

# **Modell einer strukturierten Risikobetrachtung als Grundlage für interne Kontrollsysteme (IKS) – Anforderungen an spezielle Kontrollsysteme bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen**

Verfasser: Armin Köbler

<b>Inhaltsübersicht</b>	<b>Seite</b>
<b>1 Risikomanagement im kommunalen Bereich</b>	<b>64</b>
<b>2 Grundzüge eines Modells zur strukturierten Risikobetrachtung</b>	<b>65</b>
2.1 Vor- und Nachteile der modellhaften Betrachtung	65
2.2 Outputorientierte Betrachtung	65
2.3 Standardisierung der Prozesse	66
2.4 Beschreibung des Risikobewertungsmodells	66
2.4.1 Identifizieren der Risiken/Fehlerquellen (Risikoinventur)	66
2.4.2 Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe	67
2.4.3 Berücksichtigung von bereits vorhandenen Maßnahmen zur Risikominderung und Berechnung des Restrisikos	68
2.4.4 Ermittlung der Bezugsgrößen	69
2.5 Fortschreibungs- und Erweiterungsfähigkeit	69
<b>3 Grenzen des Modells – Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung</b>	<b>70</b>
3.1 Bewertung doloser Handlungen	70
3.2 Berücksichtigung von Fehlerursachen	70
3.3 Grenzen der Modellrechnung beim Einsatz von Schätzwerten	71
3.4 Gesonderte Berücksichtigung von Extremwerten und Reputationsrisiken	71
3.5 Spannungsfelder/Wechselwirkungen oder die verschiedenen Dimensionen des Risikomanagements	71

	Seite
<b>4 Organisation und Zuständigkeiten</b>	<b>73</b>
<b>5 Spezielle interne Kontrollsysteme bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen</b>	<b>73</b>
5.1 Grundlagen	73
5.2 Elemente	74
5.3 Ziele	75
5.4 Rechtlicher Rahmen	76
<b>6 Zusammenfassung</b>	<b>76</b>

## 1 Risikomanagement im kommunalen Bereich

Immer häufiger wird in der Fachpresse und Literatur das Thema Risikomanagement und die Notwendigkeit interner Kontrollsysteme (IKS) behandelt. Auch in der Gesetzgebung finden vermehrt risikobasierende Ansätze ihre Berücksichtigung. Nachfolgend ein kurzer Überblick über erwähnenswerte Entwicklungen in diesem Bereich:

Mit dem Kommunalen Risikomanagement hat sich die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt®) im KGSt®-Bericht 5/2011 „Kommunales Risikomanagement: Das kommunale Risikofrühwarnsystem“ beschäftigt. Darin wurden auf der Basis des länderspezifischen Haushaltsrechts, den Erfahrungen aus der Umsetzung des KonTraG<sup>1</sup>, aber insbesondere auch aus Steuerungserfordernissen Empfehlungen für die Grundlagen von Risikobetrachtungen in Städten, Gemeinden und Kreisen entwickelt<sup>2</sup>. Im Grundtenor wird dort die These vertreten, wenn einerseits zum Schutz der Anteilseigner und Eigentümer in der Privatwirtschaft ein strukturierter Umgang mit Risiken gesetzlich eingefordert werde, lasse sich nicht begründen, warum andererseits das kommunale Handeln, das aus öffentlichen Mitteln finanziert wird, von einer strukturierten Risikoabschätzung auszunehmen wäre. Anknüpfend daran ist ein weiterer KGSt®-Bericht zum Thema Internes Kontrollsystem (IKS) angekündigt.

Im besonderen Fokus beim kommunalen Risikomanagement steht unseres Erachtens die eingesetzte Informationstechnik. Da inzwischen bei einer Kommune nahezu alle Verwaltungsvorgänge mit IT unterstützt oder abgewickelt werden, bestehen hohe Anforderungen an die Verfügbarkeit und Integrität der IT-Systeme sowie die Vertraulichkeit und Authentizität der gespeicherten Daten. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat mit dem BSI-Standard 100-3 (Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz)<sup>3</sup> eine Methodik erläutert, wie mit Hilfe der in den IT-Grundschutz-Katalogen (BSI-Kataloge) aufgeführten Gefährdungen eine vereinfachte Analyse von Risiken durchgeführt werden kann.

Auch bei der Neufassung der Kommunalhaushaltsverordnungen für die Kameralistik (KommHV-Kameralistik) und die Doppik (KommHV-Doppik) wurden vom Gesetzgeber diese Gedanken aufgegriffen. In die Regelungen zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen mit Hilfe automatisierter Verfahren wurde ein risikobasierender Ansatz übernommen. So kann in diesen Fällen seit 01.01.2007 die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit im Einzelfall in begründeten Ausnahmefällen und in Abstimmung mit dem örtlichen Prüfungsorgan durch ein geeignetes IKS ersetzt werden. Auf diesen Ansatz werden wir in diesem Geschäftsberichtsbeitrag noch ausführlicher eingehen.

Seit vielen Jahren beschäftigt sich der BKPV im Rahmen der überörtlichen Rechnungsprüfung mit den Risiken im Verwaltungshandeln einer Kommune. Bereits in den BKPV-Mitteilungen 4/1998 (Unterschlagungen im kommunalen Bereich) haben wir, um diesen Risiken zu begegnen, den Aufbau interner Kontrollsysteme mit einigen Kernelementen (Zufallsgenerator, Betragsgrenze, Auswertung bestimmter Kontenbereiche, Kennzahlen, Auswertung Auszahlungsdateien) empfohlen. Allerdings darf ein IKS nicht allein auf die Abwehr von dolosen Hand-

---

<sup>1</sup> Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) fordert z. B. in § 91 Abs. 2 AktG: Der Vorstand wird verpflichtet „geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“

<sup>2</sup> vgl. [www.kgst.de](http://www.kgst.de)

<sup>3</sup> BSI-Standard 100-3 „Risikoanalyse auf der Basis von IT-Grundschutz“, [www.bsi.bund.de/gshb](http://www.bsi.bund.de/gshb), Version 2.5

lungen reduziert werden. Vielmehr steht beim IKS die Qualitätssicherung bei der Aufgabenerfüllung, also die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit eines sparsamen und wirtschaftlichen Verwaltungshandelns, im Vordergrund. Der BKPV hat diesen Ansatz weiter verfolgt und in den Jahren 2012/2013 im Auftrag des Bayerischen Bezirktags gemeinsam mit den sieben bayerischen Bezirken einen Risikoleitfaden für ein übertragbares und nachvollziehbares Modell zur Risikobewertung in Sozialhilfeverwaltungen entwickelt, aus dem jeder der beteiligten Bezirke ein vollständiges, wirksames und dokumentiertes internes Kontrollsystem aufbauen kann.

## **2 Grundzüge eines Modells zur strukturierten Risikobetrachtung**

### **2.1 Vor- und Nachteile der modellhaften Betrachtung**

Vorteil einer modellhaften Betrachtung ist eine allgemeingültige, systematische und nachvollziehbare Risikobewertung, die zu quantifizierbaren Ergebnissen führt und letztlich die Grundlage für den zielgerichteten Aufbau eines wirksamen und vollständigen internen Kontrollsystems darstellt.

Nachteil der modellhaften Betrachtung ist schon aufgrund der Abstraktionsebene, dass die örtlichen Besonderheiten und die bereits etablierten Kontrollmaßnahmen (Kontrollinstrumente) erst bei der Anwendung dieses Modells, insbesondere bei der konkreten Beurteilung der beim jeweiligen Leistungsprozess vorhandenen Risiken und des Umfangs sowie der Wirksamkeit schon vorhandener Kontrollinstrumente, einfließen können.

### **2.2 Outputorientierte Betrachtung**

Unser Modell basiert auf einem outputorientierten Ansatz. Es ist immer auf das Ergebnis des Prozesses abzustellen (nachfolgend als Leistung bezeichnet). Die Leistung kann, je nach zu untersuchendem Aufgabenbereich, beispielsweise die Gewährung einer Sozialleistung, die Veranlagung und Erhebung von Steuern, Beiträgen und Gebühren oder die Verfügbarkeit betriebskritischer Fachverfahren (z. B. in publikumsintensiven Bereichen wie Einwohnermeldeämtern, Kfz-Zulassungsstellen etc.) sein. Im Idealfall korrespondieren die Leistungen mit den aus den eingesetzten Fachverfahren ermittelbaren Kennzahlen (z. B. amtliche Statistiken, Produktkataloge etc.), so dass weitere Kriterien zur Risikobeurteilung automatisiert ausgewertet werden können.

Soweit auf die monetäre Relevanz einer Leistung abgestellt werden kann, könnten dies die Gesamtausgaben über alle Leistungen des Untersuchungsbereichs, die Gesamtausgaben der einzelnen Leistung, deren relativer Anteil an den Gesamtausgaben, die durchschnittlichen Fallkosten und der Rang der betrachteten Leistung im Verhältnis zu den Gesamtausgaben sein. Zudem sind im Hinblick auf die vorzunehmende Risikobetrachtung differenziert Fallzahlen (z. B. neue Fälle, laufende Fälle, abzuschließende Fälle etc.) zu ermitteln. Dies ist notwendig, da bestimmte Fehlerquellen nicht in allen Phasen eines Leistungsprozesses auftreten (z. B. Prüfung der Zuständigkeit bei einem Erstantrag, Fehler bei der Auswahl oder Ersteinstallation eines IT-Systems etc.). In der praktischen Anwendung des Modells hat sich gezeigt, dass gegebenenfalls aufgrund der organisatorischen und personellen Verhältnisse eine Bewertung der Risiken auch differenziert nach Mitarbeitergruppen (z. B. „normaler“ Sachbearbeiter, erfahrener Sachbearbeiter, Teamleiter) notwendig sein kann, wenn diese in der Regel über unterschied-

liche Kenntnisse verfügen und mit unterschiedlichen, abgestuften Entscheidungsbefugnissen ausgestattet sind.

### 2.3 Standardisierung der Prozesse

Zu jeder Leistung sind die wesentlichen IKS-relevanten Teilprozesse zu ermitteln. Diese können in vielen Fällen durch eine Textanalyse der gesetzlichen Grundlagen und fachlichen Normen und Standards der Leistungserbringung gebildet werden.

So können z. B. im Bereich der Sozialverwaltung, in Anlehnung an § 2 SGB XII, die standardisierten Teilprozesse örtliche Zuständigkeit, Bedarfsermittlung und sachliche Zuständigkeit, Ermittlung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse (persönliche Verhältnisse, Einkommen, Vermögen, Ansprüche gegen Dritte), Kostenübernahme, einmalige Hilfestellung, laufende Hilfestellung, Abschlussarbeiten gebildet werden. Etliche Kommunen greifen bei der Prozessmodellierung auf die Standards und Regeln zur Fachmodellierung kommunaler Geschäftsprozesse im Modellierungshandbuch FaMoS 2.0<sup>4</sup> zurück.

### 2.4 Beschreibung des Risikobewertungsmodells

#### 2.4.1 Identifizieren der Risiken/Fehlerquellen (Risikoinventur)

Bezogen auf die für die Leistung relevanten Teilprozesse sind die möglichen Risiken/Fehlerquellen zu identifizieren. Im KGSt®-Bericht 5/2011 wird diese Phase als Risikoinventur bezeichnet. Aus unserer Erfahrung heraus können wir die in diesem Bericht getroffene Aussage bestätigen, dass es faktisch nicht möglich und auch nicht erforderlich ist, alle Risiken einer Kommune zu analysieren.<sup>5</sup> Die Gefahr besteht darin, „den Wald vor lauter Bäumen nicht zu sehen“. Ziel der Risikoinventur muss es also sein, sich auf die Aufdeckung derjenigen Risiken zu beschränken, die sich messbar ungünstig auf die Zielerreichung auswirken.

In Untersuchungsbereichen wie der Informationstechnik kann hierbei auf bereits vom BSI erarbeitete Gefährdungskataloge zurückgegriffen werden, die sich bei Bedarf ergänzen lassen.<sup>6</sup> Die ergänzenden Gefährdungen werden durch systematische Fragestellungen nach den Auswirkungen von höherer Gewalt, organisatorischen Mängeln, menschlichen Fehlhandlungen, technischem Versagen, vorsätzlichen Angriffen von Außen- oder Innentätern und Störungen durch externe Objekte (z. B. fremde Anwendungen, IT-Systeme, bauliche Gegebenheiten etc.) erhoben.

In den meisten Untersuchungsbereichen sind nach unserer Erfahrung aber keine entsprechenden Kataloge vorhanden. Hier ist Neuland zu beschreiten und Pionierarbeit zu leisten. Eine Hilfestellung kann es unseres Erachtens sein, mit geeigneten Fragestellungen systematisch bei jedem Teilprozess die Risiken zu identifizieren. Dabei bieten die aufgezeigten Fragestellungen aus dem IT-Bereich durchaus eine Orientierung für andere Untersuchungsbereiche.

---

<sup>4</sup> Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung NRW (kdv), Standards und Regeln zur Fachmodellierung kommunaler Geschäftsprozesse – Modellierungshandbuch FaMoS 2.0

<sup>5</sup> KGSt®-Bericht 5/2011 „Kommunales Risikomanagement – Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem“, S. 36

<sup>6</sup> BSI-Standard 100-3, a. a. O., S. 10

In der einschlägigen Fachliteratur wird ein gemeinsames Brainstorming aller Beteiligten zur ersten Ermittlung der Risiken empfohlen. Allerdings enden solche Brainstorming-Sitzungen oft als zeitraubende Veranstaltungen mit mageren und/oder kontroversen Ergebnissen. Bei unseren Beratungen zur Risikoinventur haben wir diesen Ansatz mit Hilfe der Moderationstechnik erweitert und die Risikoinventur sowie auch die nachfolgende Risikobewertung in Arbeitsgruppensitzungen moderiert. Dank dieser Technik kann die notwendige Ergebnisorientierung, Effizienz und Neutralität sichergestellt und bei der Entscheidungsfindung ein für die Akzeptanz notwendiger Konsens gefunden werden. Zudem stellt ein Moderator sicher, dass bei allen zu diskutierenden Einzelaspekten nicht der ganzheitliche Blick auf den Untersuchungsbereich verloren geht.

Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe hängt vom Untersuchungsbereich ab. Um die tatsächlichen Risiken zu ergründen und die Erfahrungen aus der Praxis zu berücksichtigen, sollten immer Sachbearbeiter aus den zu untersuchenden Bereichen mit beteiligt werden. Da heutzutage nahezu jede Leistung der Verwaltung durch die IT unterstützt oder mit ihrer Hilfe erstellt wird, empfehlen wir, auch Mitarbeiter aus der IT (z. B. Fachverfahrensbetreuer) mit einzubeziehen. Weitere Beteiligte sind in der Regel Mitarbeiter aus der Organisation, der Rechnungsprüfung und dem Controlling.

#### 2.4.2 Berechnung der Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe

Im nächsten Schritt sind für die identifizierten Risiken/Fehlerquellen deren Eintrittswahrscheinlichkeiten und die möglichen Schadenshöhen zu bewerten. Das Worst-Case-Szenario (maximaler Schaden) allein führt bei der Beurteilung der Schadenshöhe in manchen Fällen zu zweifelhaften oder nicht hinreichend aussagekräftigen Ergebnissen. Aus diesem Grund haben wir in unserem Modell auch alternativ das Durchschnittsszenario (durchschnittlicher Schaden) berücksichtigt. Darüber hinaus ließe sich unser Modell zur Risikobewertung auch mit einer Gewichtung der Risiken/Fehlerquellen erweitern, falls diese sich im Nachhinein als notwendig erweist.

##### **Eintrittswahrscheinlichkeit**

$W_{\text{Eintritt}}$

Dieser Wert gibt die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Schadensfalls in % an.

##### **Anzahl der zu betrachtenden Fälle**

$F_{\text{Art}}$

Die Anzahl der zu betrachtenden Fälle nach ihrer Art dient zur differenzierten Betrachtung der jeweiligen Teilprozesse und der jeweiligen Eintrittswahrscheinlichkeit.

##### **Schadenshöhe**

$S_{\text{max (€)}}$  und  $S_{\text{Ø (€)}}$

Absoluter Betrag; Worst-Case- und alternativ Durchschnittsszenario (durchschnittlicher Schaden pro zu betrachtenden Fall)

##### **Schadensrisiko gesamt**

$R_{\text{Eintritt max (€)}}$

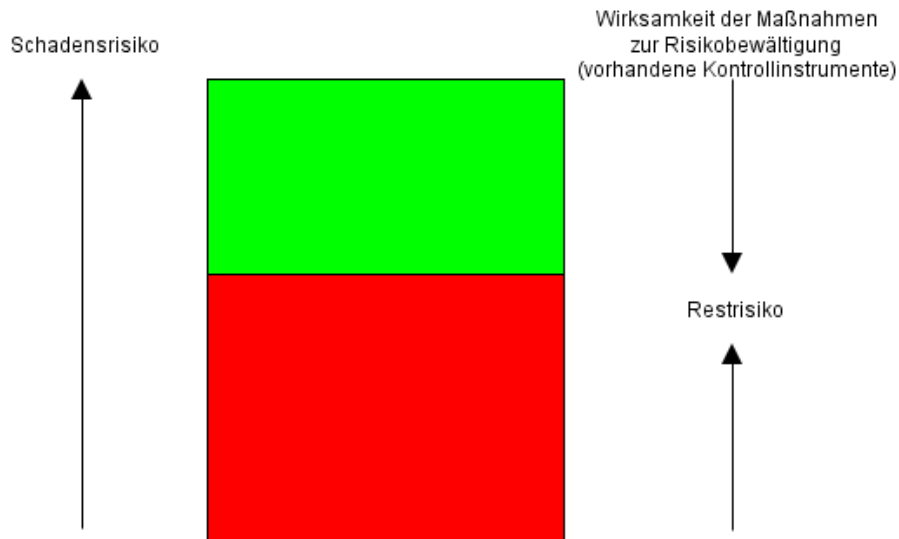
$$R_{\text{Eintritt max (€)}} = W_{\text{Eintritt}} * S_{\text{max (€)}} * F_{\text{Art}}$$

$R_{\text{Eintritt Ø (€)}}$

$$R_{\text{Eintritt Ø (€)}} = W_{\text{Eintritt}} * S_{\text{Ø (€)}} * F_{\text{Art}}$$

### 2.4.3 Berücksichtigung von bereits vorhandenen Maßnahmen zur Risikominderung und Berechnung des Restrisikos

In der modellhaften Betrachtung stellt sich das zu ermittelnde Restrisiko als Differenz von Schadensrisiko und Wirksamkeit der Maßnahmen zur Risikobewältigung dar.



Deswegen sind zu den Risiken/Fehlerquellen auch bereits vorhandene Gegenmaßnahmen (Kontrollinstrumente) zu ermitteln. Kontrollinstrumente können z. B. das Vier-Augen-Prinzip, Genehmigungsvorbehalte, Funktionstrennung, Mitzeichnungsverfügungen, im Fachverfahren hinterlegte Plausibilitäten (z. B. Höchstbeträge), Auswertungen, Statistikläufe und Datenabgleiche sein.

#### Entdeckungswahrscheinlichkeit

$W_{\text{Entdeckung}}$

Dieser Wert gibt die Entdeckungswahrscheinlichkeit eines Schadensfalls bei Anwendung der vorhandenen Kontrollinstrumente/-typen in % an.

#### Anzahl der Treffer

Die Anzahl der Treffer für jede Fallart und jeden Teilprozess dient zur Plausibilisierung der gewählten Entdeckungswahrscheinlichkeit.

$$W_{\text{Eintritt}} * W_{\text{Entdeckung}} * F_{\text{Art}}$$

#### Restrisiko

Das Restrisiko berechnet sich differenziert nach Worst-Case-, Durchschnitts- und Gesamtschadensszenario der so genannten Bestandsfälle wie folgt:

$R_{\text{Rest max (€)}}$

$$R_{\text{Rest max (€)}} = W_{\text{Eintritt}} * (1 - W_{\text{Entdeckung}}) * S_{\text{max (€)}} * F_{\text{Art}}$$

$R_{\text{Rest } \emptyset \text{ (€)}}$

$$R_{\text{Rest } \emptyset \text{ (€)}} = W_{\text{Eintritt}} * (1 - W_{\text{Entdeckung}}) * S_{\emptyset \text{ (€)}} * F_{\text{Art}}$$

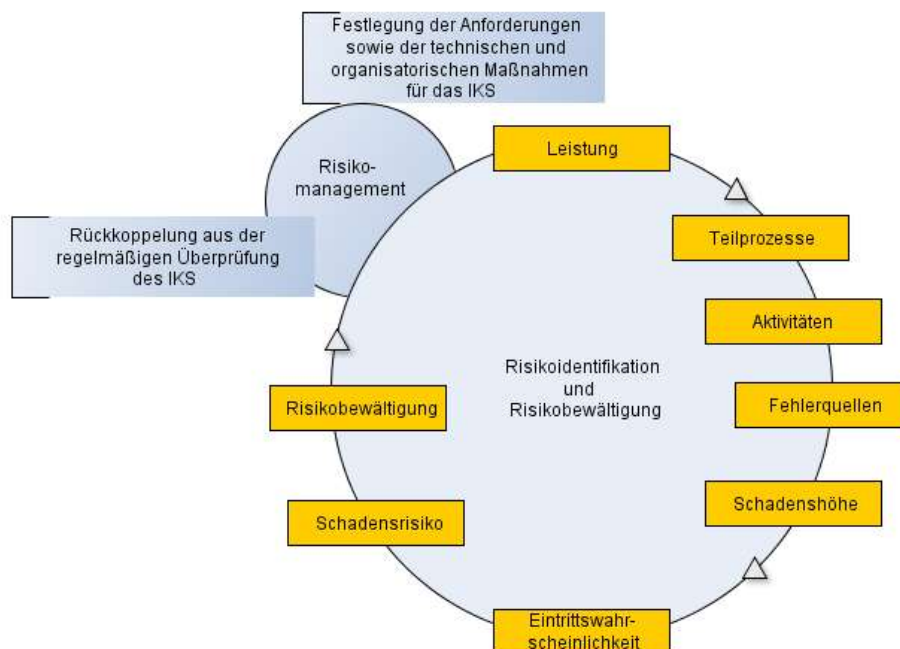
## 2.4.4 Ermittlung der Bezugsgrößen

Für die Berechnung des Risikos ist die Eintrittswahrscheinlichkeit  $W_{\text{Eintritt}}$  und für das Restrisiko die Entdeckungswahrscheinlichkeit  $W_{\text{Entdeckung}}$  zu ermitteln. Zur Ermittlung der Wahrscheinlichkeiten kann bisher in der Praxis meist noch auf kein ausreichend belastbares Datenmaterial zurückgegriffen werden. Insbesondere wird derzeit die Wirksamkeit vorhandener Kontrollinstrumente überwiegend nicht dokumentiert (z. B. entdeckte Fehler bei Kontrollen durch Fachvorgesetzte). Wir sehen die Risikobewertung daher als einen iterativen Prozess. Mit der Fortschreibungsfähigkeit des Modells zur Risikobewertung ist gewährleistet, dass (neue) Erkenntnisse in das Bewertungsmodell einfließen können.

Eine weitere Schwierigkeit ist die Ermittlung der Schadenshöhen (Worst-Case- und alternativ Durchschnittsszenario [durchschnittlicher Schaden]  $S_{\text{max}} (\text{€})$  und  $S_{\text{Ø}} (\text{€})$ ). Soweit die Gewährung oder Festsetzung von geldwerten Leistungen (also z. B. in der Sozial- und Jugendverwaltung oder in der Finanzverwaltung) betrachtet wird, könnte die Worst-Case-Schadenshöhe dem Maximalbetrag eines Einzelfalls einer Leistung entsprechen und die durchschnittliche Schadenshöhe aus der Division der Gesamtkosten einer Leistung durch die Anzahl der Fälle ermittelt werden. Unabhängig davon ist auch das Gesamtschadensszenario zu betrachten. Festzulegen ist auch der Betrachtungszeitraum, über den die jeweilige Schadenshöhe ermittelt wird.

Vorteilhaft wäre aus unserer Sicht, die Methoden zur Ermittlung der Bezugsgrößen im Rahmen interkommunaler Arbeitsgruppen oder Vergleichsringe abzustimmen. Dies trägt nach unserer Erfahrung erheblich zur Qualitätssicherung bei.

## 2.5 Fortschreibungs- und Erweiterungsfähigkeit





Die Risikoidentifikation und die Umsetzung von Maßnahmen zur Risikobewältigung bilden einen dauerhaften Kreislauf. Die einzelnen Phasen werden in einem iterativen Prozess durchlaufen, die Ergebnisse werden rückkoppelnd berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sehen wir folgende Aufgaben eines fundierten Risikomanagements:

<b>Risiken erkennen</b>	Identifikation, Bewertung von Risiken
<b>Risiken steuern</b>	Maßnahmen zur Risikobewältigung
<b>Risiken überwachen</b>	Kontrolle der Maßnahmen zur Risikosteuerung

Die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Risikoverminderung, die Veränderungen in der Risikobewertung und die Identifikation sollten auch nachvollziehbar dokumentiert werden. In der Phase der Risikosteuerung werden, auf den erkannten und bewerteten Risiken aufbauend, geeignete Risikobewältigungsmaßnahmen identifiziert. Die Maßnahmen lassen sich in Strategien zur Vermeidung, Verminderung, Begrenzung, Versicherung und Inkaufnahme unterteilen. Während die ersten drei Strategien aktive Vorgehensweisen zur Risikosteuerung darstellen, handelt es sich bei der Versicherung und Inkaufnahme von Risiken um passive Risikosteuerungsmaßnahmen. Die Risikodokumentation und -überwachung dient der Kontrolle und Steuerung der ausgewählten Risikobewältigungsmaßnahmen bezüglich ihrer Entwicklung und Auswirkung auf die Ziele.<sup>7</sup>

### **3 Grenzen des Modells – Erfahrungen aus der praktischen Umsetzung**

#### **3.1 Bewertung doloser Handlungen**

Das durch vorsätzliche Manipulationen (z. B. im Rahmen doloser Handlungen) bestehende Risiko kann kaum realistisch abgeschätzt werden. Um deutlich zu machen, welchen Einfluss mögliche vorsätzliche Manipulationen oder dolose Handlungen auf die individuelle Beurteilung der Risikobewertung hatten, bietet sich allerdings an, in der Modellrechnung ein Kennzeichen einzufügen, mit dem dies kenntlich gemacht werden kann. Bei der Auswahl und Festlegung der Maßnahmen zur Risikobewältigung kann dieser Aspekt damit separat berücksichtigt werden.

#### **3.2 Berücksichtigung von Fehlerursachen**

Um geeignete Maßnahmen zur Risikobewältigung treffen zu können, müssen auch die Fehlerursachen mit berücksichtigt und diese entsprechend mit einem Kennzeichen klassifiziert werden. Hier ist eine Klassifizierung nach internen und externen Risiken zu empfehlen. Interne Risiken liegen im eigenen Einflussbereich (z. B. falsche Ressourcenplanung, Fehler in der Sachbearbeitung). Externe Risiken können Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Lage, Entwicklungen in Gesetzgebung und Rechtsprechung, demographische Veränderungen, nicht zutreffende oder unterdrückte Angaben eines Antragstellers sein.

---

<sup>7</sup> Holtstiege/Köster/Ribbert/Ridder, Grundlagen des Risikomanagements und der Prüfung, Microsoft Dynamics NAV 2009, © 2009 Microsoft Press Deutschland, ISBN 978-3-86645-442-2

### 3.3 Grenzen der Modellrechnung beim Einsatz von Schätzwerten

Soweit Bezugsgrößen auf reinen Schätzwerten beruhen, eignen sie sich in der Regel nicht für den Einsatz in mathematischen Formeln. Verschiedene Werte (z. B. die Fallzahlen  $[F_{Art}]$  oder die Schadenshöhen  $[S_{max(€)}$  und  $S_{Ø(€)}$ ) können über entsprechende Auswertungen der Fachanwendungen oder konkrete Werte (z. B. teuerster Fall; Bruttoaufwand/Fallzahl etc.) ermittelt werden. Für die Bestimmung der Eintrittswahrscheinlichkeit  $W_{Eintritt}$  und Entdeckungswahrscheinlichkeit  $W_{Entdeckung}$  liegen oftmals bei der ersten Erhebung nur Daten mit geringer Zuverlässigkeit vor. Da die Risikoidentifikation und die Umsetzung von Maßnahmen zur Risikobewältigung jedoch als dauerhafter Kreislauf zu sehen sind, ist dies nur anfänglich ein Manko. Da die Ergebnisse dieses Kreislaufs rückkoppelnd berücksichtigt werden sollen, dürften nach den ersten Durchläufen des iterativen Prozesses dann für alle Bezugsgrößen konkretere und damit zuverlässigere Werte vorliegen.

### 3.4 Gesonderte Berücksichtigung von Extremwerten und Reputationsrisiken

Die öffentliche Hand muss im Zuge des rechtmäßigen Verwaltungshandelns auch andere als allein betriebswirtschaftliche Grundsätze in ihrer Risikostrategie berücksichtigen. So kann weder ein betragsmäßig geringer Dauerschaden (Schadenshöhe: gering; Eintrittswahrscheinlichkeit: massenhaft) in Kauf genommen werden (dies wäre z. B. eine bewusste Inkaufnahme eines nicht rechtmäßigen Verwaltungshandelns) noch ein nicht beherrschbarer Worst-Case-Schaden (Schadenshöhe: sehr hoch; Eintrittswahrscheinlichkeit: marginal). Damit zusammenhängend stellt sich auch die Frage nach der Berücksichtigung von Reputationsrisiken. Dies wird auch in der aktuellen Fachliteratur erkannt: *„Die zunehmende Bedeutung des Managements von Reputationsrisiken in einer von Medien geprägten Welt wirft die Frage nach deren Bewertung auf ...“*<sup>8</sup>

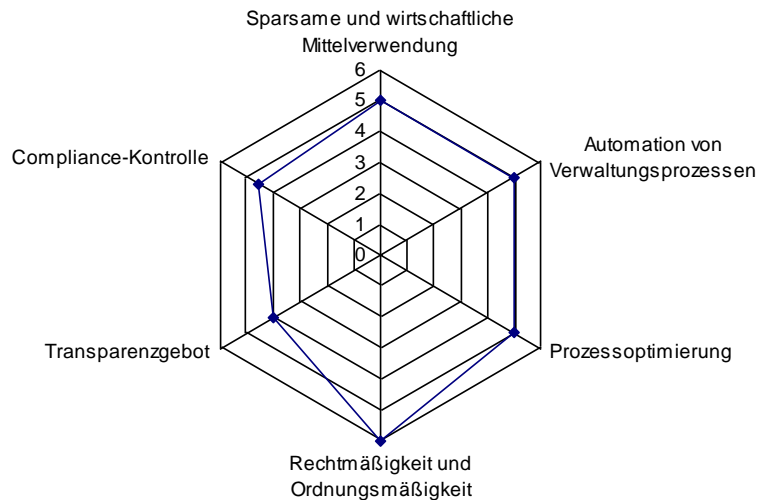
### 3.5 Spannungsfelder/Wechselwirkungen oder die verschiedenen Dimensionen des Risikomanagements

Beim Risikomanagement bestehen durchaus widerstreitende Interessen und Ziele, die berücksichtigt und gegeneinander abgewogen werden müssen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind hier zu nennen:

- die sparsame und wirtschaftliche Aufgabenerledigung (Ziel: Minimalprinzip bei der Mittelverwendung)
- die zunehmende Automation von Verwaltungsprozessen und IT-Unterstützung am Arbeitsplatz (Ziel: Automation von wiederkehrenden und gleichartigen Vorgängen)
- die durch eine ganzheitliche Sachbearbeitung und Aufgabendelegation bedingte Konzentration von Aufgaben an einer Stelle (Ziel: Prozessoptimierung und Reduzierung von Schnittstellen)
- eine den rechtlichen Vorschriften entsprechende Aufgabenerfüllung (Ziel: Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns)

<sup>8</sup> Wicenc/Niemann/Chakroun, Controlling – Zeitschrift für erfolgsorientierte Unternehmenssteuerung, 2013, S. 11

- eine den gesetzlichen und freiwilligen Aufgaben gerecht werdende Aufbau- und Ablauforganisation (Ziel: Transparenzgebot)
- die Sicherstellung einer effizienten und effektiven Kontrolle der ordnungsmäßigen Aufgabenerfüllung (Ziel: Compliance)



Es liegt auf der Hand, dass es vor diesem Hintergrund oft schwierig ist, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen zu finden, um auf der Grundlage einer systematischen Risikoanalyse zu einem vollständigen und wirksamen, aber gleichwohl wirtschaftlichen internen Kontrollsystem zu finden.

Bei der Abwägung der Ziele ist zu berücksichtigen, dass das Risikomanagement der öffentlichen Hand stets folgende beiden Grundsätze berücksichtigen muss:

- Im Gegensatz zu privaten Unternehmen steht bei der öffentlichen Verwaltung die Erfüllung von öffentlichen Aufgaben im Vordergrund und nicht die bei privaten Unternehmen übliche, auch konkurrenzbedingte Gewinnorientierung.
- Die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns (sog. Compliance) geht den rein fiskalischen Interessen oder Wirtschaftlichkeitsaspekten vor.

Letztendlich geht es im Rahmen des örtlichen Risikomanagements also darum, den relevanten Restrisiken, die zu nicht vertretbaren (sog. Tabu-Risiken) oder nicht unerheblichen Vermögens- und Reputationsschäden führen können, mit einem angemessenen Aufwand zu begegnen oder deren Eintrittswahrscheinlichkeit zumindest auf ein vertretbares Minimum zu reduzieren.

Wir halten es dabei durchaus für angebracht, das Restrisiko pro Fall ( $R_{\text{Rest max}} (\text{€})$  bzw.  $\text{Rest } \emptyset (\text{€}) / F_{\text{Art}}$ ) in Relation zum Aufwand angedachter Maßnahmen zur Risikobewältigung (z. B. zusätzlicher Kontrollen) zu setzen. Damit besteht ein Orientierungsmaßstab bei der Auswahl effizienter Maßnahmen zur Risikobewältigung. Dadurch wird die Gefahr verringert, dass sprichwörtlich gesprochen mit „Kanonen auf Spatzen geschossen wird“.

## 4 Organisation und Zuständigkeiten

Organisatorisch sehen wir für das Risikomanagement folgende Akteure und Aufgaben:

- **Verwaltungsleitung**

Definition der Risikostrategie, Schaffung eines effektiven Umfelds und wirksamer Strukturen

- **Mittlere Führungsebene**

Umsetzung der strategischen Vorgaben

- **Risk Owner**

Risikoverantwortlicher eines bestimmten Bereichs

- **Örtliche Rechnungsprüfung**

Das örtliche Prüfungsorgan ist zuständig für die Erbringung von unabhängigen und objektiven Prüfungs- und Beratungsdienstleistungen. Im Rahmen des Risikomanagements impliziert dies zum einen die eigene Identifikation von Risiken, zum anderen die Sicherstellung der Effektivität und Effizienz des internen Kontrollsystems sowie dessen Wirksamkeit und Vollständigkeit.

Risikomanagement führt dazu, dass die Wirksamkeit von vorhandenen Kontrollen hinterfragt bzw. die bereits bestehenden Kontrollmaßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden. Dazu müssen gegebenenfalls zugewiesene Leitungs- und Kontrollfunktionen, die im Rahmen der Steuerungs- und Führungsprozesse wahrzunehmen sind, präzisiert werden (z. B. Festlegung von Kontroll- und Dokumentationspflichten durch Vorgesetzte).

Das Risikomanagement sollte in die vorhandenen Steuerungs- und Führungsprozesse integriert, möglichst effiziente Maßnahmen zur Risikobewältigung sollten ausgewählt und vorhandene organisatorische Kontrollen im Hinblick auf ihre Wirksamkeit optimiert werden.

## 5 Spezielle interne Kontrollsysteme bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen

### 5.1 Grundlagen

Nach § 41 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 1 Satz 1 KommHV-Doppik sind jeder Anspruch und jede Zahlungsverpflichtung auf ihren Grund und ihre Höhe zu prüfen. Das Ergebnis dieser Prüfung ist anschließend schriftlich oder durch elektronische Signatur zu bescheinigen (sachliche und rechnerische Feststellung). Diese an das staatliche Haushaltsrecht angelehnte Regelung (vgl. VV zu Art. 70 BayHO) ist wesentliche Voraussetzung für die Erteilung förmlicher Zahlungsanordnungen (vgl. § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 und § 39 Abs. 2 KommHV-Kameralistik/§ 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 und § 35 Abs. 2 KommHV-Doppik) und legt zugleich die

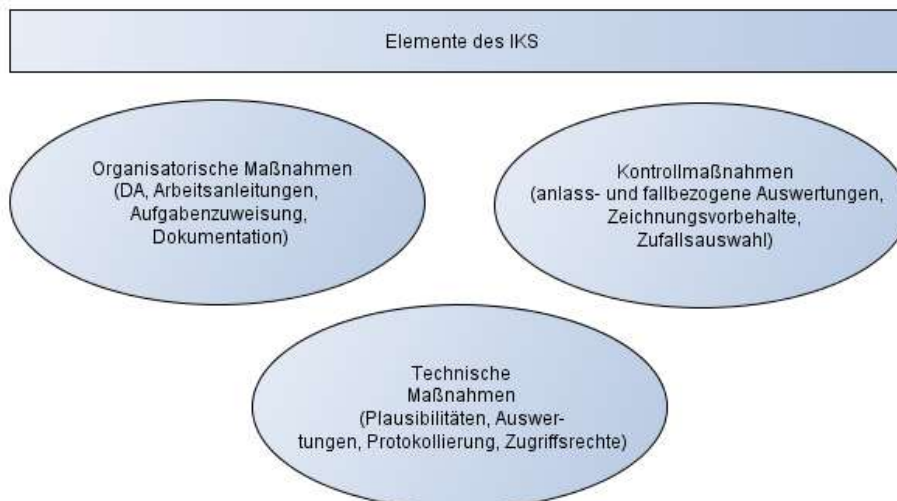
Verantwortlichkeiten des Feststellers der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fest (vgl. Anlage 1 der VV Nr. 1 zu § 40 KommHV – alt).

Während sich diese Regelung bei manuellen Einzel-Zahlungsvorgängen (z. B. nach Eingang einer Rechnung für Lieferungen oder Dienstleistungen) in der Praxis durchaus bewährt hat, erwies sie sich bei der zunehmenden Automatisierung der Geschäftsprozesse, insbesondere bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen, eher als unzweckmäßig und hinderlich. Auch die in § 40 Abs. 2 KommHV – alt getroffene Regelung konnte dieses Dilemma nicht beseitigen, da damit zwar die Verantwortlichkeit auf die für die Auszahlung verantwortliche Stelle verlagert wurde, diese aber im Hinblick auf die Vielzahl der zu bestätigenden Fälle (z. B. bei den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe mit bis zu 350 Verlaufs-fällen<sup>9</sup> pro Sachbearbeiter) und die zunehmende Komplexität und Flexibilisierung der automatisierten Verfahren kaum die ordnungsgemäße Verarbeitung sowie die Vollständigkeit und Richtigkeit der Datenausgabe bestätigen konnte.

Mit dem Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung wurde mit Wirkung vom 01.01.2007 für die sachliche und rechnerische Feststellung von Ansprüchen oder Zahlungsverpflichtungen in § 41 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Doppik eine neue gesetzliche Regelung eingeführt, die diesem Aspekt Rechnung trägt und wie folgt lautet:

*„Die Feststellung nach Satz 2 kann bei der maschinellen Ermittlung von Ansprüchen und Zahlungsverpflichtungen mit Hilfe automatisierter Verfahren in begründeten Ausnahmefällen in Abstimmung mit dem örtlichen Prüfungsorgan durch geeignete organisatorische und technische Maßnahmen ersetzt werden; die Rechtsaufsichtsbehörde ist zu informieren.“*

## 5.2 Elemente



Die aus der systematischen Risikoanalyse, also nach der Identifikation und der Bewertung von Risiken abgeleiteten Maßnahmen zum **Steuern von Risiken** (Maßnahmen zur Risikobewälti-

<sup>9</sup> Verlaufs-fälle sind Fälle mit mindestens einer Auszahlung im Jahr.

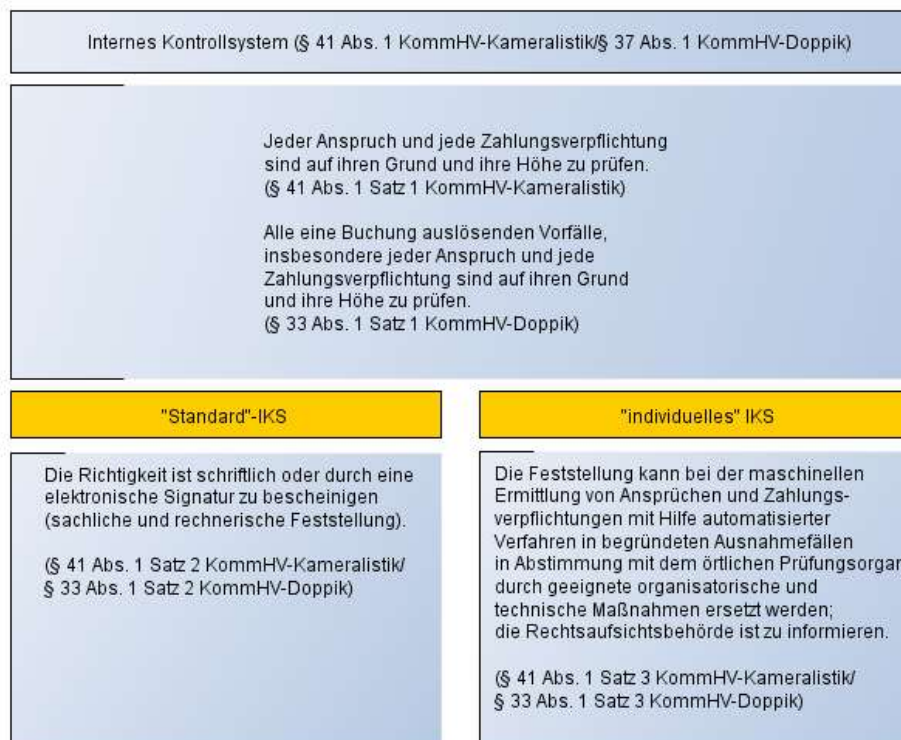
gung) stellen die Elemente eines internen Kontrollsystems dar. Das IKS besteht aus technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie Kontrollen, die sich gegenseitig ergänzen, aufeinander abgestimmt sind und möglichst gut von der eingesetzten IT unterstützt werden.

Um ein vollständiges und wirksames IKS zu etablieren, sollte dieses unter anderem

- Festlegungen zu Art, Umfang und Inhalt der Kontrollen durch die (Fach-)Vorgesetzten,
- eine automatisierte Abfrage fehleranfälliger oder risikobehafteter Fallkonstellationen,
- Genehmigungsvorbehalte oder Mitzeichnungsverfügungen (z. B. Art und Höhe der Hilfeleistung) und
- eine geeignete Stichprobenauswahl (z. B. über Zufallsgenerator) für so genannte Normalfälle

enthalten.

### 5.3 Ziele



Die Regelung in § 41 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Doppik soll nach Ziffer 1.21 der Begründung der Verordnung zur Änderung kommunalwirtschaftlicher Vorschriften ermöglichen, dass in besonderen Fällen (Massenverfahren) auf eine Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit verzichtet werden kann, wenn aus verfahrensimmanenten Gründen die Feststellung nicht oder nur unter erheblichem Aufwand vor-

genommen werden kann. Nach der Begründung ist dann erforderlich, dass andere technische und/oder organisatorische Kontrolleinrichtungen eine Erledigung mit der erforderlichen Sicherheit gewährleisten.

Die neue Regelung zielt also darauf ab, die ordnungsgemäße Erledigung der zugewiesenen Aufgaben und die sichere Abwicklung der Geschäftsprozesse durch ein internes, auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmtes Kontrollsystem sicherzustellen. Voraussetzung für ein wirksames IKS ist also die systematische Gesamtbetrachtung der Leistungs- und Teilprozesse sowie der damit verbundenen Aktivitäten, der strukturierten Analyse der daraus resultierenden Risiken und die daraus zu ziehenden Schlüsse im Rahmen des Risikomanagements.

Ein vollständiges und wirksames IKS sollte daher in die Leistungsprozesse integriert sein und, wenn möglich, keine neuen Kontrollinstanzen schaffen. Als Teil des Leistungsprozesses ist ein IKS daher weder Aufgabe der örtlichen oder überörtlichen Rechnungsprüfung noch des örtlichen Controllings.

#### **5.4 Rechtlicher Rahmen**

Nach den haushaltsrechtlichen Regelungen setzt die Einführung eines IKS im Sinne von § 41 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Kameralistik/§ 37 Abs. 1 Satz 3 KommHV-Doppik voraus, dass

- für die maschinelle Ermittlung der Ansprüche oder Zahlungsverpflichtungen ein geeignetes, fachlich geprüftes und freigegebenes automatisiertes Verfahren eingesetzt wird, in das nicht eingegriffen werden kann,
- eine systematische und strukturierte Risikoanalyse zur Feststellung der Schwachstellen in den Leistungsprozessen und der damit verbundenen Risikopotenziale vorgenommen wird,
- die im IKS festgelegten organisatorischen und technischen Maßnahmen nachvollziehbar dokumentiert und mit dem örtlichen Prüfungsorgan abgestimmt sind und
- diese Maßnahmen vollständig und ausreichend wirksam sind, um die mit dem IKS beabsichtigten Ziele zu erreichen.

## **6 Zusammenfassung**

Risikomanagement gewinnt auch in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Der BKPV hat für die Inventur und Bewertung von Risiken ein Modell entwickelt, das sich insbesondere in allen Bereichen, in denen Ansprüche und Zahlungsverpflichtungen mit Hilfe automatisierter Verfahren ermittelt werden, zur Anwendung eignet (z. B. Steuern, Beiträge und Abgaben, Sozialhilfe, Jugendhilfe etc.). Das vorgestellte Modell wurde bereits in der Praxis umgesetzt. Bei der Unterstützung seiner Mitglieder beim Risikomanagement, insbesondere bei der Inventur und Bewertung von Risiken kann der BKPV deshalb bereits auf Erfahrungen zurückgreifen.