

Neue Anforderungen an die Steuerung von Eigenbetrieben in NRW: das Risikomanagement wird eingeführt

- ab dem 01.01.06 wird es ernst -

von Roman Schneider, Dipl.-Ök, Dipl.-Betr.wirt und Oliver Page, Dipl.-Ök., S-M-M Managementberatung GmbH, Düsseldorf

Ab dem 1. Jan. 2006 kommen durch die Änderungen der Eigenbetriebsverordnung in NRW zahlreiche Änderungen auf kommunale Unternehmen und deren Führungskräfte zu. Insbesondere ein Thema stand bislang noch nicht so richtig auf der Agenda: das Risikomanagement. Was sind die Ursachen, dass nun auch kommunale Unternehmen in der Form des Eigenbetriebes Systeme einführen müssen, die normalerweise nur bei Kapitalgesellschaften erforderlich waren? Und welche Auswirkungen hat die Einführung des Risikomanagements für das Leitungspersonal? Diesen und weiteren Fragestellungen geht dieser Artikel nach, um daraus auch die Handlungserfordernisse für die Kommunen abzuleiten. Beide Autoren beschäftigen sich in ihrer Arbeit intensiv mit allen Fragen der betriebswirtschaftlichen Steuerung als Berater kommunaler Gebietskörperschaften.

Weshalb auf einmal ein Risikomanagement für Eigenbetriebe?

Der Betrieb von Organisationen in Form von Eigenbetrieben wird in einer immer komplexer werdenden Wirtschaftswelt auch immer risikobehafteter. In vielen Fällen stehen Eigenbetriebe in unmittelbarer Konkurrenz zu privatwirtschaftlich organisierten Betrieben. Dies trifft häufig auf die Betriebe in der Wasserversorgung, in der Abwasserentsorgung sowie auf kommunale Entsorgungsbetriebe zu. Eigenbetriebe in der noch geltenden und aber auch in der kommenden Fassung der Eigenbetriebsverordnung haben ein Risiko als eben nicht rechtlich selbständige Einheiten nicht, sie können nicht in die Insolvenz oder in den Konkurs gehen, da der öffentliche Eigentümer für die Verbindlichkeiten dieser Betriebe aufkommen muss. Das aber soll die Leiter der Eigenbetriebe aber nicht in einen haftungsrechtlichen Schutzraum stellen, vielmehr sollen auch sie sich messen lassen an dem, was sich in der Privatwirtschaft als Steuerungssystem durchaus und nachhaltig bewährt hat.

Es kommt hinzu, dass sich die zukünftigen Betriebsleiter (und nicht mehr Werkleiter) in ihren Qualifikationen und den an sie gestellten Anforderungen gleichstellen lassen sollten, wie es im deutschen Gesellschaftsrecht Sitte und Brauch ist. Das Thema ist die erforderliche Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters. Die hinter dieser Floskel stehenden Anforderungen an das Leitungspersonal sind leider nirgendwo kodifiziert, es ist immer auch eine Frage der Auslegung. Und diese Anforderungen sind nie statisch, sie entwickeln sich im Zeitablauf.

Diese Sorgfaltspflichten sind nichts anderes als ein Spiegelbild der Risiken im Wirtschaftsleben, denen sich kommunale Unternehmensleiter, insbesondere die der Eigenbetriebe, immer stärker ausgesetzt sehen. Es gilt, die technische und betriebswirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigenbetriebes jederzeit und nachhaltig zu gewährleisten. Da dies auch mit Risiken verbunden sein kann, soll ein zu installierendes

Risikomanagementsystem bestandsgefährdende Risiken erkennen helfen, wobei der Zeitpunkt des Erkennens so früh wie nur möglich sein soll. Denn dann gelingt auch der frühzeitige Einsatz von Gegenmitteln und –maßnahmen, um kritische Situationen, die immer wieder entstehen können, im Keime zu ersticken.

Eigenbetriebe sollten die erforderliche Einführung eines Risikomanagementsystems nicht als zusätzliche Last werten. Vielmehr ist es auch für sie ein Hilfsmittel, die betriebswirtschaftlich/technischen Klippen ihres Handelns zu erkennen und sie erfolgreich zu umschiffen.

Was sind eigentlich Risiken?

Als Risiken bezeichnet man die Möglichkeiten, einen Schaden oder einen Verlust zu erleiden, ohne die Konsequenzen genau zu kennen. Sie können sich erstrecken auf Vermögensschäden, Sach- und Personenschäden. Man kann Risiken auch noch nach der Eintrittswahrscheinlichkeit differenzieren. Liegen statistisch belastbare Daten aus der Vergangenheit zu diesen Schadensereignissen vor, kommen in aller Regel Versicherer ins Spiel. Nicht kalkulierbare Risiken kann man demzufolge auch dann nicht versichern. Die aus ihnen erwachsenen Schäden trägt der Verursacher.

Hierzu zählt ganz bestimmt auch das Risiko, das sich aus der Führung eines Eigenbetriebes ergeben kann. Zum Beispiel sind die Fahrzeuge des kommunalen Entsorgungsbetriebes versicherbar, das erzielbare Jahresergebnis sicherlich nicht. Folglich kommt es bei den nicht versicherbaren Risiken aus unternehmerischem Handeln immer dabei auf das Managementpotenzial der Leitungskräfte an. Aber selbst die besten Führungskräfte können nicht auf allen Ebenen ihrer Eigenbetriebe die unmittelbare Kontrolle ausüben. Deswegen sind Systeme erforderlich, die es in komprimierter Form sehr zeitnah erlauben, Abweichungen zu erkennen, sie zu bewerten und entsprechende Korrekturen zu verabschieden und um zu setzen. Diese Systeme werden auf den operativen Ebenen mit Daten gefüllt und so weit nach oben in der Hierarchie verdichtet und vernetzt, um in einer Risikobetrachtung zu enden, die es den Entscheidern erlaubt, die notwendigen Entscheidungen richtig und sachgemäß zu treffen.

Was steht hinter dem Begriff „Risikomanagement“, wie funktioniert es? – Eine kurze Einführung

Begonnen wird in aller Regel mit einer Risikoanalyse. Diese Analyse zielt auf die Identifizierung von Risiken ab, die im Wesentlichen nicht versicherbar sind. Dann erfolgt die Einschätzung des möglichen Einflusses von Risiken auf den Eigenbetrieb. Ziel der Risikoanalyse ist die Identifizierung und Messung der Risiken, die mit dem unternehmerischen Handeln verbunden sind (z.B. Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit, gesunder Bilanzrelationen, etc.). Insbesondere bei wichtigen Entscheidungen, so z.B. bei großen Investitionsvorhaben in Sachanlagen, ist die Abschätzung der mit dieser geplanten Investition verbundenen Risiken ein Teil der Entscheidung. In dem Schritt der Risikoanalyse setzt man bekannte Techniken ein: Sensitivitätsanalysen, Wahrscheinlichkeitsanalysen, Simulationen und Modellierungen. Am Ende der Risikoanalyse steht die Entwicklung eines Risikoprofils des Eigenbetriebes. Das ist in der Regel der Einstieg in ein unternehmensspezifisches Risikomanagement-Programm.

Es gilt zudem, die Risiken weitgehend vollständig zu identifizieren, da die zu erstellende Risikomanagement-Strategie auf dem Inventar der identifizierten Risiken gründet.

Der Analyse folgt die Bewertung der Risiken. Sie dient der Bestimmung der Risikohöhe. Zum Beispiel sind solche Risikobewertungen ein wichtiger Bestandteil im Umweltmanagement (z.B. beim Austritt gefährliche Stoffe auf die Umwelt). Die Ergebnisse einer Risikobewertung können anschließend zur Identifizierung von Bereichen genutzt werden, in denen sich Risiken anhäufen und zur Bedrohung für die Existenz des Eigenbetriebes werden können.

Aber auch weniger eindeutig bestimmbare Risikofelder sind Objekte der Risikobewertungen. Zum Beispiel bewertet man in der strategischen Unternehmensplanung wirtschaftliche, soziale und demoskopische Risiken. Wer heute eine Abwasserreinigungsanlage oder eine entsprechend große Erweiterungs- oder Ersatzinvestition plant, sollte sich schon deutlich machen, wie sich die Population in der zu entsorgenden Region entwickelt, um nicht eine öffentliche Investitionsruine zu errichten.

Sind die Risiken aufgedeckt und bewertet, empfiehlt es sich, diese Risiken zu quantifizieren. Man erhält eine sog. Risikokennzahl (z.B. Value at Risk, VaR), mittels der man die Risikoschwerpunkte auf Basis des gesamten, bewerteten Risikopotenzial erkennen kann. Schafft der Eigenbetrieb die Bewertung seiner Risiken aus welchen Gründen nicht in eigener Regie, dann sollte er sich geeigneter Fachleute versichern, die sich mit den jeweiligen Risikothemen beschäftigen.

Die Bewertung von Risiken hängt von der Eintrittswahrscheinlichkeit und den daraus entstehenden Folgelasten ab. Ist die Eintrittswahrscheinlichkeit und der möglicherweise entstehende Schaden hoch, sind bereits im Vorfeld Sicherungsmaßnahmen zwingend. Bei prognostiziert geringen Eintrittswahrscheinlichkeiten mit dementsprechend geringeren Folgelasten ist eine Kosten-Nutzen-Abwägung zu empfehlen, damit die Kosten der Sicherungsmaßnahmen nicht die möglichen Kosten des eintretenden Ereignisses übersteigen.

Maßnahmen der Risikobewältigung sind geboten, um den Auswirkungen des Risikoeintritts zu begegnen, negative Folgen zu vermeiden oder sie zumindest abzumildern. Kommunale Eigenbetriebe können sich zum Beispiel nicht aus ihren Aufgaben der Daseinsvorsorge verabschieden, einen Marktaustritt gibt es in der Regel nicht, privatwirtschaftliche Unternehmen haben es in diesem Punkt leichter. Risikovermeidung geht in vielen Fällen nicht (z.B. in der Abwasserentsorgung), jedoch aber eine Risikoverminderung.

Risiken vermindern kann man auch dadurch, dass man für die Durchführung von Aufgaben (und somit auch für die Beherrschung latenter Risiken) Dritte beauftragt und diesen Dritten die Risiken überträgt. Der Dritte wird aber einer alten Kaufmannsregel folgend die in dem Geschäft steckenden Risiken ermitteln, für sich bewerten und sie in seine Kalkulation einbeziehen.

Eine weitere Risikominderungsstrategie ist der Abschluss von Versicherungen. Potenzielle Risiken können, sofern sie quantifizierbar sind, versichert werden. Aber es ist zu prüfen, wie die für die Versicherung zu leistende Prämie im Verhältnis zum Risikowert, also der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schadenshöhe steht. Gewinnausfall durch fehlerhafte Kalkulation von Gebühren ist leider nicht versicherbar. Der Eigenbetrieb trägt daher eine nicht unbedeutende Risikolast, die nicht versicherbar ist, aber zu beherrschen sein muss.

Damit alle beteiligten Entscheider im Eigenbetrieb die Risiken kennen, sind sie in bestimmten Zeitabständen auch zu kommunizieren. Die aufsichtführenden Persönlichkeiten, der Kämmerer, der Bürgermeister/Oberbürgermeister sollten schon wissen, über welches Risikopotential sie wachen (oder Aufsicht führen) müssen.

Damit die erkannten und bewerteten Risiken nach Möglichkeit nicht eintreten, ist die laufende Risikoüberwachung sicher zu stellen. Aus der laufenden Überwachung lassen sich für die risikobehafteten Bereiche und Themenfelder Handlungsanweisungen, bis hin zu Dienst- und Arbeitsanweisungen, formulieren und durchsetzen. Damit sind Risiken besser steuerbar, neue Risiken werden schneller identifiziert. Ist eine Risikoüberwachung eingeführt, kann man auch von einem Frühwarnsystem sprechen.

Risikomanagement im Eigenbetrieb zwingend, die Ausgestaltung des Systems hängt jedoch von den spezifischen Besonderheiten vor Ort ab

Die Technik der Risikoidentifikation sollte auf die spezifische Risikosituation des Eigenbetriebes abgestellt werden. Es gilt, möglichst umfassend die Risiken zu erfassen, sie zu bewerten und sie nach Eintrittswahrscheinlichkeiten in ein sog. Risikoinventar zu überführen. Mögliche Zusammenhänge und Abhängigkeiten von Risiken sind ebenfalls zu ermitteln.

Für die Eigenbetriebe und deren Management gilt, zügig an die Beschaffung der für die Risikobewertung erforderlichen Daten heran zu gehen. Ein gut funktionierendes Controlling auf der Basis einer ebenso gut funktionierenden Finanzbuchhaltung und Kostenrechnung erleichtert die Arbeit, ist aber nicht zwingende Voraussetzung für ein kommunales Risikomanagement. Man beziehe in die Erstellung des Risikoinventars auch die Mitarbeiter, zumindest aber die Führungskräfte, aktiv mit ein. Das schafft Verantwortung, klärt Zuständigkeiten. Und es bezieht die Mitarbeiter in das aktive Management der erkannten Risiken ein. Sind die Risiken gelistet, dann sollte man ein knapp gefasstes Berichtswesen im Eigenbetrieb vereinbaren, damit die jeweiligen Entscheider nicht nur hinreichend, sondern sicher und umfänglich informiert sind. Das gilt insbesondere für die Betriebsleitung wie auch für die ehrenamtlichen Mitglieder des Betriebsausschusses (die sich am besten durch eine D&O-Versicherung absichern lassen sollten).

Sicherlich bringt die Einführung und der Betrieb eines Risikomanagements auch Probleme und Schwierigkeiten mit sich. Die Datenverfügbarkeit und die Qualität der Informationen schwanken, Kosten-Nutzen-Abwägungen liegen nicht vor oder sind nur unter Bedingungen zu erstellen. Ebenso können externe Effekte auftreten, die bislang in den Modellierungen keine entscheidende Rolle spielten. Auch kann es an der

Sensitivität der in diesen Prozess eingeschalteten Menschen liegen, Risiken unterschiedlich zu werten und zu gewichten.

In jedem Fall aber verlangt die Neufassung der Eigenbetriebsverordnung NRW die Einführung und den Betrieb eines Risikomanagement, das sich nicht nur auf die bilanziellen Fragen reduziert. Gerade aber darin liegt für die Verantwortlichen auch die große Chance zur weiteren Professionalisierung der Betriebsleitungen. Risikomanagement dient damit eher der Prophylaxe, weniger der Therapie.

Die Autoren: Roman Schneider, Dipl.-Ök, Dipl.-Betr.wirt, ist geschäftsführender Gesellschafter der S-M-M Managementberatung GmbH in Düsseldorf. S-M-M beschäftigt sich seit Jahren u. a. mit allen Fragen des Managements von Organisationen der Daseinsvorsorge. Schneider war als Principal von Roland Berger Strategy Consultants über viele Jahre in der Verantwortung und hat seit 1980 mehr als 250 Projekte verantwortet. Oliver Page, Dipl.-Ök., ist Berater bei S-M-M und beschäftigt sich insbesondere mit den Fragen der Steuerung und des Controlling öffentlicher Unternehmen. Siehe auch www.s-m-m.de