

Risikomanagement der Öffentlichen Hand



Frank Scholz • Andreas Schuler
Hans-Peter Schwintowski
Herausgeber

Risikomanagement der Öffentlichen Hand

Physica-Verlag

Ein Unternehmen
von Springer

Frank Scholz
Dr. Andreas Schuler
Vattenfall Europe AG
Chausseestraße 23
10115 Berlin
Deutschland
frank.scholz@vattenfallll.de
andreas.schuler@vattenfall.de

Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski
Humboldt-Universität zu Berlin
Lehrstuhl für Bürgerliches Recht,
Handels-, Wirtschafts- und Europarecht
Unter den Linden 6
10099 Berlin
Deutschland
hps@rewi.hu-berlin.de

ISBN 978-3-7908-2142-0

e-ISBN 978-3-7908-2143-7

DOI 10.1007/978-3-7908-2143-7

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Physica-Verlag Heidelberg 2009

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk-sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Cover-design: WMXDesign GmbH, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem Papier

9 8 7 6 5 4 3 2 1

springer.de

Entsprechend der Zielstellung, ein Buch für die Praxis vorzulegen, handelt es sich bei den Autoren/innen dieses Buches um ausgewiesene Praktiker mit großer Erfahrung und Kompetenz in den von ihnen jeweils betreuten Kapiteln. Für den Inhalt der einzelnen Kapitel sind die Autoren/innen selbst verantwortlich. Die Verantwortung für die Gesamtedaktion lag bei den Herausgebern.

Berlin, im September 2008

Die Herausgeber

Inhaltsüberblick

TEIL I: GRUNDLEGUNG

I.1	Zum Stand in der Praxis und vom Sinn eines Risikomanagements der Öffentlichen Hand (<i>Scholz/Schuler/Schwintowski</i>)	1
I.2	Gliederung des Buches (<i>Scholz/Schuler/Schwintowski</i>)	6
I.3	Fazit (<i>Scholz/Schuler/Schwintowski</i>).....	12
I.4	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	13

TEIL II: EINORDNUNG DES RISIKOMANAGEMENTS DER ÖFFENTLICHEN HAND

II.1	Öffentliches Risikomanagement – zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung (<i>Budäus/Hilgers</i>)	17
II.2	Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern (<i>Offerhaus</i>)	79
II.3	Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz (<i>Schütz</i>).....	117
II.4	Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen (<i>Birkholz</i>)	155
II.5	Risikomanagement aus Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle (<i>Koch/Madre</i>).....	171

TEIL III: GESETZLICHER RAHMEN FÜR DAS RISIKOMANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND

III.1	Gesetzlicher Rahmen für das Risikomanagement im öffentlichen Recht (<i>Schwintowski</i>)	183
III.2	Die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Unternehmen (<i>Schwintowski</i>)	205
III.3	Aufgabenfelder des Wirtschaftsprüfers im Bereich des Risikomanagements von Unternehmen der Öffentlichen Hand (<i>Rabenhorst</i>).....	231
III.4	Risikoverarbeitung in der Bilanz versus Kameralistik (<i>Nix</i>)	257

TEIL IV: PRAXISBEISPIELE FÜR RISIKOMANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND

IV.1	Risikoverteilung in Modernisierungsprojekten der Bundeswehr (<i>Brüning</i>)	275
IV.2	Aufbau des Risikomanagementsystems der MVV Energie AG (<i>Lomitschka/Schulten</i>)	289
IV.3	Risikomanagement bei den Berliner Wasserbetrieben (<i>Schrapel/Breier</i>)	307
IV.4	Risikomanagement im Öffentlichen Personen-Nahverkehr (<i>Lücken</i>).....	333

IV.5	Risikomanagement bei einem öffentlichen Unternehmen der Abfallentsorgung (<i>Bauerfeind/Kramer</i>).....	347
IV.6	Der Risikomanagementprozess im Krankenhaus (<i>Seefeldt/Mentzel</i>).....	367
TEIL V: SCHLUSSBETRACHTUNG UND ÜBER DIE AUTOREN		
V.1	Schlussbetrachtung (<i>Scholz/Schuler/Schwintowski</i>).....	379
V.2	Über die Autoren	383

Inhaltsverzeichnis

TEIL I: GRUNDLEGUNG

I.1	Zum Stand in der Praxis und vom Sinn eines Risikomanagements der Öffentlichen Hand <i>Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski</i>	1
I.2	Gliederung des Buches <i>Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski</i>	6
I.3	Fazit <i>Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski</i>	12
I.4	Literatur- und Quellenverzeichnis	13

TEIL II: EINORDNUNG DES RISIKOMANAGEMENTS DER ÖFFENTLICHEN HAND

II.1	Öffentliches Risikomanagement – zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung <i>Dietrich Budäus, Dennis Hilgers</i>	17
II.1.1	Begriffliche und inhaltliche Strukturierung öffentlicher Risiken.....	17
II.1.1.1	Risikoverständnis und Risikobegriff	17
II.1.1.2	Kategorien öffentlicher Risiken.....	25
II.1.2	Analyse und Management öffentlicher Risiken	37
II.1.2.1	Institutionelle Risiken.....	37
II.1.2.2	Gesellschaftliche Risiken.....	49
II.1.2.3	Systemrisiken.....	60
II.1.3	Thesenartige Schlussfolgerungen.....	71
II.1.4	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	73

II.2	Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern <i>Jan Offerhaus</i>	79
II.2.1	Einleitung.....	79
II.2.2	Analysen zu einzelnen Ländern	82
II.2.2.1	Großbritannien.....	82
II.2.2.2	Australien	93
II.2.2.3	Kanada	99
II.2.2.4	USA	104
II.2.3	Fazit.....	107
II.2.4	Informationsquellen zum Risikomanagement in den angelsächsischen Ländern.....	110
II.2.5	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	113
II.3	Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz <i>Martin Schütz</i>	117
II.3.1	Ausgangslage und Beweggründe für ein Risikomanagement der Öffentlichen Hand aus Schweizerischer Sicht	117
II.3.1.1	Ereignisse in der jüngeren Vergangenheit.....	117
II.3.1.2	Rechtlicher Rahmen und Grundsätze staatlichen Handelns	121
II.3.2	Risikoverständnis und Risiken im Öffentlichen Sektor	122
II.3.2.1	Unterschiede zwischen Öffentlichem und Privatem Sektor	122
II.3.2.2	Risikoverständnis im Öffentlichen Sektor.....	123
II.3.2.3	Risiken der Öffentlichen Hand	124
II.3.3	Konzeptionelle Grundlagen für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand	126
II.3.3.1	Umfassendes Risikoverständnis	126
II.3.3.2	Zielsetzungen und Nutzen des Risikomanagements.....	129
II.3.3.3	Systematisierung der Risikobetrachtung	130
II.3.3.4	Risikomanagement als gesamtheitlicher Führungsprozess	135
II.3.3.5	Strategische Ebene des Risikomanagements .	138
II.3.3.6	Operative Ebene des Risikomanagements.....	140

II.3.4	Kurzdarstellung zweier Praxis-Beispiele aus der Schweiz	145
II.3.4.1	Risikomanagement in einem Verwaltungsbereich einer Stadt	145
II.3.4.2	Strategische Planung mit einem Risikomanagement-Ansatz	149
II.3.5	Literatur- und Quellenverzeichnis	152
II.4	Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen <i>Kai Birkholz</i>	155
II.4.1	Einführung	155
II.4.2	Der Begriff des Risikos und des Risikomanagements ..	156
II.4.3	Gründe für die Einführung eines Risikomanagements ..	156
II.4.4	Strategische und operative Ebene des kommunalen Risikomanagements	158
II.4.4.1	Strategische Ebene	159
II.4.4.2	Operative Ebene	160
II.4.5	Ausblick	166
II.4.6	Literatur- und Quellenverzeichnis	167
II.5	Risikomanagement aus Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle <i>Christian Koch, Christoph Madre</i>	171
II.5.1	Einführung	171
II.5.2	Risikomanagement der Öffentlichen Hand	172
II.5.2.1	Finanzlage Berlins	173
II.5.2.2	Verwaltung	173
II.5.2.3	Beteiligungen	177
II.5.2.4	Rolle des Rechnungshofes bei den Beteiligungen	178
II.5.3	Nutzung des Risikomanagements	179
II.5.4	Wertung	180
II.5.5	Fazit	181
II.5.6	Literatur- und Quellenverzeichnis	181

**TEIL III: GESETZLICHER RAHMEN FÜR DAS RISIKO-
MANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND**

III.1	Gesetzlicher Rahmen für das Risikomanagement im öffentlichen Recht <i>Hans-Peter Schwintowski</i>	183
III.1.1	Fehlende Definition für das Risikomanagement im öffentlichen Recht	183
III.1.2	Verfassungsrechtliche Grundlagen	187
III.1.3	Das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder	189
III.1.4	Bundeshaushaltsordnung – Landeshaushaltsordnungen	190
III.1.5	Gemeindewirtschaftsrecht.....	192
III.1.6	Insolvenzunfähigkeit von Bund, Ländern und Gemeinden	195
III.1.7	Staatshaftung (Francovich-Doktrin).....	197
III.1.8	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	202
III.2	Die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Unternehmen <i>Hans-Peter Schwintowski</i>	205
III.2.1	Begriff des öffentlichen Unternehmens	205
III.2.2	Die Anwendbarkeit von § 91 Abs. 2 AktG auf öffentliche Unternehmen.....	206
III.2.2.1	Anwendbarkeit von § 91 Abs. 1 auf kommunale Unternehmen.....	206
III.2.2.2	Unternehmensgegenstand versus Risikomanagementsystem	207
III.2.2.3	Den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen	209
III.2.2.4	Früherkennung.....	211
III.2.2.5	Geeignete Maßnahmen	211
III.2.2.6	Überwachungssystem	212
III.2.3	Das Haushaltsgrundsätzegesetz	219
III.2.4	Public Corporate Governance Kodex.....	220
III.2.5	Public Private Partnerships	222
III.2.6	Prozessrisikomanagement.....	224
III.2.7	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	226

III.3	Aufgabenfelder des Wirtschaftsprüfers im Bereich des Risikomanagements von Unternehmen der Öffentlichen Hand <i>Dirk Rabenhorst</i>	231
III.3.1	Einleitung.....	231
III.3.2	Das interne Kontrollsystem als Gegenstand der Abschlussprüfung.....	232
III.3.2.1	Definition des internen Kontrollsystems.....	232
III.3.2.2	Prüfungsrelevante Bestandteile des internen Kontrollsystems.....	233
III.3.2.3	Vorgehensweise bei der Prüfung des (rechnungslegungsbezogenen) internen Kontrollsystems.....	234
III.3.3	Erweiterung der Abschlussprüfung nach § 53 HGrG ...	235
III.3.4	Die Prüfung des Risikofrüherkennungssystems als Bestandteil der erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 HGrG.....	238
III.3.4.1	Grundlagen	238
III.3.4.2	Bestandteile des Risikofrüherkennungssystems	239
III.3.4.3	Prüfungsdurchführung	243
III.3.4.4	Besonderheiten bei Konzernen.....	246
III.3.4.5	Berichterstattung in Prüfungsbericht und Bestätigungsvermerk	247
III.3.5	Compliance-Management-Systeme	248
III.3.5.1	Compliance Management als Aufgabenbereich der Unternehmensführung	248
III.3.5.2	Prüfung von Compliance-Management-Systemen durch Wirtschaftsprüfer	250
III.3.6	Fazit.....	253
III.3.7	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	254
III.4	Risikoverarbeitung in der Bilanz versus Kameralistik <i>Marco Nix</i>	257
III.4.1	Einleitung.....	257
III.4.2	Verarbeitung von Risiken im Rechnungswesen der Öffentlichen Hand.....	258
III.4.2.1	Gesetzlicher Rahmen und Grundlagen	258

	III.4.2.2 Aktuelle Entwicklungen und Tendenzen.....	260
III.4.3	Risikoverarbeitung im Rechnungswesen von Kaufleuten.....	261
	III.4.3.1 Gesetzlicher Rahmen und Grundlagen	261
	III.4.3.2 Unterschiede in der Bilanzierung zwischen HGB und IFRS	266
III.4.4	Zusammenfassung und Ausblick	268
III.4.5	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	272

TEIL IV: PRAXISBEISPIELE FÜR RISIKOMANAGEMENT DER ÖFFENTLICHEN HAND

IV.1	Risikoverteilung in Modernisierungsprojekten der Bundeswehr <i>Peter Brünig</i>	275
IV.1.1	Grundlagen der Risikoverteilung	277
IV.1.2	Vorgehensmodell Risikoverteilung bei Modernisierungsprojekten	279
	IV.1.2.1 Bildung von Risikofeldern.....	279
	IV.1.2.2 Identifikation der Risiken	280
	IV.1.2.3 Grobbewertung und Segmentierung.....	281
	IV.1.2.4 Detailbewertung von Großrisiken.....	285
	IV.1.2.5 Abschließende Bewertung im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	285
IV.1.3	Fazit und Ausblick	287
IV.1.4	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	288
IV.2	Aufbau des Risikomanagementsystems der MVV Energie AG <i>Michael Lomitschka, Rudolf Schulten</i>	289
IV.2.1	Einleitung.....	289
IV.2.2	Aufbauphasen des Risikomanagementsystems.....	291
	IV.2.2.1 Stand-alone Risiko Management (1. Entwicklungsstufe).....	293
	IV.2.2.2 Integratives Risikomanagement (2. Entwicklungsstufe).....	294
	IV.2.2.3 Strategisches Risikomanagement (3. Entwicklungsstufe).....	298
IV.2.3	Limitsystem.....	300

IV.2.4 Organisatorische Zuordnung..... 303
 IV.2.5 Literatur- und Quellenverzeichnis..... 304

IV.3 Risikomanagement bei den Berliner Wasserbetrieben

Jens Schrapel, Christine Breier..... **307**

IV.3.1 Aufgaben und Entwicklung der Berliner
 Wasserbetriebe 307

IV.3.2 Der Risikomanagementprozess 309

IV.3.2.1 Definition Risiko 309

IV.3.2.2 Generelle Aspekte des Risikomanagements .. 309

IV.3.2.3 Risikopolitische Grundsätze 310

IV.3.2.4 Ziele Risikomanagement 311

IV.3.2.5 Organisation Risikomanagement 311

IV.3.2.6 Kommunikation 312

IV.3.2.7 Dokumentation 313

IV.3.2.8 Risikokategorien und Risikoklassen 314

IV.3.2.9 Status Implementierung 315

IV.3.3 Risikomanagement und Balanced Scorecard 316

IV.3.3.1 Exkurs - Strategischer Regelkreis..... 316

IV.3.3.2 Exkurs - Balanced Scorecard als Bestand-
 teil des strategischen Regelkreises..... 318

IV.3.3.3 Risikomanagement als Bestandteil des
 strategischen Regelkreises 320

IV.3.3.4 Stand und Systematik der Verknüpfung
 Risikomanagement und Balanced Scorecard. 321

IV.3.4 Ablauf Risikomanagement..... 323

IV.3.4.1 Erster Schritt: Risikostrategie 324

IV.3.4.2 Zweiter Schritt: Aufgaben des
 Risikomanagements..... 325

IV.3.4.3 Dritter Schritt: Risikoidentifikation..... 325

IV.3.4.4 Vierter Schritt: Risikoanalyse..... 328

IV.3.4.5 Fünfter Schritt: Risikobewertung 328

IV.3.4.6 Sechster Schritt: Risikosteuerung 329

IV.3.4.7 Siebter Schritt: Risikosituation 330

IV.3.4.8 Achter Schritt: Vergleich
 Risikosituation/Risikostrategie 331

IV.3.5	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	332
IV.4	Risikomanagement im Öffentlichen Personen-Nahverkehr	
	<i>Martin Lücken</i>	333
IV.4.1	Risiken und Chancen erfordern ein Risikomanagementsystem.....	333
IV.4.2	Die BVG	334
IV.4.3	Ziele des Risikomanagementsystems.....	335
IV.4.4	Risikoanalyse und Risikobewertung.....	336
IV.4.5	Risikosteuerung und Risikobewältigung.....	340
IV.4.6	Umsetzungscontrolling	341
IV.4.7	Risikomanagement-Systemdokumentation.....	343
IV.4.8	Fazit und Ausblick	344
IV.4.9	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	346
IV.5	Risikomanagement bei einem öffentlichen Unternehmen der Abfallentsorgung <i>Holger Bauerfeind, Andreas Kramer</i>	347
IV.5.1	Rechtliche Grundlagen zur Einrichtung eines Risikomanagementsystems in öffentlichen Unternehmen.....	347
IV.5.2	Anforderungen an ein modernes Risikomanagement ...	349
	IV.5.2.1 Strategie.....	351
	IV.5.2.2 Risiko-Systematisierung.....	351
	IV.5.2.3 Bewertung und Messung	351
	IV.5.2.4 Reporting	351
	IV.5.2.5 Maßnahmen	352
	IV.5.2.6 Risikomanagementorganisation.....	352
	IV.5.2.7 Internes Kontrollsystem.....	352
	IV.5.2.8 IT-System	352
IV.5.3	Praxisbeispiel aus der Abfallwirtschaft: Zweckverband Abfallwirtschaft Westsachsen (ZAW) .	353
	IV.5.3.1 Allgemeine Informationen zum Zweckverband Abfallwirtschaft Westsachsen (ZAW).....	353
	IV.5.3.2 Generelle Vorgehensweise bei der Installation des Risikomanagements im ZAW und der WEV GmbH	355

IV.5.3.3	Risikomanagementsystem bei der WEV GmbH	356
IV.5.3.4	Fazit	362
IV.5.4	Ausblick	363
IV.5.5	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	364

IV.6 Der Risikomanagementprozess im Krankenhaus

	<i>Elke Seefeldt, Simone Mentzel</i>	367
IV.6.1	Vivantes - Netzwerk für Gesundheit.....	367
IV.6.2	Bedeutung des Risikomanagements für Krankenhäuser	368
	IV.6.2.1 Definition: Krankenhaus.....	368
	IV.6.2.2 Risikomanagement im Krankenhaus	368
IV.6.3	Darstellung der Risiken im Krankenhaus	370
IV.6.4	Aufbau eines Risikomanagementsystems bei Vivantes	373
	IV.6.4.1 Risikoinventarisierung.....	374
	IV.6.4.2 Risikobewertung und -messung.....	374
	IV.6.4.3 Risikoberichterstattung.....	375
IV.6.5	Aktualisierung der Risikosituation.....	376
IV.6.6	Literatur- und Quellenverzeichnis.....	376

TEIL V: SCHLUSSBETRACHTUNG UND ÜBER DIE AUTOREN

V.1 Schlussbetrachtung

	<i>Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski</i>	379
--	---	------------

V.2	Über die Autoren	383
------------	-------------------------------	------------

TEIL I: GRUNDLEGUNG

I.1 Zum Stand in der Praxis und vom Sinn eines Risikomanagements der Öffentlichen Hand

Frank Scholz, Andreas Schuler¹, Hans-Peter Schwintowski²

Dieses Buch ist eine Pioniertat.³ Leider.

In der wissenschaftlichen Debatte und der fachlichen Diskussion unter den Praktikern in Deutschland fehlte bisher eine Überblicksdarstellung zum Stand und zur Entwicklung des Risikomanagements der öffentlichen Hand in Deutschland. Obwohl der Bedarf eines breiten Diskussionsprozesses über den Aufwand und Nutzen systematischer Risikomanagementprozesse für die Öffentliche Hand in unserem Land groß wäre,⁴ findet dieser Dis-

¹ Frank Scholz, Vorstandsmitglied der Deutschen Gesellschaft für Risikomanagement e. V. und Leiter Zentrales Risikomanagement und -controlling
Dr. Andreas Schuler, Leiter Risiko Services
Vattenfall Europe AG
Chausseestr. 23, D-10115 Berlin

² Prof. Dr. Hans-Peter Schwintowski, Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Handels-, Wirtschafts- und Europarecht
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6, D-10099 Berlin

³ Soweit wir bei unseren Recherchen feststellen konnten. Für Hinweise wären die Herausgeber dankbar. Manchmal ist es auch schön, sich zu irren.

⁴ Anlässe gibt es immer wieder: so z. B. der „Kölner Müllskandal“, vgl. <http://images.zeit.de/text/2005/08/Trienekens>, eingesehen am 26.06.2008; überdimensionierte Kläranlagen, vgl. <http://www.tagesspiegel.de/berlin/Brandenburg;art128,2517455>, eingesehen am 26.06.2008; aktuelle Probleme von Landesbanken und IKB DEUTSCHE INDUSTRIEBANK AG, vgl.

kussionsprozess nur selektiv und fragmentiert unter Spezialisten statt. Unserer Erfahrung nach tauschen diese sich über spezifische Fragestellungen aus; der übergeordnete Ansatz, der sich in der Wirtschaft spätestens seit der Inkraftsetzung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)⁵ immer weiter durchsetzt – ein ganzheitlich⁶ orientiertes Risikomanagementsystem – wird dabei bisher weitgehend nicht genutzt. Im Wesentlichen ist ein systematisches Risikomanagementsystem für die öffentliche Hand nicht generell und konsistent vorgeschrieben; auch werden keine Mindestanforderungen an ein solches formuliert.

Auf der anderen Seite werden Banken und Versicherungen aufgrund ihrer besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung einer Vielzahl von Regelungen, Regulierungen und besonderen Berichtserfordernissen, die Risikolagen verhindern bzw. eindämmen sollen, unterworfen.⁷ Wenn dies – nachvollziehbar, wie wir meinen – sinnvoll und mitunter sogar noch nicht ausreichend ist⁸, so stellt sich die Frage, ob viele Aufgabenstellungen der Öffentlichen Hand nicht ebenso in Hinsicht auf ihren Risikogehalt in diesem Sinne regelbedürftig sind.

Unsicherheiten, Angst⁹ und Risiken¹⁰ werden traditionell im Nachkriegsdeutschland stark empfunden und artikuliert. Und nicht nur hier. Zum Beispiel arbeitet Sunstein in „Gesetze der Angst“¹¹ heraus, dass nicht grundsätzlich risikoscheuere Deutsche gegen risikofreudigere Landmannschaften, etwa die US-Amerikaner, stehen, sondern, dass sich moderne „Vorsorgestaaten“ „überall zu Vorgriffen auf unbekannte Gefahrenlagen“¹²

<http://www.ftd.de/politik/deutschland/373601.html?mode=print>, eingesehen am 26.06.2008.

⁵ Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S. 786).

⁶ „Ganzheitlich“ meint hier holistisch, also alle wesentlichen Risiken betreffend.

⁷ Vgl. u. a. MiFiD (2004), Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2004), Solvabilitätsverordnung (SolvV) vom 14. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2926).

⁸ Beispielhaft sei hier der „Berliner Bankenskandal“ genannt, vgl. http://de.wikipedia.org/wiki/Berliner_Bankenskandal, eingesehen am 26.06.2008, und auch der Bericht des Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses (Untersuchungsausschuss 2006).

⁹ Fand als „German Angst“ auch als Germanismus Eingang speziell in den angelsächsischen Sprachraum; zur Orientierung: http://de.wikipedia.org/wiki/German_Angst, eingesehen am 17.04.2008.

¹⁰ Gründlich geordnet und neu gefasst für den Gegenstand werden die Begrifflichkeiten Unsicherheit, Risiko und Chance bei Budäus u. Hilgers, Kapitel II.1. in diesem Buch.

¹¹ Sunstein (2007).

¹² Kaube (2007).

legitimiert sehen. „Und zwar zu Vorgriffen, die sich unabhängig machen von Kausalitätsnachweisen; oft genügt der plausible Verdacht.“¹³ Die Wirkung in der Öffentlichkeit ist eine „Angst als Flächenbrand“¹⁴, zumal uns das Denken in Wahrscheinlichkeiten oft schwer fällt¹⁵. Dies gilt insbesondere, wenn sehr kleine Wahrscheinlichkeiten gefragt sind. Besser lassen sich die Größenordnungen der Schäden einschätzen. Es fehlt jedoch vielfach die realistische Abwägung von Kosten und Nutzen eines bestimmten Risikoverhaltens.¹⁶

Dabei können fürsorgende Elemente, wie im Konzept des „Wohlfahrtsstaates“¹⁷ im Vordergrund stehen oder Elemente der Gefahrenabwehr. Eine Schwerpunktverschiebung von Ersterem zu Zweitem führt der prominente Soziologe Ulrich Beck mit seinen Veröffentlichungen „Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne“¹⁸, im Jahr 1986 und mit „Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit“¹⁹ im Jahr 2007 durch. In 1986 standen die Ansprüche der (anderen)²⁰ Moderne²¹ an das Individuum im Vordergrund. Der Staat hatte dabei Rahmenbedingungen und Korrektive zu stellen.²² Davon betroffen sind durchaus auch ökologische Fragen, aber das Spannungsfeld Individuum und Gesellschaft bil-

¹³ Kaube (2007).

¹⁴ Sunstein (2007), S. 134.

¹⁵ Vgl. z. B. v. Randow (1992) oder Krämer (1996) oder Klein (2004).

¹⁶ Man kann durchaus skeptisch gegenüber der Gentechnik sein. Die sambische Regierung war es 2002 auch, als die amerikanische Regierung ihr angesichts einer drohenden Hungersnot im Land Tausende Tonnen Getreide anbot. „Diese wies das Getreide allerdings zurück, weil es wahrscheinlich einige gentechnisch veränderte Körner enthielt“ [Sunstein (2007), S. 51]. Nach Berechnungen der Food and Agriculture Organization der Vereinigten Nationen setzte dieses Verhalten 2,9 Mio. Menschen dem Risiko des Verhungerns aus. Das Verhalten der sambischen Regierung war aber aus ihrer Sicht durchaus nicht irrational; sie begründete es mit dem Vorsorgeprinzip: sie fürchtete die „Kontaminierung“ von späteren Getreideexporten in die europäische Union [vgl. Sunstein (2007), S. 51].

¹⁷ Begriffserklärung: <http://de.wikipedia.org/wiki/Wohlfahrtsstaat>, eingesehen am 17.04.2008.

¹⁸ Beck (1986).

¹⁹ Beck (2007).

²⁰ „Dem liegt die Einschätzung zugrunde, dass wir Augenzeugen – Subjekt und Objekt – eines Bruches innerhalb der Modernen sind, die sich aus den Konturen der klassischen Industriegesellschaft herauslöst und eine neue Gestalt – die hier so genannte (industrielle) ‚Risikogesellschaft‘ ausprägt.“ [Beck (1986), S.13].

²¹ Im Sinne der soziologischen Moderne, hierzu <http://de.wikipedia.org/wiki/Moderne>, speziell Unterpunkt „Soziologie“, eingesehen am 19.04.2008.

²² Zu denen er immer weniger in der Lage ist, siehe Beck (1986), S. 306.

det den Schwerpunkt des Werkes.²³ Anders wird die Gefahrenlage 2007 eingeschätzt, wo der Handlungsrahmen Nationalstaat weitgehend verloren geht²⁴ und fast alarmistisch²⁵ nur noch gewarnt wird. Terrorismus, Finanzkrise, Humangenetik, Klimakatastrophe und einiges mehr „verdrängen“ die Probleme aus den Veränderungen von wirtschaftlichen und soziologischen Prozessen. 1986 war der Nationalstaat aufgerufen und gleichzeitig gefährdet als Subjekt.²⁶ 2007 geht es um die ganze Welt.²⁷

Natürlich ist vieles im 21. Jahrhundert sehr ernst zu nehmen, dabei ist die Klimasituation und die Bedrohung durch den Terrorismus sehr in den öffentlichen Fokus gerückt, ebenso bei Beck im Jahre 2007. „Recht hat er“ könnte man einerseits argumentieren, andererseits aber barg das 20. Jahrhundert für viele Menschen prominente Gefahren und kostete viele gewaltbedingt das Leben (der „Staat“ war vielfach gerade im 20. Jahrhundert die eigentliche Bedrohung:²⁸ industrielle Massenvernichtung 1933-45, Sta-

²³ Die neue Erfahrung Tschernobyl leitet das Buch 1986 ein, ausführlich werden aber „Individualisierung sozialer Ungleichheit“ und die „Enttraditionalisierung der industriegesellschaftlichen Lebensformen“ – Geschlechterrollen, Familie, Ausbildung, Erwerbsarbeit – und die Reichweite von Politik diskutiert. Siehe Beck (1986), S. 5f und S. 121ff. Sennett formulierte dies beispielsweise ähnlich: „Die neue ökonomische Ordnung höhlt das Selbstwertgefühl nicht nur auf dem Markt aus, sie untergräbt auch die Institutionen, die die Menschen traditionell vor dem Markt schützen.“ [Sennett (1996)]. In seinem Buch „Der flexible Mensch“ findet sich ein ganzes Kapitel über „Risiko“ [Sennett (2000), S. 99ff.], in welchem er auch Beck zustimmend zitiert [Sennett (2000), S. 105]. Die Beck'sche Zuspitzung (siehe Fußnote 25) geht er nicht mit: „Dennoch fordert ein solches (...ein Reichtum, der eng mit der Zerschlagung staatlicher Strukturen und bürokratischer Unternehmensverwaltungen zusammenhing...) Wachstum einen hohen Preis, und zwar eine wachsende ökonomische Ungleichheit und zunehmende soziale Instabilität.“ [Sennett (2005)]. Nicht mehr und auch nicht weniger.

²⁴ Zum Verfall von Nationalstaaten und den Auswirkungen eines Verlustes des staatlichen Gewaltmonopols vgl. auch Eppler (2002).

²⁵ „Das Restrisiko des Buches ... suchte Beck mit einem Stil abzufangen, welcher lichterloh brennend darauf bedacht ist, Aufmerksamkeit zu erheischen.“ [Möllers (2007)].

Man wünscht sich etwas wie „Ubik“; „Eine Art Mittel, das dem zunehmenden Verfall der Welt entgegenwirkt“ [Dick (2003), S. 2].

²⁶ Z. B. Beck (1986), S. 300ff.

²⁷ „Zuviel ist geschehen, der Lernprozeß im Umgang mit globalen Risiken ist einfach zu gigantisch. So ist ein neues Buch entstanden.“ [Beck (2007), S. 9].

²⁸ „In den meisten Fällen ist es denn auch der Staat selbst, der die Gewalt durch seine Ordnungskräfte oder über mehr oder minder geheime Gruppen (kriminelle Gruppen und Ad-hoc-Milizen) initiiert... Die Funktion des Staates

linsche Gulags, China unter Mao Tse-tung). Selbst die lange Friedenssituation – zumindest in Europa nach 1945 – war gekennzeichnet durch das Risikopotential eines massiven atomaren Overkills, der nur durch die spieltheoretischen Gleichgewichtssituationen (genauer loose loose bzw. im Extremfall Brinkmanship²⁹) sich im Nachhinein als sehr stabil erwies. Ein anderes Beispiel für die erheblichen Risiken vergangener Jahrhunderte sind die Pestepidemien³⁰, die im 14. Jahrhundert wahrscheinlich 20 bis 25 Mio. Menschen, damals ein Drittel der Bevölkerung, hinwegrafften.³¹

Unabhängig von dieser relativierenden Betrachtung, sind die Risiko- und Schadenspotenziale im 21. Jahrhundert durchaus teilweise von globaler Dimension und sehr ernst zu nehmen. Es wird aus der geschichtlichen Betrachtung³² allerdings deutlich, dass das tatsächliche Risiko schwankend ist und sich nicht zwingend – auch in der Tendenz nicht zwangsläufig – nur von einem niedrigeren auf ein höheres Niveau entwickelt. Es gibt im Zeitenlauf immer neue, von ihrer Natur singuläre Herausforderungen, so dass auch immer wieder etwas gründlich schief gehen kann. Wir plädieren unbedingt dafür die tatsächlichen Risiken weder groß noch klein zu reden, sondern sie möglichst objektiv zu analysieren, sie wo möglich zu quantifizieren um sich den Herausforderungen dann angemessen aktiv stellen zu können und sich dabei als Subjekt und nicht als Objekt zu begreifen.

Aus zahlreichen Branchen gibt es hierfür bewährte und vielfach praktizierte, prozessorientierte Konzepte³³, zu deren Umsetzung eine Vielzahl mathematisch-statistischer Quantifizierungsverfahren entwickelt wurde, die zwar nicht immer eins zu eins auf die Öffentliche Hand übertragen werden können, die jedoch ein fundiertes Grundwerkzeug für diese darstellen.³⁴

besteht im Prinzip darin, seine Bürger zu schützen... In den hier untersuchten Fällen ist der Staat aber nicht mehr der Garant aller Bürger. Er wird selbst zum Mörder...“ [Sémelin (2007), S. 94].

²⁹ Für eine erste Einführung in die Spieltheorie siehe z. B. Dixit u. Nalebuff (1997), bezüglich der nuklearen Abschreckung bzw. Brinkmanship ebd. S. 125ff. bzw. S. 199ff.

³⁰ Mutmaßlich, vielleicht war es auch ein hämorrhagisches Fieber, siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Schwarzer_Tod, eingesehen am 19.05.2008.

³¹ http://de.wikipedia.org/wiki/Pest#Der_E2.80.9ESchwarze_Tod.E2.80.9C_E2.80.93_die_mittelalterlichen_Pestepidemien, eingesehen 19.04.2008.

³² Vgl. z. B. Bernstein (1997).

³³ In der Literatur zumeist als Enterprise Risk Management (ERM) bezeichneter, holistischer, d. h. alle Risiken umfassender Risikomanagementprozess.

³⁴ Für einen Überblick über Vorgehensweise und Verfahren in der Energiewirtschaft siehe z. B. Scholz u. Schuler (2006) und Lomitschka u. Schulten, Kapitel IV.2 in diesem Buch.

I.2 Gliederung des Buches

Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski

Neben dieser Einführung (Teil I des Buches) und einer kurzen Schlussbetrachtung (Teil V) umfasst dieses Buch drei Hauptgliederungspunkte:

- Eine grundsätzliche, definitorische und inhaltliche Einordnung der Thematik „Risikomanagement der Öffentlichen Hand“, auch unter Beleuchtung der internationalen Sicht, erfolgt im Teil II dieses Buches.
- In Teil III („Gesetzlicher Rahmen für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand“) werden die rechtlichen Voraussetzungen des Risikomanagements der Öffentlichen Hand und die Besonderheiten des regulatorischen Umfelds bzw. die spezifischen Usancen in der Öffentlichen Hand – auch im Vergleich zur Privatwirtschaft – beleuchtet.
- In Teil IV (Praxisbeispiele des Risikomanagements der öffentlichen Hand) wird schließlich das Risikomanagement in Einrichtungen der Öffentlichen Hand bzw. von Unternehmen, die mit Versorgungsaufgaben der öffentlichen Hand betraut sind, beispielgebend und praxisnah dargestellt.

Einordnung des Risikomanagements der Öffentlichen Hand

In ihrem Beitrag für dieses Buch ordnen und systematisieren Budäus und Hilgers die Begrifflichkeit und die inhaltlichen Strukturen öffentlicher Risiken (Kapitel II.1).

In der öffentlichen Sicht ist der „Staat“ in allen seinen Untergliederungen der Ansprechpartner für die Ängste, die notwendigen Problemlösungen und die Gefahrenabwehr.

Der deutsche Gesetzgeber³⁵ hat mehrfach in der Vergangenheit³⁶ die im privaten Eigentum stehenden Unternehmen verpflichtet, ein wertsicherndes Risikomanagementsystem zu implementieren und einen wiederkehrenden Risikomanagementprozess durchzuführen. Dies wurde für not-

³⁵ Natürlich ist dies auch außerhalb Deutschlands ein Thema von hoher Beachtung. Speziell in der angelsächsischen Welt (vgl. den Beitrag von Offerhaus, Kapitel II.2 und Schütz, Kapitel II.3 in diesem Buch). Diese Aktivitäten vermitteln auch immer deutschen Stellen Motivationen für eigenes Handeln („Wettbewerb der Kapitalmärkte“).

³⁶ Bekannteste: Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG). Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG).

wendig erachtet aufgrund einiger größerer Unternehmenszusammenbrüche³⁷. Allerdings ist das Wirken der öffentlichen Hand im selben Zeitraum wohl kaum mit weniger wirtschaftlichen Desastersituationen ausgezeichnet.³⁸ So wäre es nahe liegend gewesen, wenn sich die Verantwortlichen der öffentlichen Hand und auch die Politik intensive Gedanken über die Risiken und die notwendige Risikobeherrschung gemacht hätten, um die aus diesen Situationen resultierenden Herausforderungen anzunehmen. Aktuelle Ereignisse stützen diese Einschätzung noch.³⁹

Der Staat (bzw. genauer die Legislative) diagnostiziert die Notwendigkeit den Unternehmen minimale Standards des Risikomanagements vorzuschreiben, um das System „Wirtschaft“ zu schützen und intakt zu halten.⁴⁰ Dagegen sind viele staatliche Aufgaben noch viel elementarer für ein funktionierendes Wirtschaftsleben (z. B. Sicherheit oder Bildung). Wie kommt also vor diesem Hintergrund eigentlich der weitgehend blinde Fleck, quasi das unterbelichtete Handlungsfeld „Risikomanagement der öffentlichen Hand“ zustande? Ansatzpunkt für Erklärungen könnte die vielfach beobachtbare kurzfristige Ausrichtung politischen Handelns sein, d. h. die Folgen einer falschen oder unterlassenen Handlung treffen schon aus zeitlichen Gründen eher selten den Entscheidungsträger (so: Denken in Wahlzyklen, Fesselung in der Gegenwart durch die Kameralistik, das Denken in Kategorien der Selbstversicherung⁴¹, Denken in Analogie zum „Lender of Last Resort“⁴²).

Dies ist aber kein nur deutsches Problem. Das angesehene amerikanische „Risk Management Magazine“⁴³ titelt in seinem Hauptartikel in der Oktober-Ausgabe 2007 „If ERM⁴⁴ Is So Good, Why Isn't the Government

³⁷ Eine Auswahl: Vgl. Fusaro u. Miller (2002), Erben (2003), Culp (2003) und Nicholls (2003), S. 527ff.

³⁸ Siehe Fußnote 4.

³⁹ Siehe Fußnote 4 und Fußnote 8.

⁴⁰ Dabei ist es in diesem Zusammenhang im Einzelnen nicht wichtig, ob hier mit „Anlegerschutz“ oder systemisch argumentiert wird.

⁴¹ Zweifel und Eisen (2003), S. 246: „Der Risikoausgleich im Kollektiv durch das Gesetz der großen Zahl gilt als Produktionsgesetz der Versicherung“. Dies gilt für den horizontalen und den vertikalen Risikoausgleich (über das Versicherungskollektiv in einem Berechnungszeitraum und auch über mehrere Berechnungszeiträume).

⁴² http://de.wikipedia.org/wiki/Lender_of_last_resort, eingesehen am 29.04.2008.

⁴³ Herausgegeben von der Risk and Insurance Society, Inc. (RIMS), <http://www.rims.org>, eingesehen am 11.07.2008.

⁴⁴ ERM = Enterprise Risk Management. „Enterprise“ wird hier im Sinne die ganze Organisationseinheit bzw. das „Vorhaben“ betreffende verstanden,

Using It?”⁴⁵ Der Autor – Jeff Marshall⁴⁶ – gibt klare Gründe an: “In large part, it is the nature of the beast (government being the beast...)”.⁴⁷

- “1. ...governments are required to balance their budgets each year”⁴⁸. Da ist er wieder, der sehr kurzfristige Zeithorizont staatlichen Handelns, obwohl es eigentlich genau umgekehrt sein müsste.
- “2. Government risk programs are either too remote from the ‘seat of power’ or too decentralized.”⁴⁹ Gemeint ist hier natürlich die bundesstaatliche Orientierung der USA, aber Föderalismus als Gliederungsprinzip trifft auf die Bundesrepublik ebenso zu.⁵⁰
- “3. Government too often lacks horizontal coordination...there is the lack of cross-government coordination arising from a factionalized government”⁵¹.
- “4. ...decision making becomes election-driven instead of government-driven. In other words, many decisions are based on concerns of the next election instead of the next generation.”⁵² Sicherlich kein rein US-amerikanisches Problem.
- “5. Government believe that they can eliminate risk by legislative fiat.”⁵³ Dies scheint uns kein Spezifikum für das Risikomanagementregelwerk für die öffentliche Hand zu sein.

Einen Überblick über die angelsächsischen Ansätze mit reichhaltigen Quellenverweisen für den Praktiker (speziell aus dem Internet) gibt Offerhaus (Kapitel II.2).

Trotzdem ist man risikomäßig nicht verloren, wenn man föderal verfasst ist. Die Schweizer zeigen, wie man in der Balance von ausgeprägtem Föderalismus, einer zentralstaatlichen Lösung (Durchsetzung der Doppik zum 01.01.2007 auch auf Bundesebene nach dem International Public Sec-

gemäß <http://dict.leo.org/ende?lp=ende&p=wlqAU.&search=Vorhaben>, eingesehen am 17.04.2008.

⁴⁵ Marshall (2007), S. 14–20.

⁴⁶ Jeff Marshall ist “director of risk management for the Philadelphia School District” [Marshall (2007), S. 20].

⁴⁷ Marshall (2007), S. 16.

⁴⁸ Marshall (2007), S. 16.

⁴⁹ Marshall (2007), S. 18.

⁵⁰ Eine Überblicksdarstellung zu Blockadepolitiken des Bundesrates nicht nur während der Rot-Grünen Koalition bietet: <http://www.das-parlament.de/2004/50-51/Beilage/004.html>, eingesehen am 12.06.2008.

⁵¹ Marshall (2007), S. 20.

⁵² Marshall (2007), S. 20.

⁵³ Marshall (2007), S. 20.

tor Accounting Standards/ IPSAS⁵⁴) und Subsidiarität einiges bewegen kann. Im Beitrag von Schütz (Kapitel II.3) werden die Spezifika des Risikomanagements der Öffentlichen Hand der Schweiz herausgearbeitet.

Nach der Darstellung des internationalen Standes zur Diskussion über Risikomanagement in der Öffentlichen Hand gibt schließlich der Beitrag von Birkholz (Kapitel II.4) einen konkreten Überblick über die Situation in Deutschen Gemeinden. Insbesondere werden die einzelnen konkreten Elemente eines kommunalen Risikomanagementsystems dargestellt. Auf dieser Grundlage werden aber noch Entwicklungs- und Forschungsbedarf festgestellt. Dabei sollte die besondere Situation des öffentlichen Sektors Berücksichtigung finden.

Generell ist das ausschließliche Denken in Kategorien wie Risiko und Gefahrenabwehr verkürzend und lässt den Zusammenhang/die Verknüpfung von Risiko und Chancen außer Acht. In der akademischen Diskussion⁵⁵ ist dies durchaus präsent. Auch entwickeln zunehmend Unternehmen Prozeduren, bei denen nicht nur die Downside berücksichtigt wird, sondern auch eine mögliche Upside⁵⁶ (idealerweise unter Nennung eines Konfidenzniveaus). Es geht auch um die Optimierung von Ressourcennutzungen/eines Portfolios⁵⁷.

Der Zweck eines Risikomanagementsystems bzw. seine Zielstellung ist der bewusste und rationale Umgang mit Risiken (und eigentlich auch Chancen, wie oben dargelegt). In Zeiten knapper Ressourcen (die aber ei-

⁵⁴ Siehe <http://www.ipsas.de>, eingesehen am 08.07.2008.

⁵⁵ Vgl. z. B. Lück (2001), S. 13 u. S. 230. Hier erfolgt der Einbezug von Chance als „Risiko im weiteren Sinn“ in die Risikobetrachtung, d. h. Einbezug des möglichen Eintritts einer Gewinnsituation. Konkret ausgearbeitet als Checkliste für Chancen *und* Risiken ist dieser Gedanke bei Lück (2001), S. 41.

⁵⁶ Für den Praktiker vgl. Romeike u. Finke (2003).

⁵⁷ Die Verknüpfung von einzugehendem Risiko und Ertrag wird schon bei Markowitz (1952), vgl. a. Markowitz (1959), thematisiert. „Der erfolgreiche Kaufmann weiß, was er tut, geht überschaubare Wagnisse ein und pflegt seine Möglichkeiten. Chancen und Risiken treten gleichzeitig auf, sind aber nicht notwendigerweise symmetrisch. Attraktiv sind asymmetrische Chancen-Risiko-Profile zugunsten der Chancen. Besonders unattraktiv sind jene asymmetrischen Profile, die nach der Risikoseite verschoben sind. Hier liegt eine Kernaufgabe zur Bewirtschaftung von Portfolien: die Chancen-/ Risikostruktur transparent machen und die Portfolien dann ausgewogen zu gestalten (Risiken absichern, die Chancen zu sichern, die man wahrnehmen will und von der Risikotragfähigkeit auch fähig ist)“ [Scholz u. Schuler (2006), S. 430]. Hier wird Risikomanagement nicht nur als Überwachungsaufgabe formuliert, sondern auch als Basis geschäftspolitischer Abwägungen und Entscheidungen (eben als Risiko- und Chancen-Management).

gentlich immer sind⁵⁸) – aus Berliner Sicht wird dies von Koch und Madre sehr konkret in Kapitel II.5 dargestellt – und zunehmendem Widerstand der Bürger gegen die Erhöhung der Staatsquote, ist dieses selbstverständlich für die Bürgerschaft, auch zur Legitimation von staatlichem Handeln. Auch die zunehmende Nutzung der professionellen Möglichkeiten von Risikosteuerung wird in diesem Beitrag angemahnt.

Es ist gleich mit welchen ordnungspolitischen Rahmenvorstellungen die verschiedenen Bürgergruppen an staatliches Handeln herangehen, die Ansprüche der Bürger an die Optimierung von Ressourcennutzungen und an Gefahrenabwehr sind hoch. Ob idealtypisch nun ein minimalintensiver Nachwächterstaat⁵⁹ gefordert wird oder ein fürsorgender Zentralismus⁶⁰, es sollte eigentlich ein breiter Konsens auf die Ziele des Risikomanagements im Rahmen staatlichen Handelns existieren. Beide idealtypischen Haltungen müssten eigentlich dazu führen, dass sich das Risikoverhalten der öffentlichen Hand stärker professionalisiert. Ansätze, warum sich dies bisher noch nicht breit durchgesetzt hat (speziell die kurzfristige Orientierung der Politik⁶¹), wurde weiter oben angesprochen.

Gesetzlicher Rahmen für das Risikomanagement der Öffentlichen Hand

Den Stand des gesetzlichen Rahmens für das Risikomanagement im öffentlichen Recht und die rechtlichen Rahmenbedingungen für öffentliche Unternehmen in Deutschland stellt Schwintowski in seinen beiden Überblicksdarstellungen (Kapitel III.1 und Kapitel III.2) dar. Rabenhorst schildert die gesetzlichen Aspekte und beleuchtet die einschlägigen Rechts-

⁵⁸ Dies ist der Ausgangspunkt der Wissenschaftsdisziplin, „**Volkswirtschaftslehre** ... basiert auf der Knappheit von Ressourcen (Güter und Produktionsfaktoren), ...“. Aus: <http://de.wikipedia.org/wiki/Volkswirtschaftslehre>, eingesehen am 24.06.2008.

⁵⁹ Wenn der Staat den Bürger schon mit Steuererhebungen belästigt, so sollen die eingeforderten Mittel für den jeweiligen Zweck möglichst minimiert werden und optimal eingesetzt werden.

⁶⁰ Der angesteuerte Zweck soll hier zielgerichtet herbeigeführt werden und die Risiken möglichst gänzlich ausgeschlossen werden.

⁶¹ „Die Grünen“ als real existierende Partei haben den mit ihnen konkurrierenden Parteien quasi aufgezwungen, sich verstärkt mit Umweltfragen auseinanderzusetzen. Vielleicht sollte man eine Risikomanagementpartei gründen. Gut denkbar ist, dass eine Partei diesen Argumentationsfaden aufnimmt und so stärker positives Profil bei den Bürgern gewinnt. Im Visier könnte dabei eigentlich eine sehr interessante Klientel sein: in der Mitte der Gesellschaft stehend, längerfristig orientiert und rationalen Diskursen aufgeschlossen.

normen und Prüfungsstandards aus der Praxis eines erfahrenen Wirtschaftsprüfers (Kapitel III.3).

Wie nun könnte u. E. eine Entwicklung hin zu einem staatlichen Risiko-Chancenmanagement konkret aussehen? Ein notwendiger, aber noch nicht hinreichender Grund dürfte die weitreichende Ersetzung der Kameralistik durch die Doppik sein. Nix zeigt hierzu die Unterschiede in der Risikoverarbeitung zwischen Kameralistik und Doppik auf (Kapitel III.4). Zweck eines solchen Übergangs ist eine periodengerechte Erfolgsermittlung und eine stärkere Ausrichtung an der tatsächlichen Wertentstehung. Durch diesen Schritt würde eine stärkere Transparenz in die Auswirkungen des staatlichen Agierens kommen.⁶²

Praxisbeispiele für Risikomanagement der Öffentlichen Hand

Letztendlich gibt es Grund zur Hoffnung, dass es vorangeht: Bei unseren Recherchen stellten wir fest, dass es durchaus öffentliche Unternehmen gibt, die sich den Herausforderungen stellen und Risikomanagement leben. Einige, aus – wie wir meinen – wichtigen Betätigungsfeldern der öffentlichen Hand, kommen im Praxisteil dieses Buches zu Wort.

Die Gesellschaft für Entwicklung, Beschaffung und Betrieb mbH (g.e.b.b.) nimmt im Modernisierungsprozess der Bundeswehr eine zentrale Position ein. Brüning schildert in Kapitel IV.1 das dafür entwickelte Risikomanagementsystem und geht speziell auf die interessante Fragestellung der Risikoverteilung bei Kooperationen mit der Wirtschaft bei Service-Aufgaben ein. Er stellt fest, dass solche Kooperationen bis hin zu einer völligen Entlastung der Streitkräfte von Aufgabenfeldern, die der private Sektor günstiger erbringen kann, führen kann.

Die Erfahrungen der Stadtwerkeallianz der MVV stellen Lomitschka und Schulten in Kapitel IV.2 dar. Besonders eingegangen wird auf die verschiedenen Phasen des Aufbaus eines Risikomanagementsystems, welche man auch als Reifungsprozess zu einem komplexeren System verstehen kann. Ein solches komplexeres System kann dann den Shareholder Value schützen und stärken.

Schrapel und Breier von den Berliner Wasserbetrieben fügen in ihrem Beitrag (Kapitel IV.3) ein weiteres interessantes Element hinzu: die Integration der Risikomanagementaktivitäten in die Balanced Scorecard des Unternehmens.

Lücken von den Berliner Verkehrsbetrieben gibt in Kapitel IV.4 einen Einblick, welche Aspekte konkret bei einem Risikomanagementprozess eines Dienstleisters im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs zu

⁶² Ausführlich hierzu auch: Fudalla u. Wöste (2008).

beachten sind. Dem zugrunde liegen viele Erfahrungen bei dem Vorantreiben von komplexen Neubauvorhaben und mehr noch die sehr umfangreichen Instandhaltungs- und Rekonstruktionsarbeiten am Berliner U-Bahnnetz unter fortlaufendem Betrieb.

Bauernfeind und Kramer zeigen in ihrem Beitrag auf, wie bei einem öffentlichen Unternehmen der Abfallentsorgung – dem Zweckverband Abfallwirtschaft Westsachsen – der Aufbau eines Risikomanagementprozesses systematisch vorangetrieben wurde (Kapitel IV.5).

In den Medien wird viel und meist nicht nur kritisch, sondern häufig auch negativ über das Gesundheitssystem – und hier teilweise auch über die Krankenhäuser – berichtet. Seefeldt und Mentzel von der Vivantes Netzwerk für Gesundheit GmbH in Berlin weisen nach, dass auch in diesem Bereich Unternehmen ihre Risikomanagementaufgabenstellungen professionell angehen (Kapitel IV.6).

1.3 Fazit

Frank Scholz, Andreas Schuler, Hans-Peter Schwintowski

Die von uns für dieses Buch ausgewählten positiven Praxisbeispiele sind nur „Eisbergspitzen“. Sie können als Beleg dafür gelten, dass systematisches Risikomanagement in der Praxis – in den sehr unterschiedlichen Aktionsfeldern – der öffentlichen Hand durchaus durchführbar ist. Gefordert ist die Politik, mehr Wert auf die Gestaltung von Gesetzen und auf die tatsächliche und voll inhaltliche Durchführung der einschlägigen Gesetze und Verordnungen zu legen. Gefordert sind auch die Bürger, mehr konkrete Anforderungen an den Umgang der öffentlichen Hand mit Risiken zu stellen.⁶³ Dies kommt den öffentlichen Haushalten zugute und stärkt das Niveau des Lebensstandards der Bürger nicht nur im Sinne der Gefahrenabwehr, sondern auch der Nachhaltigkeit. Gefordert sind auch die Unternehmensorgane der Wirtschaftseinheiten der öffentlichen Hand – diese indem man stärker vernetzt, um den Erfahrungsaustausch über Risikothesen zu sichern und Beispiellernen zu ermöglichen.

In der Wissenschaft – und nun kommen wir wieder auf den ersten Satz dieses Vorwortes zurück – muss mehr geschehen. Es gibt wenig und es

⁶³ In den letzten Jahren ist in der Bundesrepublik diesbezüglich einiges passiert. Eine Vielzahl von Bürgerinitiativen nahm sich zumeist Ein-Punkt-Risikothemen an, wie z. B. Kernkraftwerke oder dem „Berliner Bankenskandal“ (vgl. Fußnote 8).

passiert wenig, fast so als ob das Thema wenig hergäbe. Das ist völlig falsch, wie dargelegt.

Der Fortschritt ist bekanntlich keine Einbahnstrasse: in 2007 wurde der renommierte Arbeitsbereich Public Management an der Hamburger Universität aufgelöst. Unser Autor Prof. Budäus hatte die Altersgrenze erreicht und der Lehrstuhl wurde nicht wiederbesetzt. Für uns als Risikomanager hört sich das nach einer potentiell teuren Einsparung an. Die öffentliche Hand benötigt qualifizierte Mitarbeiter. In der Konkurrenz um die Besten kann sie nicht mit den Gehältern der Privatwirtschaft werben. Maßgeschneiderte und interessante Ausbildungsgänge und die Aussicht auf ein interessantes und zukunftsträchtiges Aufgabengebiet könnten ein Weg sein.

Aber man soll nicht nur pessimistisch sein:

Es entstehen auch vielversprechende Initiativen. Die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG Deutsche Treuhand-Gesellschaft Aktiengesellschaft gründete 2005 das Institut für den öffentlichen Sektor e.V.⁶⁴

Und es gibt jetzt dieses Buch.

I.4 Literatur- und Quellenverzeichnis

- BaFin (2005) Mindestanforderungen an das Risikomanagement. Rundschreiben 18/2005 und Rundschreiben 5/2007 (BA). BaFin. Bonn Frankfurt
 Basler Ausschuss für Bankenaufsicht (2004) Internationale Konvergenz der Eigenkapitalmessung und der Eigenkapitalanforderungen. Bank f. Internationalen Zahlungsausgleich. Basel
 Beck U (1986) Risikogesellschaft. Suhrkamp. Frankfurt am Main
 Beck U (2007) Weltrisikogesellschaft. Suhrkamp. Frankfurt am Main
 Bernstein PL (1997) Wider die Götter – Die Geschichte von Risiko und Risikomanagement von der Antike bis heute. Gerling. München

⁶⁴ Zweck des Vereins: das „ Institut arbeitet für einen effizienten und effektiven öffentlichen Sektor und fördert die transparente Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen. Wir möchten Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen öffentlicher Unternehmen sowie Entscheider in der Verwaltung bei ihren Aufgaben unterstützen. Das Institut will Politikern, Mitarbeitern der Verwaltung sowie Abgeordneten und Ratsmitgliedern aus Bund, Ländern und Gemeinden, die in öffentlichen Unternehmen als Aufsichts- und Verwaltungsräte vertreten sind, ein Forum zum Meinungsaustausch und zur Diskussion bieten. Durch eigene Forschungs- und Publikationstätigkeit auf den Gebieten Public Management und Public Corporate Governance trägt das Institut zur Weiterentwicklung von Modernisierungskonzepten bei.“

Vgl. <http://www.publicgovernance.de/>, eingesehen am 13.06.2008.

- Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) am 21.05.2008 von der Bundesregierung beschlossen; noch im Gesetzgebungsverfahren
- Culp (2003) Metallgesellschaft. In: Field (Hrsg.) *Modern Risk Management. A History*. Risk Books. London
- Dick PK (2003) *Ubik*. Heyne. München
- Dixit AK, Nalebuff BJ (1997) *Spieltheorie für Einsteiger. Strategisches Know-how für Gewinner*. Schäffer-Poeschel. Stuttgart
- Eppler E (2002) *Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?* Suhrkamp. Frankfurt am Main
- Erben (2003) *Analyse ausgewählter Unternehmenskrisen. Swissair, Enron und KirchGruppe*. In: Romeike F, Finke R (Hrsg.) *Erfolgsfaktor Risiko-Management. Chance für Industrie und Handel*. Gabler. Wiesbaden
- Fudalla M, Wöste C (2008) *Doppik schlägt Kameralistik. Fragen und Antworten zum doppelischen Haushalts- und Rechnungswesen*. 5. Aufl. KPMG. Köln
- Fusaro PC, Miller RM (2002) *What Went Wrong at Enron. Everyone's Guide to the Largest Bankruptcy in U.S. History*. Wiley. Hoboken New Jersey
- Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) vom 27.04.1998 (BGBl. I S 786)
- Kaube J (2007) *Logik der Angst. Cass Sunstein erklärt, warum wir uns weniger Sorgen machen sollten*. In: FAZ vom 21.03.2007 (68): L15
- Klein (2004) *Alles Zufall*. Rowohlt. Reinbeck
- Krämer (1996) *Denkste! Trugschlüsse aus der Welt des Zufalls und der Zahlen*. Piper. Frankfurt New York
- Lück W (2001) *Risikomanagementsystem und Überwachungssystem*. 2. Aufl. TU München. München
- Markowitz HM (1952) *Portfolio Selection*. In: *The Journal of Finance* 7 (1) 1952: 77 – 91
- Markowitz HM (1959) *Portfolio Selection. Efficient Diversification of Investments*. Wiley. New York
- Marshall J (2007) *If ERM Is So Good, Why Isn't Government Using It?* In: *Risk Management Magazine*, Oct 2007
- MiFiD (2004) *Richtlinie 2004/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Märkte für Finanzinstrumente, zur Änderung der Richtlinien 85/611/EWG und 93/6/EWG des Rates und der Richtlinie 2000/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 93/22/EWG des Rates*
- Möllers C (2007) *Vielleicht sähe man klarer, wenn es nicht überall lichterloh brennen würde*. In: FAZ vom 04.06.2007 (127): 38
- Nicholls M (2003) *Singapore Sting – Barings*. In: Field (Hrsg.) *Modern Risk Management. A History*. Risk Books. London
- v. Randow G (1992) *Das Ziegenproblem. Denken in Wahrscheinlichkeiten*. Rowohlt. Reinbeck
- Romeike F, Finke R (2003) *Erfolgsfaktor Risiko-Management. Chance für Industrie und Handel*. Wiesbaden

- Scholz F, Schuler A (2006) Formen des Risikomanagements im Energiehandel. In: Schwintowski HP (Hrsg.) Handbuch Energiehandel. Schmidt. Berlin, S 417 – 518
- Sémelin J (2007) Säubern und Vernichten. Die Politik der Massaker und Völkermorde. Hamburger Edition. Hamburg
- Sennett R (1996) Etwas ist faul in der Stadt. In: Die Zeit vom 26.01.1996 (5): 50
- Sennett R (2000) Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Siedler. München
- Sennett R (2005) Die Angst überflüssig zu sein. In: Die Zeit vom 19.05.2005: 54
- Solvabilitätsverordnung vom 14.12.2006 (BGBl. I S. 2926), geändert durch Artikel 2a des Gesetzes vom 21.12.2007 (BGBl. I S. 3089), geändert durch Artikel 2a G v. 21.12.2007 (BGBl. I S. 3089)
- Sunstein CR (2007) Gesetze der Angst. Suhrkamp. Frankfurt am Main
- Untersuchungsausschuss (2006) Bericht des 1. Untersuchungsausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin -15. Wahlperiode-, Drucksache 15/4900 vom 05.05.2006
- Zweifel P, Eisen R (2003) Versicherungsökonomie. 2. Aufl. Springer. Berlin Heidelberg