

# **Risikomanagement – immer wieder etwas Neues in Speyer?**

## **2. Alumnitag 21.6.2014**

### **Gunnar Schwarting**

Hätte ein Redner vor 20 Jahren von Risikomanagement gesprochen, so wäre allenfalls der Bezug zum Katastrophenschutz, zur Funktionsfähigkeit technischer Systeme oder zu Versicherungsverträgen hergestellt worden. Vielleicht wären auch noch Derivate erwähnt worden. Heute muss öffentliches Risikomanagement in einem umfassenden Sinne verstanden werden. Seine Bedeutungszunahme speist sich aus drei wesentlichen Quellen:

- den deutlich schärferen Anforderungen an das Risikomanagement im privatwirtschaftlichen Bereich, das in Deutschland erstmals mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) aus dem Jahr 1998 auch gesetzlich verankert wurde und im Sarbanes-Oxley-Act von 2002 in den USA seine Entsprechung findet; die Bestimmungen galten zwar unmittelbar nur für die öffentlichen Unternehmen, haben gleichwohl auch eine indirekte Wirkung auf die Kernverwaltung ausgeübt;
- der Public Internal financial Control Initiative (PIfC) der EU, die diese im Chapter 32 des Acquis Communautaire für die Beitrittsverhandlungen niedergelegt hat und die Einhaltung der dort niedergelegten Standards von den Beitrittskandidaten einfordert; interessanterweise wird aber nicht geprüft, inwieweit Altmitglieder der EU – wie z.B. Deutschland – den Anforderungen entsprechen;
- einer Reihe von Fehlplanungen und Fehlentwicklungen im öffentlichen Bereich, für die der Berliner Hauptstadtflughafen oder die Elbphilharmonie in Hamburg nur beispielgebend stehen sollen; dabei soll nicht verschwiegen werden, dass Kostensteigerungen und Zeitverzögerungen bei öffentlichen Infrastrukturprojekten keineswegs erst ein Phänomen der jüngsten Zeit sind.
- Aufgerüttelt haben im Übrigen in letzter Zeit Berichte über die Insolvenz der Stadt Detroit, durch die selbst die Pensionsansprüche der Beschäftigten in Gefahr geraten.

Während die Bestimmungen für die öffentlichen Unternehmen im Zuge der Spezifizierung des Unternehmensrechts im Laufe der Jahre deutlich zugenommen und im Rahmen von Public Corporate Governance Kodizes – eine weitere interessante neuere Entwicklung, die ebenfalls in Speyer begleitet wird – unterstrichen worden sind, bleibt der Risikoaspekt im Haushaltsrecht für die Kernverwaltung recht vage. Was eine Kommune –

im kommunalen Haushaltsrecht taucht der Begriff Risiko in den Vorschriften zum Lagebericht auf – unter Risikomanagement versteht und umsetzen will, bleibt ihr weitgehend selbst überlassen.

Dabei sind Risiken – die hier nur als negative Ausprägung im Sinne eines Verlustes oder einer Zielverfehlung verstanden werden – im öffentlichen Bereich keineswegs auf nur wenige Ausnahmefälle, z.B. auf Großprojekte beschränkt. Sie finden sich im Alltag jeder Verwaltung. Hierzu zählen einfache Bearbeitungsfehler (falsche Bescheide), dolose Handlungen (Unterschlagung, Korruption, Untreue u.ä.), aber auch Verstöße gegen die Verkehrssicherungspflicht, Fehleinschätzungen des Kindeswohls u.a.m. Sie führen zu finanziellen Schäden, Reputationsverlust, ggf. auch zu strafrechtlichen Konsequenzen sowohl gegen die einzelne Mitarbeiterin/den einzelnen Mitarbeiter als auch gegen das Verwaltungsmanagement.

Risikomanagement ist daher nicht Selbstzweck sondern ein Mittel der Verwaltungsführung, um

- die gesetzten Ziele zu erreichen,
- den Bestand der Organisation zu sichern, das wird am besten mit dem Begriff der Resilienz umschrieben
- finanziellen Schaden abzuwenden,
- die Mitarbeiterschaft (aber auch sich selbst) vor individuellen Konsequenzen zu schützen,
- ein Beispiel von Good Governance zu geben.

Nicht alle Risiken können von der öffentlichen Verwaltung beherrscht und gesteuert werden. Die Finanz- und Wirtschaftskrise entzog sich zweifellos der Einflussnahme z.B. einer kommunalen Verwaltung. Dennoch wäre die Vorbereitung, die Prävention zweckmäßig gewesen, um in einem solchen Fall nicht nur Spielball zu sein. Die „rainy-day-funds“ in den USA sind ein Beispiel für eine solche (begrenzte) Vorsorge. Ich gebe allerdings zu, dass es angesichts der angespannten Lage vieler öffentlicher Haushalte hierzulande nur schwer möglich sein dürfte Reservefonds anzulegen. Das wird jedoch auch bei guter Haushaltslage nicht einfach sein, da die Neigung der Politik, vorhandene Mittel „unter die Leute zu bringen“ nicht zu unterschätzen ist.

Es mag auch Risiken geben, an die niemand auch nur im Entferntesten denkt. Nassim Nicholas Taleb hat dies als „schwarze Schwäne“ bezeichnet. Dass die Stadt Staufen sich nach Erdwärmebohrungen so heben würde, dass die Häuser einsturzgefährdet werden, hätte beim ersten Bohrloch vermutlich niemand geahnt.

Wenn über Risikomanagement gesprochen wird, geht es nicht um ein allgemeines Abstraktum. Es ist ein System, das mit Personen und Verantwortlichkeiten gefüllt ist. Generell kann gesagt werden: Jeder in der Organisation trägt zum Risikomanagement bei. Für die Mitarbeiterschaft bedeutet dies vor allem die Verpflichtung, mögliche Risiken zu erkennen und darüber zu informieren. Die koordinierende Stelle, das Risikomanagement ist von der Verwaltungsführung einzurichten und mit entsprechenden Aufgaben und Befugnissen auszustatten. Risikomanagement ist indes keine reine Verwaltungsangelegenheit. Die Politik muss zum einen mit den Ergebnissen umgehen, ja vor allem diese zur Kenntnis nehmen; sie ist aber auch gehalten, ihr eigenes Handeln an risikoorientierten Prinzipien auszurichten.

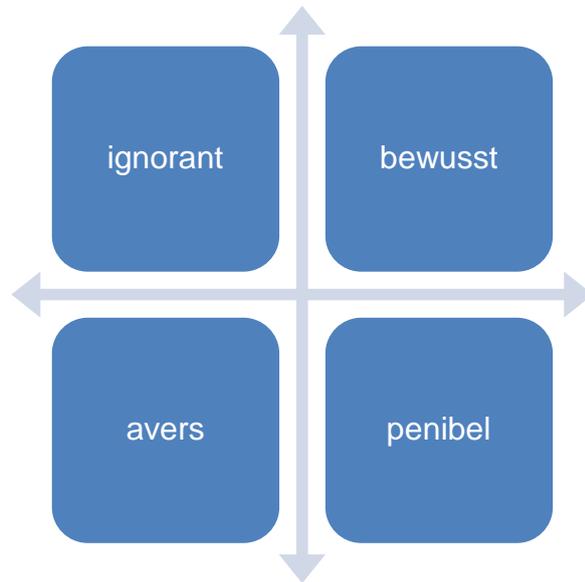
Dass die Qualität des Risikomanagements – im Unternehmensbereich ja auch Gegenstand der Abschlussprüfung – nicht nur interne Bedeutung besitzt, mag am augenfälligsten im Bereich der Bonitätsprüfung, dem Rating, sein. Zwar wird eine Bonitätsprüfung öffentlicher Haushalte in Deutschland als nicht relevant betrachtet. Unabhängig davon ist es aber im Ausland durchaus von Bedeutung; dann spielt die Governance, zu der auch das Risikomanagement zählt, schon eine wichtige Rolle bei der Bewertung einer Gebietskörperschaft.

Nebenbei bemerkt: Auch das Risikomanagement unterliegt dem Wirtschaftlichkeitsgedanken. Rein ökonomisch gesprochen muss der Grenznutzen des Systems den Grenzkosten entsprechen. Es gibt daher kein „risk management of everything“; Risiken bleiben. Wichtig ist, dass sich Politik und Verwaltung (aber auch prüfende Instanzen) dessen sehr wohl bewusst sind. Das wird in den Leitlinien der Stadt Zürich zur Risikopolitik deutlich zum Ausdruck gebracht:

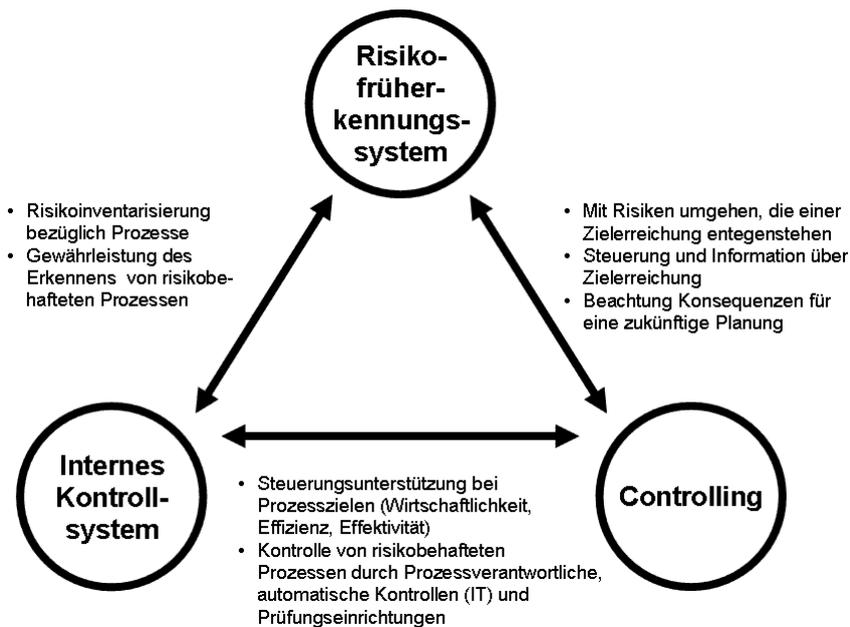
*„Die Stadt Zürich geht kalkulierte Risiken ein. Statt alle Risiken risikoscheu zu vermeiden oder die restlichen aufwändig zu versichern, werden Risiken bewusst getragen oder eingegangen, um die damit verbundenen Chancen wahrzunehmen. Die Risikopolitik der Stadt Zürich bildet die Grundlage für ein ganzheitliches, 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.“*

In einer Matrix mit den Ausprägungen Risiko und Kontrolle soll die öffentliche Hand weder risikoignorant noch risikopenibel sein. Im ersten

Fall unternimmt sie jedwede Aktivität ohne Ansehen möglicher Risiken, im zweiten dürfte sie nahezu gelähmt sein. Ob die jeweilige Körperschaft eher vorsichtig (avers) oder kontrolliert (bewusst) agiert, muss sie selbst entscheiden. Angesichts des Umgangs mit öffentlichen, sozusagen treuhänderischen Mitteln dürfte tendenziell einer vorsichtigeren Vorgehensweise der Vorzug zu geben sein.



Es ist das Verdienst von Hermann Hill, das Thema „Risikomanagement“, das bis dahin lediglich im angelsächsischen Raum diskutiert wurde, in die deutschsprachige Umgebung geholt zu haben. Gleichwohl ist Risikomanagement für Verwaltungen noch immer keine zentrale Thematik verwaltungswissenschaftlicher Erörterungen. Es findet sich vor allem im Bereich der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre, die durchaus auf Erfahrungen der Privatwirtschaft zurückgreifen kann. Seit wenigen Jahren befasst sich auch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) in ihren Berichten mit dem öffentlichen Risikomanagement – es bleibt zu hoffen, dass damit der Diskussion auch ein neuer Impetus verliehen wird. Die KGSt hat hierzu im Übrigen ein sog. Risikodreieck entwickelt, das aus einem Früherkennungssystem, einem Internen Kontrollsystem und dem Controlling besteht.



Risikomanagement wird von Menschen aufgebaut und mit Informationen versehen. Die subjektive Sicht auf die Risikorelevanz von Sachverhalten und Prozessen muss daher sehr wohl beachtet werden; auch das ist eine Aufgabe des Risikomanagements:

*„Dabei muss das Risikomanagement auch Wahrnehmungsdefizite und Schönfärbereien der handelnden Akteure identifizieren. Wir wissen aus der Verhaltenspsychologie, dass der Mensch nach Informationen sucht, die seinem Wunschdenken entsprechen. So neigt er bei Entscheidungen nicht selten zu einem gefährlichen Optimismus, weil er sich für informierter hält als er in Wirklichkeit ist. Hiermit wird klar: Risikomanagement ist kein Chancenkiller, sondern vielmehr das Gewissen, das jede unternehmerische Entscheidung auf den Prüfstand zu stellen hat.“*

Quelle: Marc Diederichs, Risikomanagement und Risikocontrolling, 3. Aufl. München 2012, Vorwort

Abgesehen davon darf nicht übersehen werden, dass die Identifikation und Nennung von Risiken gerade im politischen Prozess sehr negativ ausgelegt werden kann. Wer dies tut – so wird dann schnell vermutet – will sich frühzeitig aus der Verantwortung stehlen oder aber politisch von ihm unerwünschte Projekte zu verzögern/verhindern suchen. Risikomanagement kann daher nicht allein aus sich selbst heraus verstanden und interpretiert werden.

Ein Weiteres ist zu beachten. Gerade auf kommunaler Ebene werden öffentliche Leistungen keineswegs nur durch die Verwaltung erbracht. Die Kommune bedient sich vielmehr oft Dritter, sei es ein kommunales Unternehmen, eine karitative Einrichtung, ein Verein oder ein beauftragter

Privater. Das Handeln dieser Organisationen unterliegt zwar einem eigenen Risikomanagement, Fehlentwicklungen betreffen gleichwohl die Kommune, die zum einen finanziellen Schaden erleiden kann, wie das Beispiel der kommunalen Anteilseigner an den großen Versorgungsunternehmen zeigt:

*Der Neue Kämmerer 5.3.2014*

*„RWE: Kommunen droht Kapitalerhöhung*

*Der aktuelle 2,8 Milliarden Euro schwere Rekordverlust des Energiekonzerns RWE bringt die beteiligten Kommunen in Bedrängnis. Neben sinkenden Dividenden steht nun auch noch eine Kapitalerhöhung in Aussicht ... Durch diese würden die Kommunen (sofern sie sich nicht daran beteiligen, d. Verf.) aufgrund sinkender Konzernanteile erheblich an Einfluss verlieren. Zum anderen besteht die Gefahr, dass bislang bestehende Steuervorteile wegfallen könnten, wenn die Konzernanteile der kommunalen Holding von derzeit 16 auf unter 15 Prozent rutschen würden. Künftig könnten dann Körperschaft- und Gewerbesteuern fällig werden.“*

*Der Neue Kämmerer 4.4.2014*

*„Durch die Abwertung der RWE-Anteile auf den Börsenkurs zum Jahresende haben mehrere NRW-Städte auf einen Schlag praktisch ihr gesamtes Eigenkapital verloren. So schlug die Wertkorrektur in Essen mit 680 Millionen Euro zu Buche, die Nachbarstadt Mülheim musste eine außerplanmäßige Abschreibung in Höhe von 480 Millionen Euro vornehmen. Mülheim ist damit bereits zum 31.12.2013 überschuldet. Essen rechnet zum Jahresende 2014 mit einem negativen Eigenkapital.“*

Nebenbei kann das Verhältnis auch umgekehrt sein. Die mangelnde Leistungsfähigkeit einer Kommune als Anteilseignerin kann dazu führen,

- dass höhere Ausschüttungen zur Sanierung des Kernhaushalts verlangt werden oder/und
- die Fähigkeit zur langfristigen Sicherung des Unternehmensbestandes durch die Anteilseignerin beeinträchtigt ist.

Zum anderen kann die Kommune bei mangelhafter Leistungserstellung durch einen Dritten gezwungen sein, selbst tätig zu werden oder rasch eine Ersatzlösung zu finden, um einen drohenden Leistungsverlust abzuwenden.

Risikomanagement der öffentlichen Hand ist – in Deutschland – noch wenig entwickelt. In einer Befragung vor 5 Jahren gaben nur 15% der

Landes- und Kommunalverwaltungen an, über ein integriertes Risikomanagement zu verfügen. Immerhin 22% beabsichtigten dies – doch auch hier muss eine Verzerrung hin zu positiven Antworten in Rechnung gestellt werden. Jedenfalls kam eine Untersuchung drei Jahre später zu kaum anderen Ergebnissen. Dabei hatten 70% der Entscheider die Relevanz des Risikomanagements hervorgehoben. Es mag allenfalls etwas trösten, dass die Befunde in anderen Ländern, sogar in Großbritannien, das auf diesem Feld über die längste Tradition verfügt, nicht wesentlich ermutigender waren.

Es bleibt also – auch für die Universität Speyer – noch eine ganze Menge zu tun!