde erstmalig gefordert, dass ein „System“ eingerichtet sein muss, d.h.

- die bisherigen Organisationsregeln und getroffenen Maßnahmen sind systematisch zu ordnen,
- deren Funktionsfähigkeit kritisch zu hinterfragen,
- Anpassungsmaßnahmen und Ergänzungen durchführen und
- angemessen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Dabei ist zu beachten, dass sämtliche Maßnahmen in Abhängigkeit der Größe und Komplexität des Betriebs umzusetzen sind.

### 1.3. Risikofrüherkennung im Konzern

Risikofrüherkennung ist eine Aufgabe, die innerhalb eines Konzerns auf jeder Unternehmensebene auszuüben ist. Da die

abhängigen Unternehmen (Tochterunternehmen) unter der einheitlichen Leitung des herrschenden Unternehmens (Mutterunternehmen) stehen, sind die auf oberster Ebene definierten Grundsätze der Risikofrüherkennung auf allen nachgelagerten Stufen einheitlich umzusetzen. Damit wird Risikofrüherkennung eine konzernweite Aufgabe: Die Geschäftsführer der herrschenden Gesellschaft haben zwingend im Rahmen der ihnen obliegenden Überwachungs- und Organisationspflichten die Beachtung der Grundsätze in allen Tochtergesellschaften sicherzustellen.

Der Deutsche Rechnungslegungsstandard Nr. 5 (DRS 5) findet über § 342 Abs. 1 Nr. 1 HGB Anwendung auf den Konzernlagebericht (§ 315 HGB und § 13 PublG) und dient der Beachtung der Anforderungen im Zweifel mit der Darstellung der Risiken zukünftiger Entwicklungen aus Konzernsicht. Dabei sind alle Möglichkeiten einer negativen Entwicklung der wirtschaftlichen Lage des Konzerns zu vermitteln. Die Einrichtung eines einheitlichen konzernübergreifenden Risikofrüherkennungssystems ist Voraussetzung, um die gesetzlichen Anforderungen gem. § 91 Abs. 2 AktG zu erfüllen. Zu berichten ist auf Basis von Risikokategorien, die jeweils die Entscheidungen der Adressaten des Konzernlageberichts beeinflussen können. Berichtspflichtig sind insbesondere Risikokonzentrationen, Risikokompensationen und Risikointerdependenzen.

*„Das Risikomanagement ist in angemessenem Umfang zu beschreiben. Dabei ist auf die Strategie, den Prozess und die Organisation des Risikomanagements einzugehen“<sup>7)</sup>.*

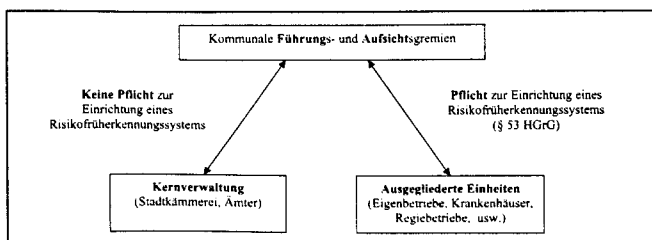
Nach dem Beschluss der ständigen Konferenz der Innenminister und Senatoren der Länder vom 21.11.2003 über die Reform des Gemeindehaushaltsrechts sind Kommunen verpflichtet, eine an das Handelsrecht angelehnte Rechnungslegung im Sinne der doppelten Buchführung einzurichten.

*„Daneben haben die Gemeinden einen Gesamtabchluss (Konzernabschluss) aufzustellen“<sup>8)</sup>.*

Versteht man demzufolge die Gebietskörperschaft als Konzern, für den wie dargestellt die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems verpflichtend ist, so müssen die Einzelrisiken der jeweiligen Einheiten – insb. Eigenbetriebe, Regiebetriebe, privatrechtlich organisierte Unternehmen – erfasst, berücksichtigt und zu einer Aussage zur Gesamtrisikolage im Gesamtabchluss zusammengeführt werden. In Abhängigkeit von den gemeinderechtlichen Vorschriften hat die Kommune neben dem Gesamtabchluss und dem Gesamtlagebericht zudem einen Beteiligungsbereich aufzustellen. Der Lagebericht der einzelnen Betriebe bzw. der Gesamtlagebericht muss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln und im Einklang mit dem Jahresabschluss stehen. Er darf keine falsche Vorstellung von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage erwecken. Die Chancen und Risiken für die zukünftige Entwicklung müssen zutreffend dargestellt werden<sup>9)</sup>:

*„Ferner ist im Konzernlagebericht die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken zu beurteilen und zu erläutern; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben“<sup>10)</sup>.*

Im Hinblick auf die Risikofrüherkennung stehen sich aus Konzernsicht Einheiten, die originär zur Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems verpflichtet sind mit Teilbereichen, die ein solches System nicht originär erfordern, gegenüber.



Eine Beurteilung der zukünftigen Chancen und Risiken ohne ein der Eigenart und Größe des Betriebs/Konzerns entsprechendes Risikofrüherkennungssystem verstößt gegen die aufgezeigten Erfordernisse, die an die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung gestellt werden. Da die Kommune als Konzern anzusehen ist, muss die Konzernleitung (Bürgermeister, Führungsgremien) die Umsetzung einheitlicher Risikofrüherkennungs-Richtlinien garantieren und Wechselwirkungen zwischen einzelnen Risiken verschiedener Betriebe berücksichtigen. Durch die Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses nebst Gesamtlagebericht sind für eine einheitliche Darstellung auch einheitliche Anforderungen, Maßstäbe und Annahmen in den einzelnen Betrieben einzuführen. Durch das kumulierte Auftreten verschiedener Risiken kann es zu Verbundwirkungen der jeweiligen Einzelrisiken kommen<sup>11)</sup>:

- Die Risiken können unabhängig von einander sein. Es kommt zu einer additiven Bewertung.
- Es bestehen gegenseitige Abhängigkeiten verschiedener Risiken, d.h. es existieren Schnittmengen, die verstärkend oder abschwächend wirken.
- Es gibt Risiken, die eine Untermenge eines anderen Risikos darstellen.

Hieraus folgt, dass eine fundierte und zwingend im Gesamtlagebericht zu treffende Aussage zum Gesamtrisiko der Kommune nur getroffen werden kann, wenn für sämtliche Bereiche ein funktionierendes, einheitliches Risikofrüherkennungssystem implementiert ist. Die Prüfung eines (Gesamt-)Lageberichts erfordert eine (Grob-)Analyse des Risikofrüherkennungssystems. Ohne ein funktionierendes Risikofrüherkennungssystem wird auch eine Gemeinde in der Regel nicht in der Lage sein, den Nachweis zu erbringen, dass alle wesentlichen Risiken im Lagebericht erfasst wurden.

## 2. Risiko und Chance

Handeln ohne Risiko ist unmöglich, da zukünftige Entwicklungen in Entscheidungsprozessen Berücksichtigung finden müssen. Erfolgspotentiale sind zu erkennen, auszubauen und erfolgreich in Rückflüsse umzuwandeln. Aufgrund der Vielfalt von Einflussfaktoren auf Entscheidungen, die von Unsicherheit, der Dynamik der Umwelt sowie von Diskontinuitäten gekennzeichnet sind, entstehen Risikofelder im Entscheidungsprozess. Die Risikquellen gilt es zu bearbeiten, um den potenziellen Schadens erwartungswert (drohender Vermögensverlust x Eintrittswahrscheinlichkeit) zu minimieren.

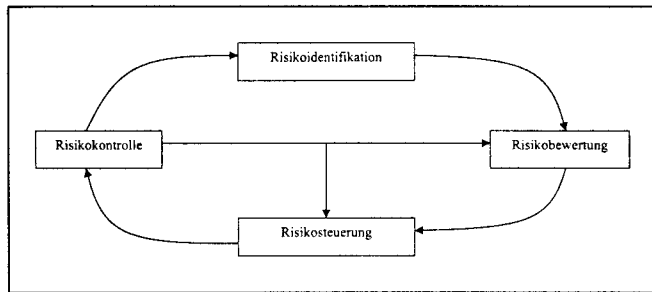
Dem Risikomanagement (und damit zugleich dessen Teilbereich, dem Risikofrüherkennungssystem,) kommt die Aufgabe zu, alle Prozesse innerhalb des Betriebes bzw. Konzerns, die Gesamtstrategie sowie die Zielausrichtung zu implementieren und alle Einzelrisiken unter Berücksichtigung der ganzheitlichen Planungs-, Steuerungs- und Überwachungssysteme zu sehen. Durch eine umfassende und in der Konzernstrategie verankerte Risikopolitik wird auf Basis der Risikoüberwachung eine Reaktion auf Veränderungen der Anforderungen bzw. von Organisationsstrukturen kurzfristig ermöglicht, um so die Senkung der Risikokosten, die Optimierung des Risikodeckungspotentials und die Schaffung einer Datenbasis für rationale Entscheidungen zu sichern. Das Risikomanagement schafft die Grundlage für Entscheidungen durch Herstellung eines umfassenden, wohlgedachten und in sich ausgewogenen Zielsystems und gleicht die subjektive der objektiven Rationalität<sup>12)</sup> an. Das Risikomanagement nutzt zur Aufgabenerfüllung Methoden bzw. Instrumente, die auf Beschreibungsmodellen, Erklärungsmodellen und Entscheidungsmodellen beruhen.

### 3 Inhalt eines Risikomanagementsystems

#### 3.1 Risikomanagementsystem als Regelkreis

Die Überwachung der Risiken kann als Regelkreis interpretiert werden, da die Ergebnisse des Steuerungsprozesses als Rückkopplungsinformationen Entscheidungen begründen, die den Überwachungs- und Entscheidungsprozess neu ausrichten und an die geänderten Bedingungen anpassen. Dabei muss auf Ebene jeder einzelnen Strategie das (Teil-)Risiko geprüft werden und führt zu einer ganzheitlich ausgerichteten Risikoüberwachungsstrategie:

- Festlegung einer Risikostrategie;
- Festlegung von Maßnahmen zur Sicherung und Einhaltung der Risikostrategie;
- Risikoidentifikation;
- Risikoanalyse;
- Risikobewertung;
- Risikosteuerung;
- Darstellung der Risikosituation;
- Vergleich der Ist-Situation mit der festgelegten Risikostrategie sowie den relevanten Vorgaben;
- Ergebnisse aus dem Soll-Ist-Vergleich führen zur Anpassung der Strategien.



Zur Einrichtung eines derart ausgestalteten Systems zur Handhabung der auftretenden Risiken (Risikomanagementsystem) sind die nachfolgenden Teilsysteme zu integrieren:

1. Das Risikofrühwarnsystem erfasst, analysiert, bewertet und koordiniert bestehende Risiken sowie sämtliche risikobezogenen Informationen in systematisch geordneter Weise, um Reaktionen der Entscheidungsträger zu ermöglichen.
2. Das interne Überwachungssystem garantiert die Einhaltung der eingeleiteten Maßnahmen durch
  - 2.1 organisatorische Sicherungsmaßnahmen: Alle Überwachungsmaßnahmen, die Fehler verhindern sollen und damit der Erreichung einer vorgegebenen Sicherheit dienen.
  - 2.2 Kontrollmaßnahmen: Die mit dem Arbeitsablauf unmittelbar gekoppelten Überwachungsmaßnahmen, die Fehler feststellen sollen.
  - 2.3 Interne Revision: Die Überwachung erfolgt durch Personen, die nicht in den Arbeitsablauf einbezogen sind und keine Verantwortung hinsichtlich des Ergebnisses des überwachten Prozesses haben.
3. Das Risiko-Controlling, welches auch als Risikoreaktionssystem bezeichnet wird.

#### 3.2 Die Risikoidentifikation: Inventur der Risiken

Die Identifikation der Risiken (und Chancen) umfasst die möglichst vollständige Erfassung und Dokumentation aller Gefahrenquellen und Störpotentiale des Konzerns/Betriebs zum Inventurzeitpunkt und in prospektiver Betrachtung. Anschließend erfolgt die Klassifizierung der Risiken durch Beurteilung bzw. Bewertung, d.h. der Angabe der Eintrittswahrscheinlichkeit und der potenziellen Schadenshöhe bei Schadenseintritt, hinsichtlich Ausmaß und Relevanz für den Erfolg sowie der Möglichkeit der

Beeinflussung, d.h. der Steuerung der Risiken. Dies wird im sog. Risikohandbuch dokumentiert. Die Ergebnisse der Risikoinventur vermitteln den Entscheidungsträgern alle wichtigen Informationen über die Risikosituation. Aus dem Inventar müssen die Ursachen des Risikos und die angewendeten Identifikationsverfahren ersichtlich sein. Daneben muss das Risikoinventar die Gründe bzw. Annahmen für die entsprechende Einschätzung einer bestimmten Situation als Risiko dokumentieren, um Rückschlüsse hinsichtlich der Effizienz der Risikoidentifizierung zu erlauben; schließlich muss es die eingeleiteten Gegenmaßnahmen erhalten, um ggf. ein alternatives Identifikationsverfahren einsetzen zu können.

Aus Sicht der Stadt bzw. Gemeinde sind bspw. kommunale Aufgaben nach wie vor Gegenstand von Liberalisierungen. Gleichzeitig bzw. bedingt dadurch ist die Qualität ihres Beteiligungsportfolios durch sich laufend ändernde Markt- und Wettbewerbszustände einem erheblichen Risiko ausgesetzt. So ist es erforderlich, die Konsequenzen finanzieller Risiken der Beteiligungen auf den Haushalt aktuell aber insbesondere zukunftsorientiert zu überblicken. Um das Potential aber auch Risiken der Beteiligungen transparent zu machen, ist die Einrichtung eines Identifikationsverfahrens erforderlich. Das sog. Beteiligungscontrolling<sup>13)</sup> stellt einen Teilbereich eines umfassenden Risikomanagementsystems dar. Je nach den gemeinderechtlichen Vorgaben ist die Erstellung eines Beteiligungsberichtes verpflichtend.

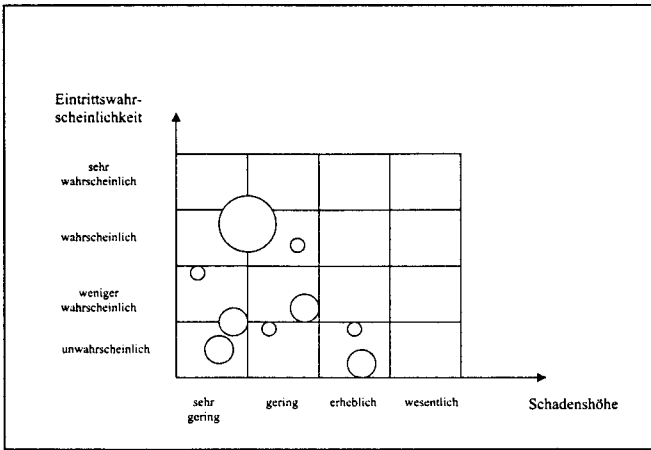
Anwendung im Identifikationsprozess finden insbesondere die GAP-Analyse, Ressourcenanalyse bzw. Stärken-/Schwächenanalyse, Portfolioanalyse, SWOT-Analyse, Kennzahlensysteme, Kreativitätstechniken, Szenariotechnik, Delphi-Methode (Expertenbefragung), Investitionsrechnung, Checklisten und Entscheidungsbaumverfahren<sup>14)</sup>.

#### 3.3 Risikoanalyse

Die Risikoanalyse erfolgt im Zusammenhang mit der Risikoidentifikation und der Risikobewertung. Sie dient der Bestimmung der Ursachen hinsichtlich der identifizierten Risiken. Dabei handelt es sich nicht um eine zeitpunktbezogene Untersuchung, vielmehr erfolgt eine prozessbegleitende Beobachtung sämtlicher Indikatoren und Risikofaktoren, die zu Rückkopplungsinformationen und Anpassungsmaßnahmen in der Risikostrategie führen können.

#### 3.4 Risikobewertung

Die Auswirkungen der Risikoposition (Exposure) auf die Kommune oder bspw. den Eigenbetrieb sind zu benennen und zu quantifizieren. Daher sind zunächst die Eintrittswahrscheinlichkeiten, die potenzielle Schadenshöhe und die Häufigkeit eines Schadenseintritts zur Bestimmung des individuellen Risikoausmaßes zu ermitteln. Aufgabe der Risikobewertung ist einerseits die Abgrenzung zwischen schwerwiegenden bzw. zu vernachlässigenden Risiken und andererseits die Trennung zwischen Risiken, die durch Risikosteuerung beeinflusst werden können bzw. der unternehmerischen Tätigkeit innewohnendes immanentes Risiko darstellen. Die Risiken sind in unterschiedliche Risikoklassen einzuteilen, die die Wahrscheinlichkeit eines Eintritts repräsentieren. Die potenzielle Schadenshöhe kann direkt in Geldeinheiten messbar sein. Allerdings gibt es andere Schäden, z.B. Imageschaden, die nicht direkt quantifizierbar sind und ihre Auswirkungen erst langfristig sichtbar werden. Die Bestimmung der Schadenshöhe ist — je spezifischer der zu bewertende Schaden ist — schwer vorzunehmen. Der Rückgriff auf die Erfahrungen von statistischen Erhebungen oder Daten von Versicherungsanstalten kann ein Anhaltspunkt sein. Anwendung finden Modelle auf Basis des CAPM<sup>15)</sup>, Ertragswertverfahren, Scoring-Modelle und Modelle des Value at Risk (VaR).



Die Ergebnisse einer umfassenden Risikoidentifikation und anschließender Bewertung können durch eine Risk Map dargestellt werden, indem die Eintrittswahrscheinlichkeit nebst Schadenshöhe in einem Ordinatensystem transparent gemacht werden.

**3.5 Frühwarnsysteme**

Frühwarnsysteme sichern zum einer die frühzeitige Erkennung potentieller Risiken, zum anderen stellen sie gleichzeitig ein Instrument zur Risikosenkung dar. Den Frühwarnsystemen kommt eine entscheidende Rolle zu, da sie nicht nur im Rahmen der Risikoidentifizierung, sondern auch im Rahmen der Risikokontrolle zur Anwendung gelangen. Aufgabe dieser Informationssysteme ist die möglichst frühzeitige Erkennung bedeutender Entwicklungen, um hieraus durch Anpassungsmaßnahmen auf Veränderungen reagieren zu können. Hierdurch kann ein zusätzlicher zeitlicher Spielraum zur Reaktion auf sich wandelnde Anforderungen verschafft werden. Frühwarnsysteme umfassen nicht nur die frühzeitige und möglichst genaue Zukunftsprognose; vielmehr ist das Zusammenspiel der Ursache-Wirkungszusammenhänge deutlich kenntlich zu machen. Damit müssen sich die Systeme durch folgende Eigenschaften auszeichnen:

- Frühzeitige Problemerkennung.
- Präzise Quantifizierung bzw. Bewertbarkeit.
- Herstellung eines Ursache-Wirkungszusammenhangs (Kausalität).

Damit lässt sich die Aufgabe eine Früherkennungssystems insgesamt als Instrument zur Reduzierung des zukünftigen Risikos durch Erkennung exogener Störungen darstellen, um darauf aufbauend Konsequenzen für die zukünftige Strategiefindung und Positionierung durchzuführen. Als schwache Signale (weak signals) können bspw. folgende Faktoren identifiziert werden: Die unerwartete Häufung gleichartiger Ereignisse, die Einfluss auf die Gesamtstrategie besitzen, die Veränderung des ökologischen Bewusstseins, des Verbraucherverhaltens (Strom-, Wasserbedarf), die steigende Bedeutung der Freizeit etc.

Durch die Implementierung der weak signals in den Frühwarnprozess können Risiken aus unerwarteten Richtungen erkannt werden. Damit wird ein strategisches Radar hinsichtlich neuer Ereignisse und Entwicklungen implementiert, welches die internen und externen Faktoren mittels informaler bzw. ungerichteter Suche scannt.

Der Aufbau eines Frühwarnsystems erfolgt in mehreren Schritten:

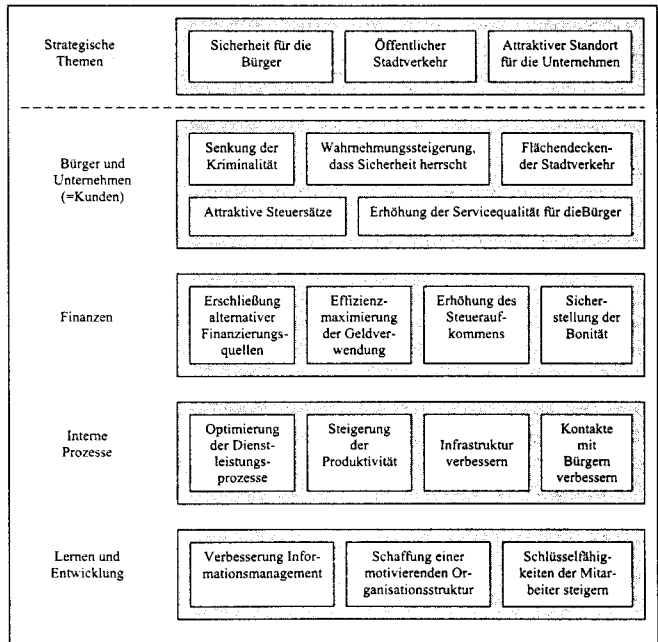
- Festlegung von Beobachtungsbereichen zur Erkennung von Risiken und Chancen.
- Bestimmung der Frühindikatoren: Diese müssen sich durch

- Eindeutigkeit, Frühzeitigkeit, Vollständigkeit, rechtzeitige Verfügbarkeit und ökonomische Vertretbarkeit auszeichnen,
- Ermittlung von Sollwerten und Toleranzgrenzen je Frühwarnindikator,
- Festlegung der Informationsverarbeitung, d.h. der Aufnahme und Überprüfung von Warnsignalen sowie der Verarbeitung und Weiterleitung der Informationen.

Entscheidend für einen effektiven Einsatz von Frühwarnsystemen ist die Verarbeitung der als schwache Signale wahrgenommenen Informationen. Die Umsetzung bzw. Einleitung von Maßnahmen muss als automatische Reaktion standardisiert eingeleitet werden, um so aus den festgestellten Risiken Chancen zu generieren. Entscheidende Voraussetzung sind die aufbau- und ablauforganisatorischen Vorkehrungen (Berichtswegen, -abläufe, Kommunikationsbereitschaft, Einrichtung von Schwellenwerten usw.), durch die die rechtzeitige und vollständige Weiterleitung aller erkannten Risiken an die Entscheidungsträger garantiert wird (Risikokommunikation).

Neben den reinen Frühwarnsystemen auf Basis von Kennzahlen<sup>16)</sup> werden insbesondere die Balanced Scorecard<sup>17)</sup>, system dynamics und Finanzplanungen eingesetzt.

Beispiel einer städtischen Balanced Scorecard:



In Anlehnung an: Beyer, Rainer/Pech, Heiko, *Strategisches Management in der Praxis*, in: Wambach, Martin (Hrsg.), *Kommunale Unternehmer im Fokus, Nürnberg 2003, Seite 142 – 168, hier: Seite 161.*

Auf Basis der formulierten strategischen Zielgrößen, Sicherheit, öffentlicher Stadtverkehr und attraktiver Standort für die Unternehmen sind die klassischen vier Perspektiven einer Balanced Scorecard, die Kundenperspektive, die Finanzperspektive, interne Prozesse und Lernen und Entwicklung dargestellt und mit Ziel- bzw. Steuerungsgrößen „gefüllt“ worden. Der Zielerreichungsgrad sowie der Umfang und die Qualität der Maßnahmen kann insbesondere auf Basis von Kennzahlen angezeigt werden. Konkrete Messgrößen können beispielhaft sein:

Perspektive	Ziel	Beurteilungsmaßstab
Bürger und Unternehmen	Kriminalität senken	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kriminalitätsrate</li> <li>• Differenzierung nach Art des Delikts</li> </ul>
	Attraktive Steuersätze	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich mit Umlandkommunen</li> <li>• Bewertung Preis-Leistungs-Verhältnis</li> </ul>
	Erhöhung der Servicequalität	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erreichbarkeit/Öffnungszeiten der Ämter</li> <li>• Beschwerdemanagement</li> <li>• Bürgerzufriedenheit</li> </ul>
Finanzen	Effizienz der Geldverwendung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergleich mit anderen Städten</li> <li>• Vergleich mit privaten Unternehmen</li> <li>• Kostenstrukturvergleich</li> </ul>
Interne Prozesse	Positive Kontakte mit Bürgern	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kundenkontakte: Zahl, Art, Häufigkeit</li> <li>• Bürgerzufriedenheit</li> </ul>
Lernen und Entwicklung	Schaffung motivierender Organisationsstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durchführung von Mitarbeiterbefragungen</li> <li>• Personalplanung und Personalentwicklung</li> </ul>
	Verbesserung Informationsmanagement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung der Verfügbarkeit relevanter Informationen</li> <li>• Verbesserung der Technologie</li> <li>• Kosten-/Nutzenanalysen</li> </ul>

### 3.6 Die Risikosteuerung

Ziel ist die Steuerung des Gesamtrisikos und der Einzelrisiken durch ein Risikoinstrumentarium zur Herstellung eines von den Entscheidungsträgern akzeptierten ausgewogenen Verhältnisses zwischen Risiko und Chance und zur Sicherung der zukünftigen Handlungsfähigkeit. Dabei kann als Risikostrategie die Vermeidung (i. d. R. aufgrund der Aufgaben der Daseinsvorsorge nur eingeschränkt möglich), Verminderung (Risikoverlagerungen z.B. durch Beauftragung Dritter), Überwälzung (bspw. durch Versicherungen), Diversifikation und die Übernahme des Risikos eingeschlagen werden. Die Steuerung der Risiken auf Basis der Risikostrategie erweitert das Risikofrüherkennungssystem zu einem Risikomanagementsystem.

## 4. Das interne Überwachungssystem

Das interne Überwachungssystem ist durch organisatorische Sicherungsmaßnahmen, interne Kontrollen und internen Prüfungen (insbesondere Interne Revision) gekennzeichnet und dient der Vermeidung bzw. Verminderung von Risiken und zur Begrenzung der Schadenshöhe. Die Verantwortung der gesetzlichen Vertreter des „Konzerns Stadt“ erstreckt sich auch auf die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems<sup>99</sup>. Das interne Überwachungssystem ist originärer Bestandteil der Konzern-/Betriebsführung und liegt in den Sorgfaltspflichten der Geschäftsführung gem. § 93 Abs. 1 AktG bzw. § 43 Abs. 1 GmbHG begründet. Die Überwachungsaufgabe dient der Zielerreichung und der Sicherung der Aufbau- und Ablauforganisation innerhalb des Leistungserstellungsprozesses und ist in § 91 AktG ausdrücklich spezifiziert.

*„Der Vorstand hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden“<sup>99</sup>.*

Ausdrücklich sei an dieser Stelle nochmals darauf verwiesen, dass diese Vorschrift unstrittig auch für die Geschäftsführer von Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand unabhängig von der Größe und der Rechtsform gilt. Insbesondere risikobehaftete Geschäfte, Unrichtigkeiten der Rechnungslegung und Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften bzw. Satzungen, die sich auf die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns/Betriebs wesentlich auswirken, gilt es zu identifizieren. Die Maßnahmen interner Überwachung sollen so eingerichtet sein, dass solche Entwicklungen frühzeitig, also zu einem Zeitpunkt erkannt werden, in dem noch geeignete Maßnahmen zur Sicherung des Fortbestands der Gesellschaft ergriffen werden können.

Als organisatorische Sicherungsmaßnahmen werden alle laufenden Überwachungsmaßnahmen verstanden, die der Vermeidung von Fehlern dienen und eine vorher festgelegte Sicherheit gewährleisten sollen. Sämtliche Bereiche der Aufbau- und Ablauforganisation sind in das Sicherheitskonzept zu integrieren. Im Rahmen der Überwachung, als ein mehrstufiger Informations- und Entscheidungsprozess, findet ein Abgleich der mittels der Planung festgelegten Soll-Werte mit den tatsächlich erreichten bzw. beobachteten Werten statt. Vier Aspekte gilt es als Grundsatz zu beachten:

- Der Grundsatz der Funktionstrennung ist zu beachten: Es ist sicherzustellen, dass einzelne Mitarbeiter nicht alle Phasen eines Geschäftsvorfalles alleine durchlaufen können; das Vier-Augen-Prinzip ist zu wahren.
- Sicherung der EDV: Dies betrifft neben Zugriffsbeschränkungen bei der Dateneingabe auch den Schutz bestimmter Datenfelder sowie entsprechende Maßnahmen bzgl. der Systempflege.
- Arbeitsplatzanweisungen zur Sicherstellung der Ablauforganisation: Dies betrifft nicht nur Arbeitsplatzbeschreibungen, sondern ebenso Organisations- und Ablaufpläne, die eindeutige Kompetenzverteilung und die Erstellung eines Verhaltenskodexes für sämtliche Mitarbeiter.
- Organisation des Belegflusses<sup>20</sup>.

Kontrollen sind in sämtliche Arbeitsabläufe zu integrieren, diesen voranzustellen und nachzuschalten. Dabei werden unter Kontrolle die prozessabhängigen Überwachungsmaßnahmen verstanden, da die jeweiligen Personen in den Arbeitsablauf involviert sind und Verantwortlichkeit für das Ergebnis des kontrollierten Prozesses besitzen. Die Durchführung der Kontrollen kann mittels eines manuellen Soll-Ist-Vergleichs, d.h. durch die jeweilige Person selbst, oder durch automatische Prüfprozesse über Softwarelösungen umgesetzt werden.

Unter Interner Revision, als wichtigster Aspekt einer prozessabhängigen Überwachung, wird die unternehmensinterne Überprüfung und Beurteilung der Prozesse verstanden, wobei die jeweils verantwortliche Person zum einen nicht in den Arbeitsprozess involviert ist und zum anderen auch nicht für das Ergebnis der jeweiligen Prozesse Verantwortung trägt. Damit die gefilterten Informationen die erforderliche Qualität besitzen, ist zwingend die Objektivität und Unabhängigkeit der Internen Revision zu garantieren und hohe Ansprüche an die fachliche Kompetenz des Personenkreises der internen Revision zu stellen. Die Interne Revision sollte bereits im Prozess der Implementierung des Risikomanagementsystems aktiv beteiligt werden und beratend tätig sein. Die projektbegleitende Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit und Risikohaftigkeit des Systems ist durch die interne Revision zu vollziehen. Nach der Einführung besteht die Hauptaufgabe in der Feststellung der Funktionsfähigkeit durch Stichproben- und Systemprüfungen:

- Das interne Kontrollsystem ist hinsichtlich Aufbau, Funktionsfähigkeit und Verbesserungsmöglichkeiten dauerhaft zu überwachen.
- Die Einschätzung von Risikosituationen sowie die Beurteilung sämtlicher Prozesse hinsichtlich Wirtschaftlichkeit, Zweckmäßigkeit, Wirksamkeit und Sicherheit sind umzusetzen.
- Sicherstellung der Wirksamkeit des Risikomanagementsystems.
- Ordnungsmäßigkeitsprüfungen zur Feststellung der Einhaltung von Gesetzen, Satzungen und anderer Vorgaben sowie der Beachtung interner Regelungen.

Die Ziele und der Umfang der Tätigkeit sind abhängig von Risiko, Größe und Struktur der Organisation und den von den gesetzlichen Vertretern gestellten Anforderungen.

## 5. Risiko-Controlling

Controlling beinhaltet die ziel-, verfahrens- und ergebnisorientierte Koordination von Planung, Informationsversorgung, Kontrolle und Steuerung zur Errichtung und Erhaltung der Reaktions-, Anpassungs- und Koordinationsfähigkeit des gesamten Konzerns. Damit besitzt das Controlling eine zentrale Position im Zusammenhang mit der Erarbeitung, Weiterentwicklung und Implementierung von Risikomanagementsystemen und ist in allen Phasen, d.h. der Risikoidentifizierung, Risikobewertung, Risikosteuerung und Risikokontrolle mitverantwortlich. Zentral für das Risiko-Controlling ist die Versorgung aller Ebenen mit Informationen, um die Ausrichtung aller Aktivitäten an den Zielsetzungen sowie den jeweiligen Einzelzielen sicherstellen und ggf. Anpassungsmaßnahmen einleiten zu können. Alle Informationen sind rechtzeitig, problemorientiert und vollständig zur Steuerung der Ziele und Berücksichtigung von Verbundwirkungen mittels eines Führungsinformationssystems bereit zu stellen.

## 6. Gesamtbetrachtung

Die Vorschriften des § 316 ff HGB und des § 91 Abs. 2 AktG gelten unstrittig auch für solche Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, die einer Prüfung nach § 53 HGrG unterzogen werden. Gegenstand der Prüfung ist unter anderem die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung. Das Risikofrüherkennungssystem ist zwingender Bestandteil der Geschäfts-führungsorganisation und -instrumentariums. Sollte kein Risikofrüherkennungssystem eingerichtet sein, muss im der Abschlussprüfer Prüfungsbericht darauf hinweisen. Es liegt ein Gesetzesverstoß vor<sup>21)</sup>.

Zudem sind Gemeinden verpflichtet, neben einer an das Handelsrecht angelehnten Rechnungslegung, einen Gesamtabchluss (Konzernabschluss) aufzustellen. Der in diesem Zusammenhang aufzustellende Gesamtlagebericht muss Aussagen über die Chancen und Risiken zukünftiger Entwicklungen zutreffend darstellen. Eine Aussage hierzu ist ohne die Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems i.d.R. nur unzureichend und nicht nachweisbar möglich.

Damit wird nicht nur den Betrieben, die einer Prüfung nach § 53 HGrG unterliegen, sondern dem „Konzern Stadt“ insgesamt die Verpflichtung zur Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems auferlegt. Dies schließt aufgrund von Wechselwirkungen einzelner Risiken auch die Bereiche mit ein, die originär hierzu nicht verpflichtet sind.

## Anmerkungen:

- \* Diplom-Kaufmann Dr. Thorsten Schmitz, Steuerberater, ist für eine mittelständige Wirtschaftsprüfungsgesellschaft tätig. Er ist zugleich Vorstand des Alumni Marburg e.V., der Vereinigung wirtschaftswissenschaftlicher Absolventen der Philipps-Universität Marburg.
- 1) Siehe insbesondere: IDW (Hrsg.), IDW Prüfungsstandard: Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems nach § 317 Abs. 4 HGB (IDW PS 340), Düsseldorf 2000.
- 2) § 289 Abs. 1 Satz 4 HGB.
- 3) IDW (Hrsg.), WP-Handbuch 2006, Düsseldorf 2006, Seite 1621.
- 4) Siehe auch: IDW (Hrsg.), Entwurf einer Neufassung des IDW Prüfungsstandards: Prüfung des Lageberichts (IDW EPS 350 n.F.), in: WPg 2005, Seite 1224 – 1228, hier: Seite 1227.
- 5) Siehe: IDW (Hrsg.), WP-Handbuch 2006, Düsseldorf 2006, Seite 1119f.
- 6) Siehe: IDW (Hrsg.), IDW Prüfungsstandard: Fragenkatalog zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und der wirtschaftlichen Verhältnisse nach § 53 HGrG (IDW PS 720), Düsseldorf 2000.
- 7) DRS (Hrsg.), Deutsche Rechnungslegungsstandard Nr. 5 (DRS 5) Risikoberichterstattung, Zusammenfassung, Stand 03.04.2001.
- 8) IDW (Hrsg.), Entwurf IDW Prüfungsstandard: Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts einer Gebietskörperschaft (IDW EPS 730), in: Die Wirtschaftsprüfung 2006, Seite 480 – 484, hier: Seite 480.
- 9) Siehe: IDW (Hrsg.), Entwurf IDW Prüfungsstandard: Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts einer Gebietskörperschaft (IDW EPS 730), in: Die Wirtschaftsprüfung 2006, Seite 480 – 484, hier: Seite 481.
- 10) § 315 Abs. 1 Satz 5 HGB.
- 11) Siehe: Schmitz, Thorsten/Wehrheim, Michael, Risikomanagement, Stuttgart 2006.
- 12) Siehe auch: Schmitz, Thorsten, Ausgestaltung eines kommunalen Mehr-Säulen-Systems, in: Der Gemeindehaushalt 2006, Seite 1 – 6, hier: Seite 1.
- 13) Siehe: Schwarting, Gunnar, Beteiligungsmanagement und -controlling in der Kommunalverwaltung – Einige wenig beachtete Aspekte, in: BFuP 2004, Seite 342 – 394.
- 14) Siehe: Schmitz, Thorsten/Wehrheim, Michael, Risikomanagement, Stuttgart 2006.
- 15) Siehe: Drukarczyk, Jochen, Theorie und Politik der Finanzierung, 2. Aufl. 1993, Seite 225 und Wehrheim, Michael/Schmitz, Thorsten, Jahresabschlussanalyse, 2. Auflage, Stuttgart 2005.
- 16) Siehe ausführlich: Wehrheim, Michael/Schmitz, Thorsten, Jahresabschlussanalyse, 2. Auflage, Stuttgart 2005.
- 17) Siehe Kaplan, R. S./Norton, D. P., The Balanced Scorecard – Translating Strategy into Action, Boston/Mass. 1996 und Homburg, Carsten u.a., Risikomanagement unter Nutzung der Balanced Scorecard, in: Der Betrieb 2005, Seite 1069 – 1075.
- 18) Siehe: IDW (Hrsg.), Entwurf IDW Prüfungsstandard: Prüfung des Jahresabschlusses und Lageberichts einer Gebietskörperschaft (IDW EPS 730), in: Die Wirtschaftsprüfung 2006, Seite 480 – 484, hier: Seite 481.
- 19) § 91 Abs. 2 AktG.
- 20) Siehe: Lück, Wolfgang, Risikomanagementsystem und Überwachungssystem, 2. Auflage, München 2001.
- 21) Siehe: IDW (Hrsg.), WP-Handbuch 2006, Düsseldorf 2006, Seite 2115 und IDW (Hrsg.), IDW-Prüfungsstandard: Grundsätze ordnungsmäßiger Berichterstattung bei Abschlussprüfungen (IDW PS 450), in: Die Wirtschaftsprüfung 2006, Seite 113 – 133, hier: Seite 123.