

# Das Risikomanagementsystem des kommunalen Konzernverbundes in der Zeitenwende der globalen COVID19-Pandemie



Ass. jur. Lars Scheider, Abteilungsleiter Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main

Die Entwicklung des internen Kontrollsystems (IKS) des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main hat in den letzten fünf Jahren gezeigt, dass die wiederkehrende Analyse für das Risikobewusstsein von entscheidender Bedeutung ist. Insofern ist die konsequente Umsetzung des IKS mit jährlichen Sitzungen des internen Risikokomitees auf Basis des jährlichen Prüfungsbericht über den Jahresabschluss des Einzelunternehmens im Hinblick auf das Ziel, finanzielle Risiken auf Konzernebene Stadt besser kontrollieren zu können, von entscheidender Bedeutung.

## I. Operativer Ansatz des internen Kontrollsystems

Das Interne Kontrollsystem (IKS) für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat das Ziel, finanzielle Risiken zu identifizieren und zu kontrollieren. Daher wurde für das IKS bewusst ein Ansatz gewählt, der über ein rein prozess- und verwaltungsbezogenes Internes Überwachungssystem (IÜ) hinausgeht und daneben auch ein zukunftsorientiertes Risikomanagementsystem (RMS) für die aus den Beteiligungsunternehmen dem Haushalt der Stadt möglicherweise entstehenden finanziellen Risiken umfasst. Das Beteiligungsmanagement greift bereits seit über fünf Jahren in Anlehnung an privatwirtschaftliche und erste kommunale Ansätze (bspw. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) auf ein eigenes Internes Kontrollsystem zurück. Denn in Zeiten zunehmender kommunaler Aufgaben, reduzierter Finanzierungsspielräume und hoher Leistungser-

wartung der Öffentlichkeit gewinnt das Risikobewusstsein zunehmend auch in Städten und Gemeinden an Bedeutung. Im Sinne einer vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltssteuerung ist es angebracht, mit Hilfe eines strukturiert-systematischen Vorgehens Risiken zu identifizieren, zu bewerten. Dies wurde nicht zuletzt durch die aktuelle COVID19-Pandemie und der drohenden globalen Wirtschaftskrise überdeutlich. Das IKS basiert auf zwei Säulen: Internes Überwachungssystem (IÜ) und Risikomanagementsystem (RMS) (siehe nachfolgende Abbildung).

## INHALT

- I. Operativer Ansatz des internen Kontrollsystems
- II. Aktuelle Herausforderungen für den Risikomanagementbericht
- III. Berichterstellung und Risikoinventur für das Jahr 2020
- IV. Risikoanalyse unter dem Eindruck der globalen COVID19-Pandemie
- V. Ausblick

## Keywords

COVID19-Pandemie; Internes Kontrollsystem (IKS), Konzernverbund Stadt Frankfurt am Main; Risikomanagementsystem; Öffentliche Unternehmen

Internes Überwachungssystem (IÜ)		Risikomanagementsystem (RMS)	
<b>Fachliche Risiken</b> Instrumente	Erfüllung öffentlicher Zweck PCGK Prüfkatalog (Fragen, § 53 HGrG AR-Handbuch: Effizienzprüfung AR Muster-Gesellschaftsverträge...	<b>Bilanz/GuV/Jahresabschluss</b> Instrumente	<b>Wirtschaftliche Risiken</b> WitPlan-Gespräche Analysen (G-Bericht) inkl. Ampel Jahresabschlussgespräch AMI-IT Dashboards Mittelbewilligungen...
<b>Rechtliche Risiken</b> Instrumente	EU-Behilferecht HGO-Erfüllung StVV-Beschlüsse UKK-G-Check UKK-Bericht als Teil des EB Steckbriefe Checkliste Frauenquote Checkliste AR-Besetzungen...		
<b>Organisatorische Risiken</b> Instrumente	IT-Sicherheit Interne Prozesse Prozesshandbuch AM-Checkliste Sitzungsliste Übersichten Zu-/Überschlüsse Mitarbeiterfortbildungszugewinnen		

Abb. 1: Beispiel der Risikoerfassung: Beihilfezahlungen und das Instrument der Überkompensationskontrolle

1 Siehe zum Autor: [www.lars-scheider.de](http://www.lars-scheider.de)

Neben der Schaffung von Transparenz bei Risiken ist ein weiterer positiver Effekt der Installation und Durchführung des IKS, dass in Bezug auf alle Instrumente eine Nachvollziehbarkeit von verwaltungsinternen Abläufen erfolgt. So wird z.B. durch die Dokumentation der Prozesse deutlich, ob Dopplungen von Erfassungen oder unzureichende Darstellungen von Ergebnissen vorliegen. Diese Erkenntnisse können zu Verbesserungen herangezogen werden. Die Risiken werden der Übersichtlichkeit halber in verschiedene Risikoarten unterteilt. Dies dient der besseren Übersicht über die den einzelnen Risikofeldern zugeordneten Instrumente sowie verwaltungsintern der Zuständigkeitsverteilung. Einzelne Risiken und Instrumente zu deren Bestimmung und Kontrolle können mehrere Risikoarten betreffen. Die vorgenommene Eingruppierung soll den Schwerpunktbereich des Risikos darstellen. Das IÜ befasst sich mit Risiken, die aus der Sphäre der Beteiligungsverwaltung stammen oder diese überwiegend betreffen; das RMS beleuchtet Risiken, die primär aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften herrühren. Für das RMS ist hervorzuheben, dass es sich mit seinen Controlling-Instrumenten wie u.a. den jährlichen Wirtschaftsplanesgesprächen und der 5-jährigen Mittelfristplanungen auf zukünftige Risiken und Entwicklungen in den einzelnen Beteiligungsunternehmen konzentriert.

## II. Aktuelle Herausforderungen für den Risikomanagementbericht (RMS)

Der aktuelle Risikomanagementbericht für die Stadt Frankfurt am Main ist vom Beteiligungsmanagement (20.3) in der zweiten Hälfte des Berichtsjahres 2020 erstellt worden. Er basiert auf den Jahresabschlussberichten und Risikoberichten des Abschlussjahres 2019 (inkl. Nachtrags-

berichtserstattung) in Verbindung mit der aktualisierten Berichterstattung im Zuge der Corona-Pandemie. Die Quartalsberichte des Beteiligungsmanagements erweiterten sich deutlich von rd. 70 Seiten auf über 100 Seiten und versuchen, die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie für die Beteiligungsunternehmen und dem Anteilseigner Stadt Frankfurt am Main abzuschätzen.

Mit der Covid19-Pandemie drängt sich die Frage auf, ob eines der Beteiligungsunternehmen im Vorjahr eine so schwerwiegende wirtschaftliche Krise in seinem Risikobericht verzeichnet hatte, von der wir mittlerweile wissen, dass sie für viele Branchen weiterreichende Folgen hat. Diese Frage kann für nahezu alle Beteiligungsunternehmen verneint werden. Sicherlich war ein Grund die Tatsache, dass die ersten SARS-Epidemie dieses Jahrhunderts in 2002/2003 relativ glimpflich für Deutschland verlief. Nur wenige Staaten, (vor allem asiatische Staaten mit lokalen Infektionsketten) waren von SARS betroffen. Die europäischen Länder hatten lediglich einzelne Infektionen von Reisenden aus diesen Ländern zu verzeichnen (Deutschland z.B. nur 9 Infektionen). Zudem hatte diese Pandemie mit weltweit rd. 8.000 Infizierten und knapp 800 Todesfällen eine gänzlich andere Dimension als die derzeitige Covid19-Pandemie (mit weit über 1 Mio. Todesfällen mit stark steigender Tendenz und einer hohen Dunkelziffer weltweit). Das Schadensausmaß der COVID19-Pandemie macht auch bewusst, dass viele Branchen gleichzeitig betroffen sein können. Die Interdependenzen von Branchen untereinander (und den daraus resultierenden Risiken) werden durch das Risikomanagement in der Regel gar nicht erfasst, weil die Komplexität des Schätzproblems ohne mathematische Modellierung nicht annähernd zu handhaben ist.

Insofern schärft die COVID19-Pandemie den Blick dafür, dass Risikoeinschätzungen im Hinblick auf Eintritts-

wahrscheinlichkeit und mutmaßlicher Schadenshöhe anfällig sind für Unzulänglichkeiten. Das sind insbesondere methodische Schwächen und psychologische Einflussfaktoren bis hin zu fehlendem Know-how im Bereich des Risikomanagements. Die Ergebnisse eines Risikomanagement-Berichts gewährleisten also keine Sicherheit und trotzdem transportieren sie einen nicht zu unterschätzenden Erkenntnisgewinn. Die Ergebnisse sind eine Indikation für problematische Ereignisse oder Entwicklungen. So kann ein Risikobericht den Ausgangspunkt bilden für erfolgreiche Strategien der Risikosteuerung (Risikovermeidung, Risikominderung, Risikodiversifikation, Risikotransfer und Risikovorsorge), die auch durch die Aufsichtsgremien der Beteiligungsunternehmen thematisiert werden können.

## III. Berichterstellung und Risikoinventur für das Jahr 2020

Die transparente Zusammenführung aller im IKS des Beteiligungsmanagements betrachteten Risiken erfolgt durch ein Risikokomitee. Das Risikokomitee setzt sich aus der Abteilungsleitung Beteiligungsmanagement (20.3) und den drei Sachgebietsleitern (20.31 Zentral Service, 20.32 Unternehmensbetreuung und 20.33 Controlling) sowie der Kollegin mit der „Patenschaft Risikomanagement und Berichtsbearbeitung“ zusammen. Zur Vorbereitung der Sitzungen des Risikokomitees greifen die Mitglieder zunächst auf bestehende Instrumente und Einzelberichterstattungen zurück. Dies sind im Wesentlichen alle unterjährigen Berichte / Zusammenstellungen sowie die Risikoberichterstattung im Jahresabschluss der einzelnen Beteiligungsunternehmen. Daneben werden die in den regelmäßigen Dienstbesprechungen und in den wiederkehrenden Regelrücksprachen der einzelnen Sachgebiete von den einzelnen Beteiligungsbetreuern erkannten Risiken an die Sachgebiets-

STADT FRANKFURT AM MAIN

### Risikoerfassung Beteiligungsmanagement

**Gesellschaft xyz**  
 Unternehmensbetreuer/in:  
 Unternehmen/gegenstand:

Die Gesellschaft verfügt über ein formalisiertes Risikomanagementsystem:  Ja  Nein  
 Es liegt ein Unternehmens-eigener Risikobericht vor:  Ja  Nein  
 Es gibt Ausführungen über Risiken im JA/Lagebericht:  Ja  Nein  
(Bitte zusätzlich in legendem Link speichern: Z:\Risikomanagementsystem\994 ab Aug 2019\Globe\_Unternehmen 1.2019.2020)  
 Dokumente/Auszüge sind im elektronischen o.a. Erfassungsorter abgelegt:  Ja  Nein  
 Es liegen sonstige Erfassungsdokumente vor (z.B. Q-Bericht, AN-Sitzungen):  Ja  Nein  
 Ogf. welche?....

**1. Zusammenfassung**  
 Die Gesellschaft selber benennt folgende Hauptrisiken:  
 \* ...  
 \* ...  
 \* ...

**2. Risikoauswirkungen für die Stadt Frankfurt am Main**  
 Es ergeben sich folgende Risiko-Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Frankfurt:  
 \* ...  
 \* ...  
 Es ergeben sich folgende Risiko-Auswirkungen auf den Standort Frankfurt (Umwegrendite):  
 \* ...  
 \* ...  
 \* ...

**3. Empfehlung/Bewertung für die Berichterstattung**  
 Es liegen nach Auffassung des/der U-Betreibers/in keine Risikoauswirkungen für die Stadt Frankfurt am Main vor:  Ja  Nein  
 Folgende Risiken sind aufgrund ihrer haushalterischen Auswirkung in eine Liste aufzunehmen:

Eintrittswahrscheinlichkeit		Auswirkung des Risikos (Schadensausmaß in € bei Eintritt)	
Stufe 1	Unwahrscheinlich < 5%	Stufe 1	unwesentlich < 5 Mio. €
Stufe 2	Möglich < 25%	Stufe 2	gering 5 - 25 Mio. €
Stufe 3	Wahrscheinlich < 75%	Stufe 3	wesentlich 25 - 100 Mio. €
Stufe 4	Hoch > 75%	Stufe 4	gravierend > 100 Mio. €

Beihilfe-relevanz	Beschreibung allgem. Risikostrat. (mit Blick auf den städt. Haushalt)	Zentral gespeicherte schriftliche Risikoberichte	Risikoidentifikation-Beschreibung potentieller Einzel-Risiken für TOP10-Liste (vgl. Tab. Stufen 1-4)	Risikofolge	Finanzielle Auswirkung sonst case in Mio. €	Wahrscheinlichkeit	Finanzielles Risiko Stadt (bewertet)	Veränderung zu Bericht VI

Folgende Risiken sind in den Erläuterungsteil aufzunehmen:  
 \* ...  
 \* ...  
 \* ...

Erfassungsdatum: .....

Abb. 2: Risikoerfassung Beteiligungsmanagement

leitungen gesammelt übermittelt. Aktuell neu auftretende, mögliche Risiken (z.B. aus der Umsetzung neuer Gesetzesvorgaben oder geänderter Rechtsprechung) werden zudem laufend erfasst. Unter Verwendung eines standardisierten Fragenbogens werden für die Risikoinventur systematisch unternehmerische Entwicklungen, Projekte und Vorgänge erhoben, die die Gesellschaft selbst und darüber den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main wirtschaftlich nachteilig beeinflussen können.

## IV. Risikoanalyse unter dem Eindruck der globalen COVID19-Pandemie

Ein Risiko für den Bericht des Beteiligungsmanagements ist als Gefahr für ein Unternehmen definiert, das

sich zukünftig als Belastung für den Haushalt der Stadt Frankfurt am Main auswirken kann. Hierbei geht es um die Früherkennung von Risiken. Un-

ternehmerisch werden üblicherweise folgende Risikofelder betrachtet: Strategische Risiken (z.B. Markt, Wettbewerb), Finanzmarktrisiken (z.B. Zins, Währung), rechtliche Risiken (z.B. Compliance) sowie operative Risiken (Beschaffungs-, Produktions-, Marketing- und Vertriebsfunktionen). Die Risikosteuerung obliegt den Beteiligungsunternehmen der Stadt Frankfurt am Main. In „normalen Zeiten“ ergibt die Addition von Schadenshöhen kein sinnvolles Risikobild. Denn dieser Wert ist gleichbedeutend damit, dass alle addierten Risiken gleichzeitig eintreten. Mit dem Ausbrechen der Pandemie ist jedoch in Realität zu sehen, dass viele Risiken zeitgleich einschlägig werden können, so dass die Addition der Schadenserwartungswerte nicht gänzlich von der Hand gewiesen werden kann. Vor dem Hintergrund der COVID19-Pandemie konnten auch nicht alle wesentlichen Risiken quantifiziert, sondern manche nur identifiziert werden. Augenfällig ist in solchen Fällen, dass die Schäden hoch sind, wenn die Risiken eintreten. Die Natur dieser Risiken entzieht sich mitunter jedoch einer näheren Bestimmung.

Die Risikobewertung erfolgt konservativ durch die Zuordnung von Schadenserwartungswerten oder Risikograden für die jeweiligen Einzelrisiken. Der Schadenserwartungswert (Risiko-

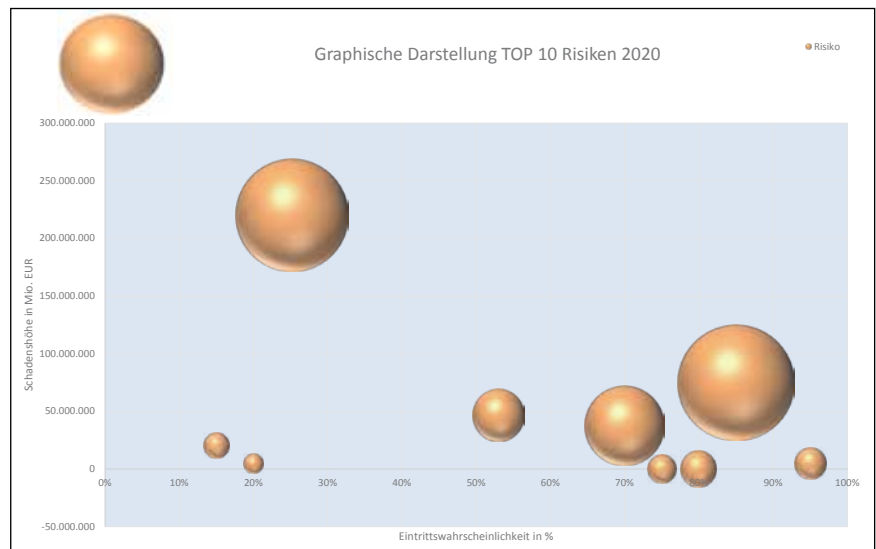


Abb. 3: Risikobericht

grad) ergibt sich als mathematisches Produkt aus Eintrittswahrscheinlichkeit in % und Schadensumfang in €. Damit Eintrittswahrscheinlichkeiten abgestuft angegeben werden können, werden hierfür sechs Klassen oder Stufen für Eintrittswahrscheinlichkeiten sowie vier Stufen für das Schadensausmaß vorgegeben. Um eine für die Stadt maßgebliche Risikostruktur zeichnen zu können, werden bei der Zusammenstellung der Liste solche Risiken mit einer mutmaßlichen Schadenshöhe von unter 1 Mo. € (Schwellenwert) lediglich nachrichtlich aufgeführt.

## V. Ausblick

Der Konzernverbund Stadt Frankfurt am Main als internationaler Verkehrsknotenpunkt ist im besonderen Maße mit der Fraport AG (größte lokale Arbeitsstätte Deutschlands) und der Messe GmbH (als einer der größten internationalen Messegesellschaft) von der aktuellen globalen COVID19-Pandemie betroffen. Zurzeit lassen sich die finanziellen Auswirkungen noch gar nicht abschließend bemessen. Als Pendelstadt mit

täglich mehr als 300.000 Pendlern ist auch der Bereich des öffentlichen (Nah-) Verkehrs besonders hart betroffen. Dabei geraten die schon bestehenden Herausforderungen durch Klimavorgaben und Feinstaubdiskussion sowie eine wachsende Bevölkerung in Stadt und Region mit zusätzlichen Verkehrsströmen und neu zu schaffenden Wohngebieten und die dadurch zunehmend unter Druck geratene (überalterte) Nahverkehrsinfrastruktur, die in den kommenden Jahren erheblichen Neu- und Reinvestitionsbedarf erfordert, fast in den Hintergrund. Aufgrund der COVID19-Pandemie ist in der Risikokomitee-Sitzung am 16.10.2020 ausführlich diskutiert worden, dass über die im Risikobericht 2020 aufgeführten Risiken hinaus eine volkswirtschaftliche Betrachtung die Risikoeinschätzung einer Kommune ergänzen müsste. Werden die Risiken bei „großen“ Beteiligungen mit hohem Vernetzungsgrad in das lokale Wirtschaftsgeschehen schlagend, sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen (entfallende Umwegrendite mit entsprechenden Steu-

erausfällen) in die Region in einem Risikoreport der städtischen Beteiligungen nicht mehr angemessen abzubilden. Dieser Aspekt ist wegen des Pandemiegeschehens von besonderer Bedeutung, da in nahezu allen Branchen nachteilige wirtschaftliche Auswirkungen zu verzeichnen sind. Um die Interdependenzen von Branchen und Unternehmen untereinander und deren Wirkung auf die volkswirtschaftlichen Prozesse für die Stadt oder Region zu quantifizieren, bedürfte es jedoch einer mathematischen Modellierung, die in ihrer Komplexität über einen einfachen Risikobericht deutlich hinausgeht.

Somit werden auch in 2021 die finanziellen Auswirkungen der COVID19-Pandemie im Fokus der Risikoberichterstattung des Beteiligungsmanagements sein. Dies gilt unterjährig insbesondere auch für die Quartalsberichterstattung des Beteiligungsmanagements und für die fachliche Unterstützung im Rahmen der Sitzungsvorbereitungen der Aufsichtsratsgremien der städtischen Beteiligungsunternehmen.

 **Reguvis**



**Bestellen Sie  
direkt online  
unter**

**shop.reguvis.de**



## Wissen für Experten.

Reguvis bietet gut recherchierte und aufbereitete Fachinformationen für Ihren beruflichen Alltag. Unsere Nähe zur Gesetzgebung gewährleistet Informationen direkt von der Quelle. Dabei sind unsere Autoren ausgewiesene Experten, von deren Wissen Sie profitieren.