



**Sankt Augustin**  
**Konzeption zur mehrjährigen**  
**risikoorientierten Rechnungsprüfungsplanung**

Köln, im Oktober 2015

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Aufgabenstellung und Projektdurchführung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Modul 1: Risikoorientierte Rechnungsprüfung</b>	<b>4</b>
2.1	Rechnungsprüfungsplanung	4
2.2	Prüfungslandkarte	4
2.3	Risikoorientierung der Prüfungslandkarte	6
2.4	Risikokategorien	8
2.5	Risikoorientierte Mehrjahresprüfungsplanung	10
<b>3</b>	<b>Modul 2: Risikofrüherkennung in den Fachbereichen</b>	<b>12</b>
3.1	Risikoinventur	12
3.2	Risikobewertung	13
3.3	Risikosteuerung	16
<b>4</b>	<b>Modul 3: Interne Kontrollsysteme (IKS) auf Prozessebene</b>	<b>18</b>
4.1	Risikorelevanz von Prozessen	18
4.2	Prozessdokumentation	19
4.3	Risikoorientierte Prozessoptimierung	21

## 1 Aufgabenstellung und Projektdurchführung

In der Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes hat sich die Stadt Sankt Augustin bereits mit dem Ansatz einer risikoorientierten Rechnungsprüfung befasst, um eine belastbare und nachhaltige Aussage zum Arbeitsaufwand der Rechnungsprüfung und des hieraus resultierenden Personalbedarfes zu erzielen.

In der jetzigen Aufgabenstellung sollte diese Vorarbeit aufgegriffen und durch eine umsetzbare, auf Sankt Augustin angepasste, praktische Methode für eine mehrjährige, risikoorientierte Rechnungsprüfungsplanung ergänzt werden. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sollten im Sinne eines ganzheitlichen Risikomanagements auch in den Fachbereichen umsetzbar sein, ohne eine dortige Umsetzung zwingend zu erfordern oder vorauszusetzen.

Die vorhandenen Dokumente der Stadt Sankt Augustin zum Thema risikoorientierte Rechnungsprüfung, ergänzt durch Informationen zur Aufbau- und Ablauforganisation, dienen als Grundlage für einen Projektstart am 07.04.2015. Bei dem von Herrn Dr. Weisse und Herrn Meissner von Weisse & Kollegen, dem beauftragten Beratungspartner der KGSt, moderierten Workshop wurden gemeinsam mit Frau Hartmann, Frau Draheim, Frau Sobkowsky, Herrn Fey und Herrn Rossbach folgende Grundlagen erörtert:

- - Zielsetzungen und Selbstverständnis des Rechnungsprüfungsamtes
- - Herangehensweise und Kriterien bei der Rechnungsprüfungsplanung
- - Regelwerke und interne Vorgaben

Verschiedene Modelle einer Prüfungslandkarte, strukturiert nach Organisation und Aufgaben wurden vorgestellt und deren Vor- und Nachteile diskutiert, bevor der übergeordnete Organisationszweck der Stadtverwaltung Sankt Augustin erarbeitet und hieraus die für die Rechnungsprüfung bedeutsamen Kriterien abgeleitet wurden.

Aus diesen Informationen und weiteren Erkenntnissen aus Einzelgesprächen wurde die vorliegende Methodik zur risikoorientierten Rechnungsprüfungsplanung erarbeitet. Sie besteht aus drei Modulen, die voneinander unabhängig und zu unterschiedlichen Zeitpunkten realisiert werden können und dennoch ineinander greifen und sich gegenseitig zu einem ganzheitlichen Risikomanagement ergänzen.

## **2 Modul 1: Risikoorientierte Rechnungsprüfung**

Dieses Modul wurde für das Rechnungsprüfungsamt entwickelt und stellt ein Instrument dar, mit dessen Hilfe durch eine Risikoabschätzung eine Festlegung der Prüfungsintervalle für die einzelnen Prüffelder erfolgen kann.

### **2.1 Rechnungsprüfungsplanung**

Seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) und der dadurch bedingten Umstellung auf das doppische Rechnungswesen, umfasst der Aufgabenbereich des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Sankt Augustin neben dem Jahresabschluss und der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung im Haushaltsjahr auch die Gesetz- und Ordnungsmäßigkeit des wirtschaftlichen Handelns. Wie bereits in der Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes ausgeführt, ergibt sich hieraus eine umfassende Prüfungsverpflichtung, die das gesamte Verwaltungshandeln zum Gegenstand hat.

Selbst bei angemessener Personalausstattung führt dies in der Praxis dazu, dass nicht jedes Prüffeld jährlich geprüft werden kann. Vielmehr muss festgelegt werden, welcher Bereich in welchen Zeitabständen mit welcher Intensität zu betrachten ist. Erfahrene Prüferinnen und Prüfer haben dabei einen geübten Blick und ein ausgeprägtes Gespür zum Erkennen von Risiken und Schwachstellen in den von ihnen regelmäßig geprüften Fachbereichen. Auch die umfassende und gut funktionierende Visakontrolle bei der Stadt Sankt Augustin erlaubt es Fehler schnell zu erkennen.

Dennoch erscheint es nicht nur für weniger erfahrene Prüferinnen und Prüfer oder für die Prüfung von neuen Fachbereichen sinnvoll, eine Prüfungsplanung systematisch und nach bestimmten Kriterien aufzubauen. Hierdurch soll eine vollständige Erfassung des Prüfungsstoffs und eine fristgerechte und umfassende Erledigung der Prüfaufträge unter einem möglichst zweckmäßigen Einsatz der begrenzten Ressourcen sichergestellt werden.

### **2.2 Prüfungslandkarte**

Die Planung setzt zunächst eine systematische Erfassung und Darstellung der bestehenden Prüffelder voraus, um einen Gesamtüberblick zu gewinnen (Inventur der Prüfungsbereiche). Dabei ist auf eine Vollständigkeit der Darstellung ebenso viel Wert zu legen, wie auf die Einfachheit ihrer Handhabung.

Die KGSt schlägt hierfür eine nach Organisation und Aufgaben strukturierte Prüfungslandkarte vor, wie sie sich - ausschnittsweise - aus folgender Abbildung ergibt:

**Prüfungslandkarte strukturiert nach Aufgaben und Organisationseinheit**

		Bürgermeister- / Ratsbüro	Steuerungsdiens	...	FB Zentrale Dienste	FB Finanzen	...	FB Kinder, Jugend und Schule	...	FB Tiefbau	FB Gebäudemanagement
		<b>Kernaufgaben</b>									
<b>Verwaltungsführung</b>	Politische Vertretung	x									
<b>Bürgermeister / Ratsbüro</b>	Rat, Ausschüsse, Fraktionen	x									
	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	x									
<b>Steuerungsdiens</b>	Entwicklung von Konzepten und Rahmenregelungen		x								
<b>Fachbereich Zentrale Dienste</b>	Personalplanung, -einsatz und -service				x						
	Druckerei				x						
	Poststelle				x						
	sonstige zentrale Dienste				x						
<b>Fachbereich Finanzen</b>	Haushalt					x					
	Beteiligungsmanagement					x					
	Vermögens- und Schuldenverwaltung					x					
<b>Fachbereich Kinder, Jugend und Schule</b>	Tagesbetreuung von Kindern							x			
	Kinder- und Jugendarbeit							x			
<b>Fachbereich Tiefbau</b>	Straßen, Wege, Plätze									x	
	Verkehrsanlagen, Straßenbeleuchtung									x	
<b>Fachbereich Gebäudemanagement</b>	Büroflächen										x
	Serviceleistungen Gebäudemanagement										x

Durch die Entscheidung, welche Organisationsebene (Fachbereiche/Fachdienste) verwendet wird, kann die Darstellungstiefe flexibel an die Bedürfnisse der Stadt Sankt Augustin angepasst werden und durch die Gegenüberstellung mit den Aufgaben wird erkennbar, welche Aufgaben in welchen Organisationseinheiten wahrgenommen werden. Hierdurch erhält das Rechnungsprüfungsamt mit geringem Aufwand einen umfassenden Überblick über die Aufgaben und deren organisatorische Verortung. Jedes x in der Darstellung entspricht dabei einem Prüffeld.

## 2.3 Risikoorientierung der Prüfungslandkarte

Prüfungen sollen nicht um ihrer selbst willen durchgeführt werden, sondern um drohende Nachteile für die Kommune rechtzeitig zu erkennen. Daraus wird erkennbar, dass Bereiche, die keine oder wenige Risiken enthalten, weniger intensiv geprüft werden müssen, als solche mit einer hohen Risikorelevanz.

Zur Schaffung eines einheitlichen Verständnisses wird dabei die im KGSt-Bericht 5/2011 erarbeitete Definition des Risikobegriffes verwendet. Danach sind Risiken

*„alle Ereignisse innerhalb und außerhalb kommunaler Verwaltungen, die sich ungünstig auf die kommunale Zielerreichung auswirken können“.*<sup>1</sup>

Dies zeigt die innere Verbundenheit zwischen möglichen Risiken und Zielsetzung auf und betont die Notwendigkeit einer klaren Zielformulierung: nur hierdurch ist das Erkennen von Risiken überhaupt erst möglich. Übertragen auf eine risikoorientierte Rechnungsprüfung müssen daher zunächst die mit der Rechnungsprüfung verfolgten Ziele herausgestellt werden.

In der Auftaktveranstaltung am 07.04.2015 legten die Beschäftigten des Rechnungsprüfungsamtes gemeinsam mit der Leitung die Zielsetzung des Rechnungsprüfungsamtes für Sankt Augustin fest.

Danach soll durch die Rechnungsprüfung

- die Geeignetheit der Organisation für die Leistungserbringung,
- die Rechtmäßigkeit/Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns
- die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und
- die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns

transparent gemacht und bewertet werden.

Daneben wurden die übergeordneten Organisationsziele herausgearbeitet. Sankt Augustin verfolgt, wie jede Kommune, als originären Organisationszweck die Sicherung des Gemeinwohls, die Bereitstellung notwendiger Güter und Infrastrukturen (Daseinsvorsorge) und die Umsetzung des Bürgerwillens.

---

<sup>1</sup> KGSt-Bericht 5/2011, S. 23.

Hieraus ließen sich weitere Organisationsziele ableiten:

- Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Schutz von Leib und Leben, Vermögen etc.)
- Erhalt der Lebensgrundlagen (Umwelt, Wasser, Strom etc.)
- Umsetzung des Bürgerwillens (politische Projekte, strategische Ausrichtung etc.)
- Handlungsfähigkeit der Verwaltung (finanzielle Handlungsfähigkeit, Image etc.)

Eine risikoorientierte Rechnungsprüfungsplanung hat hierauf Bezug zu nehmen: Jene Bereiche, die ein gesteigertes Risiko für die Zielsetzungen der Rechnungsprüfung oder die übergeordneten Organisationsziele bergen, sollten in der Planung der Rechnungsprüfungen vorrangige Berücksichtigung finden.

Für die Bewertung der Prüfbereiche wird folgende Nutzwertanalyse vorgeschlagen:

Prüffeld 1:

Risikokategorie	Bewertung (1-4)	Gewichtung	Risikokennziffer (Bewertung x Gewichtung)	Begründung
<b>Risikokategorie 1</b>	1 (kein Risiko)	in %	Wert 1	
<b>Risikokategorie 2</b>	2 (gering)	in %	Wert 2	
<b>Risikokategorie 3</b>	3 (mittel)	in %	Wert 3	
<b>Risikokategorie 4</b>	4 (hoch)	in %	Wert 4	
		100 %	Summe Wert 1 - 4	

Die Nutzwertanalyse bietet den Vorteil, dass nicht nur verschiedene, sondern sowohl qualitative als auch quantitative Risikokriterien berücksichtigt werden können. Die Bewertung der Risiken erfolgt dabei in einer festgelegten Skalierung, wobei auch hier die Breite der Skalierung frei gewählt werden kann. Für die Stadt Augustin wird eine Skalierung mit vier Skalenwerten (1 = kein Risiko bis 4= hohes Risiko) empfohlen. Dies weicht von der ursprünglich angedachten Skalierung in der Konzeption zum Ressourceneinsatz ab, bietet aber einige Vorteile. Vier Skalenwerte bieten keine Mitte und verhindern daher den Hang zu mittleren Bewertungen. Zum anderen gelingt hierdurch besser die Verknüpfung mit der Risikofrüherkennung in den Fachbereichen<sup>2</sup>.

Jedem Kriterium der Nutzwertanalyse kann eine unterschiedliche Gewichtung zugemessen werden, was der unterschiedlichen Bedeutung der Kriterien für die Zielsetzung des Rechnungsprüfungsamtes oder den übergeordneten Organisationszielen gerecht wird.

Aus der Multiplikation der Bewertungsziffer mit der Gewichtung errechnet sich die Risikokennziffer. Die Risikoeinschätzung sollte durch eine nachvollziehbare Begründung dokumentiert werden (letzte Spalte).

<sup>2</sup> Siehe unten, 3.2.

## 2.4 Risikokategorien

Zur Sicherstellung einer einheitlichen Systematik für die Risikoinventur, sollten die Risiken ursachenspezifisch entsprechenden Kategorien zugeordnet werden. Dies gewährleistet eine personenunabhängige Vergleichbarkeit in der Einschätzung der Prüffelder.

In Anlehnung an die von der KGSt entwickelte Zielfeldanalyse umfasst der hier verwendete Risikobegriff sowohl Ressourcenrisiken als auch Risiken zu Wirkungen, Produkten und Prozessen<sup>3</sup>. Eine Erklärung der einzelnen Risikokategorien ergibt sich aus nachfolgender Tabelle:

Risikokategorie	Beschreibung	Beispiele
<b>Ressourcenrisiken</b>	Risiken, die sich ursächlich aus den bereitgestellten Ressourcen ergeben.	Unzureichende Sachmittel- oder Personalausstattung, eingeschränkte Nutzbarkeit von IT.
<b>Produktisiken</b>	Risiken, die ursächlich mit dem Produkt und den zugehörigen Leistungsbestandteilen zu tun haben.	Die vorgesehene Zielgruppe für die jeweiligen Leistungen wird durch das Produktangebot nicht erreicht.
<b>Wirkungsrisiken</b>	Wirkungs- bzw. Ergebnisrisiken sind Ereignisse, die durch individuelle oder gesellschaftliche Veränderung oder Beibehaltung einer persönlichen oder gesellschaftlichen Situation verursacht werden.	Konkurrierende Wirkungen aus anderen Zielsetzungen, z.B. Ziel = Verminderung CO <sub>2</sub> -Ausstoß, Wirkungsrisiko = vermehrter CO <sub>2</sub> Ausstoß durch stehenden Individualverkehr zur Beschleunigung des ÖPNV
<b>Prozessrisiken</b>	Risiken, die in erster Linie aus der Gestaltung von Prozessen oder durch die jeweilige Aufbauorganisation verursacht werden.	Verzögerungen in der Leistungserstellung durch unzureichende Vertretungs- oder Zuständigkeitsregelungen.

Diesen Risikokategorien lassen sich Risiken zuordnen, die eine hohe Relevanz für die Zielsetzung der Rechnungsprüfung<sup>4</sup> besitzen. Dies zeigt die nachfolgende Aufzählung, die keinen abschließenden Charakter besitzt, sondern lediglich Orientierung geben soll, nach welchen Risikogesichtspunkten die in der Prüfungslandkarte identifizierten Prüffelder bewertet werden.

<sup>3</sup> Aus KGSt-Bericht 5/2011, S. 40.

<sup>4</sup> Geeignetheit der Organisation, Rechtmäßigkeit/Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns

Risikokategorie	Risiken
<b>Ressourcenrisiken</b>	Personalbemessung
	Fachlichkeit des Personals
	Personalfluktuatation
	Korruptionsrisiken
<b>Produktisiken</b>	Komplexität der Prozesse
	Häufige rechtliche/fachliche Änderungen
<b>Wirkungsrisiken</b>	Konkurrierende Interessen
	Wirkungslosigkeit der Leistung
<b>Prozessrisiken</b>	Zustand des IKS
	Organisationsveränderungen
	Komplexität der Prozesse
	Ungeeignetheit der Organisation

Ein weiteres Bewertungskriterium berücksichtigt die Bedeutung der Aufgabe für die übergeordneten Organisationsziele der Stadt Sankt Augustin:

Risikokategorie	Risiken
Bedeutung der Aufgabe	Höhe des Finanzvolumens
	Gefahr für Personen/Sachen/Umwelt
	Auswirkung auf die Reputation
	Pflichtaufgabe
	Strategische/politische Bedeutung

Für die Einschätzung der Risikorelevanz der Prüffelder kann daher folgende Matrix verwendet werden:

Risikokategorie	Risiken	Bewertung	Gewichtung	Risikokennziffer
Ressourcenrisiken	Personalbemessung		20%	0
	Fachlichkeit des Personals			
	Personalfuktuation			
	Korruptionsrisiken			
	...			
Produktisiko	Komplexität der Prozesse		20%	0
	Häufige rechtliche / fachliche Änderungen			
	...			
Wirkungsrisiken	Konkurrierende Interessen		20%	0
	Wirkungslosigkeit der Leistung			
	...			
Prozessrisiken	Zustand des IKS		20%	0
	Organisationsveränderungen			
	Komplexität der Prozesse			
	...			
Bedeutung der Aufgaben für den Organisationszweck	Höhe des Finanzvolumens		20%	0
	Gefahr für Personen/Sachen/Umwelt			
	Auswirkung auf die Reputation			
	Pflichtaufgabe			
	Strategische/politische Bedeutung			
...				
<b>Gesamtergebnis</b>			100%	0

Anmerkung: die eingetragenen Prozentwerte sind Beispielswerte und sind entsprechend anzupassen.

## 2.5 Risikoorientierte Mehrjahresprüfungsplanung

In der Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes wurde folgende Prüfungsstrategie festgelegt<sup>5</sup>:

**„Innerhalb eines Zeitraumes von 5 Jahren sollen alle Produktgruppen der Stadt Sankt Augustin risikoorientiert geprüft werden.“**

Hierauf Bezug nehmend, erfolgt die Festlegung des Prüfungsrhythmus nach dem Wert der Gesamt-Risikokennziffer. Dabei wird ein Schwerpunkt auf einen dreijährigen Prüfungsrhythmus für alle wesentlichen Produktgruppen gelegt, der in der Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes als ideal bezeichnet wird<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Sankt Augustin, Stand 20.01.2015, S. 8.

<sup>6</sup> Konzeption zum Ressourceneinsatz des Rechnungsprüfungsamtes der Stadt Sankt Augustin, Stand 20.01.2015, S. 11.

<b>1,00 bis 1,49</b>		<b>alle 5 Jahre</b>
<b>1,49 bis 2,00</b>		<b>alle 4 Jahre</b>
<b>2,00 bis 2,99</b>		<b>alle 3 Jahre</b>
<b>3,00 bis 3,49</b>		<b>alle 2 Jahre</b>
<b>3,50 bis 4,00</b>	<b>Jährliche Pflichtprüfungen</b>	<b>jährlich</b>

**Anmerkung:** Die Werte sollten nach der Ersterfassung evaluiert, auf ihre Praxistauglichkeit überprüft und gegebenenfalls angepasst werden.

Es wird empfohlen im vierten Quartal des Vorjahres in einem Gespräch mit allen Prüferinnen und Prüfern die Risikobeurteilung der einzelnen Prüffelder zu aktualisieren und die Jahresplanung für das Folgejahr aus der Mehrjahresplanung zu entwickeln. Über diese Herangehensweise verfügt die Rechnungsprüfung über ein effektives Instrument zum risikoorientierten Einsatz begrenzter Personalressourcen.

### 3 Modul 2: Risikofrüherkennung in den Fachbereichen

Auch für die Fachbereiche gehört ein verantwortungsvoller Umgang mit Risiken zum Grundsatz guten Verwaltungshandelns<sup>7</sup> und wird in zahlreichen Fachgesetzen explizit gefordert<sup>8</sup>. So verpflichtet etwa § 48 GemHVO NRW die Gemeinden, Risiken für die künftige Entwicklung darzulegen und meint damit nicht nur finanzielle Risiken. Jede kommunale Entscheidung wägt deswegen schon heute politische, strategische und operative Auswirkungen ab. Durch eine Risikofrüherkennung erfolgt dies nur systematisch – nicht intuitiv.

#### 3.1 Risikoinventur

Die Risikoinventur in den Fachbereichen erfolgt auf Basis der gleichen Risikodefinition, wie die risikoorientierte Prüfungsplanung. Auch hier geht es darum, jene Entwicklungen eines Fachbereiches zu identifizieren und zu bewerten, die sich ungünstig auf die Erreichung der allgemeingültigen Ziele, die auch durch die Rechnungsprüfung verfolgt werden, und anderer übergeordneter Ziele auswirken können. Den Zielen der Rechnungsprüfung kommt insoweit allgemeine Gültigkeit zu. Allerdings kann der Fachbereich diesen Zielkatalog jederzeit durch eigene Ziele ergänzen.

Die Erhebung der Risiken erfolgt anfänglich in einem moderierten Risiko-Workshop, an dem die mit der Aufgabenstellung betrauten Mitarbeiter/innen teilnehmen (Bottom up)<sup>9</sup>.

In einem ersten Schritt werden die Aufgaben eines Fachbereiches möglichst vollständig erhoben und deren jeweilige Risikorelevanz ermittelt. Danach wird für alle besonders risikorelevanten Aufgaben eine Risikoanalyse durchgeführt, indem systematisch untersucht wird, durch welches konkrete Ereignis bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben kommunale Ziele verfehlt werden können.

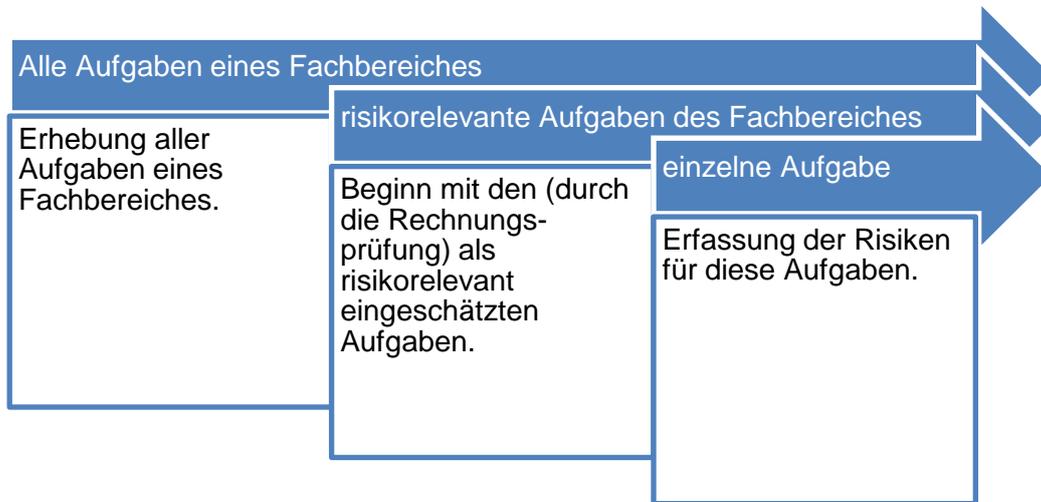
Um den Arbeitsaufwand zu reduzieren, bietet es sich an, auf die Ergebnisse der Rechnungsprüfung zurückzugreifen und die Risikoinventur zunächst nur in jenen Bereichen durchzuführen, die von den Rechnungsprüfern als besonders risikorelevant eingeschätzt wurden. Später können dann auch Aufgabenbereiche analysiert werden, die von der Rechnungsprüfung weniger risikorelevant eingeschätzt wurden. Während für die risikoorientierte Rechnungsprüfung die Einschätzung der Risikorelevanz eines Prüfungsfeldes ausreicht, dringt die Risikofrüherkennung in den Fachbereichen damit tiefer in das Risikomanagement ein: hier geht es um die Identifikation einzelner Risiken.

---

<sup>7</sup> Vgl. Deutscher Corporate Governance Kodex vom 26.05.2010.

<sup>8</sup> Bspw. § 8a SGB VIII zur Kindeswohlgefährdung.

<sup>9</sup> Die Einbindung der Führungskräfte sollte erst bei der Erarbeitung der Steuerungsmaßnahmen erfolgen; anstelle eines Workshops kann auch mit Fragebögen gearbeitet werden, wenn die Beschäftigten über ein ausreichendes Risikobewusstsein verfügen und mit der Methodik der Risikoinventur vertraut sind.



Beispiel:

Aufgabe	Risikokategorie	Risiko
Winterdienst	Ressourcenrisiko	Personenschaden durch Glatteis aufgrund eines Ausfalls des Winterdienstes wegen fehlenden Streuguts

### 3.2 Risikobewertung

Die konkreten Risiken werden - anders als bei Modul 1 - nicht nach einer Nutzwertanalyse, sondern hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit ihres Eintritts und einer in diesem Fall üblicherweise zu erwarteten Schadensfolge bewertet. Durch die Multiplikation des jeweiligen Skalenwertes ergibt sich auch hier eine Risikokennziffer, die jedoch nicht mit der aus Modul 1 vergleichbar ist. Gleichwohl sollte eine vergleichbare Skalierung Verwendung finden. Erfahrungen aus anderen Bereichen<sup>10</sup>, zeigen, dass auch hier eine Skalierung in vier Stufen für die Verwaltungspraxis gut geeignet ist.

<sup>10</sup> Im Bereich der Arbeitssicherheit wird seit Jahren mit einer vierer Skalierung gearbeitet. Die Eintrittswahrscheinlichkeit von Ereignissen kann nach der Erfahrung dort gut einer der vier Stufen zugeordnet werden.

Eintrittswahrscheinlichkeit	sehr leichte Folge	leichte Folge	mittlere Folge	schwere Folge
sehr gering	1	2	3	4
gering	2	4	6	8
mittel	3	6	9	12
hoch	4	8	12	16

Die Farben stehen dabei für

	Risiken mit geringer Priorität, bei denen zunächst kein Handlungsbedarf entsteht. Sie sollten nur beobachtet werden.
	Risiken mit mittlerer Priorität, die durch gezielte Maßnahmen unter Kosten/Nutzen-Aspekten bewältigt werden können.
	Risiken mit hoher Priorität und unmittelbarem Handlungszwang. Diese wesentlichen Risiken beeinflussen die Kommune negativ.

Um die Vergleichbarkeit zu verbessern, empfiehlt es sich, die Skalenwerte für die Schadensfolge näher zu beschreiben. Hinsichtlich der Eintrittswahrscheinlichkeit ist dies nicht notwendig, weil die Risikoverantwortlichen, die mit der Aufgabe betraut sind, üblicherweise die Eintrittswahrscheinlichkeit aufgrund eigener Erfahrungswerte oder statistischer Quellen hinreichend genau einem Skalenwert zuordnen können.

Skalierung der Eintrittswahrscheinlichkeit

Skalenwert	Ausmaß
1	sehr gering
2	gering
3	mittel
4	hoch

Beispiel 1: Skalierung finanzielle Risiken

<i>Skalenwert</i>	<i>Ausmaß</i>	<i>Beschreibung</i>
1	sehr geringe Folge	< 10.000 Euro
2	geringe Folge	> 10.000 Euro und < 200.000 Euro
3	mittlere Folge	> 200.000 Euro und < 1.000.000 Euro
4	schwere Folge	> 1.000.000 Euro

Beispiel 2: Skalierung für Imagerisiken

<i>Skalenwert</i>	<i>Ausmaß</i>	<i>Beschreibung</i>
1	sehr leichte Folge	Kurze, lokale Auswirkung
2	leichte Folge	längere, ggf. regionale Auswirkung
3	mittlere Folge	lange, ggf. landesweite Auswirkung
4	schwere Folge	dauerhafte, ggf. bundesweite Auswirkung

Beispiel 3: Skalierung für Personenrisiken

<i>Skalenwert</i>	<i>Ausmaß</i>	<i>Beschreibung</i>
1	sehr leichte Folge	Keine ärztliche Behandlung notwendig
2	leichte Folge	Ärztliche Behandlung notwendig
3	mittlere Folge	dauerhafte Folge ohne ärztliche Behandlung
4	schwere Folge	Tod, dauerhafte Folge mit ärztlicher Behandlung

Beispiel 4: Skalierung für Zielgefährdung

Skalenwert	Ausmaß	Beschreibung
1	sehr geringe Gefahr	Es erfolgt nahezu keine negative Abweichung durch das eingetretene Risiko.
2	geringe Gefahr	Das definierte Ziel wird durch das eingetretene Risiko nur gering negativ beeinflusst.
3	mittlere Gefahr	Das gesetzte Ziel kann nur unzureichend realisiert werden.
4	hohe Gefahr	Die Zielerreichung ist durch den Eintritt des Risikos massiv gefährdet.

Im Ergebnis erhält jeder Fachbereich auf diese Weise eine Übersicht aller Risiken und deren Bewertung (Risikolandkarte). Die Dokumentation kann in Form einer Excel-Tabelle erfolgen:

Aufgabe	Risiko-kategorie	Risiko	EW	SF	Risiko-kennziffer
Winterdienst	Ressourcen-risiko	Personenschaden durch Glatteis aufgrund eines Ausfalls des Winterdienstes wegen fehlenden Streuguts	3	2	6

Anmerkung: Mittelfristig, insbesondere wenn das Risikomanagement gesamtstädtisch ausgerollt wird, empfiehlt sich der Einsatz einer geeigneten Software.

### 3.3 Risikosteuerung

Nach der Risikoinventur wird im Rahmen der Risikosteuerung geprüft, welche Maßnahmen zur Risikosteuerung zu ergreifen sind. Je höher die Risikokennziffer des jeweiligen Risikos ist, desto weitreichender sollte die Steuerungsmaßnahme ausfallen:

Maßnahme	Beschreibung
vermeiden	Das Risiko wird aufgrund der Steuerungsmaßnahmen vermieden.
vermindern	Eintrittswahrscheinlichkeit und/oder Schadensausmaß werden reduziert.
überwälzen	Das Risiko wird auf Dritte (z.B. Versicherungen) abgewälzt.
akzeptieren	Inkaufnahme des Risikos ohne weitere Absicherung.

Die Maßnahmen werden, wie die Erhebung der Risiken auch, in einem moderierten Risiko-Workshop, an dem die mit der Aufgabenstellung betrauten Mitarbeiter/innen und deren vorgesetzte Führungskräfte teilnehmen, erarbeitet und in die Dokumentation übernommen. Dabei bietet sich an, die Wirkung der Steuerungsmaßnahme durch eine erneute Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schadensfolge des Risikos nach dieser Steuerungsmaßnahme zu verifizieren.

Beispiel:

Risikobewertung VOR Steuerung:

Aufgabe	Risiko-kategorie	Risiko	EW	SF	Risiko-kennziffer
Winterdienst	Ressourcen-risiko	Personenschaden durch Glatteis aufgrund eines Ausfalls des Winterdienstes wegen fehlenden Streuguts	3	2	6

Risikobewertung NACH Steuerung:

Maßnahme	Beschreibung	EW	SF	Risiko-kennziffer
Verminderung	Verbesserung der Streugutversorgung durch Verbund mit umliegenden Kommunen	1	2	2

Es wird auch hier empfohlen einmal pro Jahr den Risikokatalog zu aktualisieren. Die Ergebnisse sollten der Rechnungsprüfung zur Verfügung gestellt werden und in deren Risikobeurteilung der Prüffelder einfließen. Hierdurch wird ein Ineinandergreifen der einzelnen Module zu einem ganzheitlichen Risikomanagement gewährleistet.

## 4 Modul 3: Interne Kontrollsysteme (IKS) auf Prozessebene

Die in Modul 2 erarbeitete Risikolandkarte bietet einen guten Überblick über die Risikorelevanz einzelner Aufgaben. Hierdurch konnten jene Aufgaben, deren Erledigung besonders hohe Risiken bergen, identifiziert werden. Gezielt wurden für diese Risiken Steuerungsmaßnahmen erdacht und deren Wirksamkeit überprüft.

Ein internes Kontrollsystem (IKS) ergänzt diese Vorarbeit durch prozessbezogene und prozessunabhängige Kontrollen, Maßnahmen und Regelungen, um sicherzustellen, dass die gefundenen Steuerungsmaßnahmen auch umgesetzt werden. Das Zusammenwirken zeigt folgende Darstellung:



### 4.1 Risikorelevanz von Prozessen

Die Einführung eines internen Kontrollsystems erfordert zunächst die Identifikation der risikorelevanten Prozesse, wobei unter Prozess eine Abfolge von Aktivitäten zur Erstellung einer Leistung oder eines Produktes<sup>11</sup> verstanden wird.

Auch hier lässt sich auf den bisherigen Erkenntnissen aufbauen. Da nicht zu erwarten ist, dass sofort alle Prozesse, die Risiken beinhalten, überprüft werden können, sollte zunächst mit denjenigen Aufgaben begonnen werden, die durch die Risikofrüherkennung als besonders hochrisikorelevant eingeschätzt wurden.

<sup>11</sup> KGSt Bericht 8/2014, S. 15.

## 4.2 Prozessdokumentation

Über die risikorelevanten Prozesse müssen zunächst in moderierten Workshops<sup>12</sup> grundsätzliche Informationen, sowie vorhandene Regelungen, identifizierte Risiken und bestehende Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen dokumentiert werden.

Empfehlenswert ist hierfür eine Darstellungstechnik zu verwenden, die Ereignisse während des Prozesses darstellen kann und folgende Daten enthält:

- - Name des Prozesse
- - Auslöser des Prozesses
- - Ergebnis des Prozesses
- - Prozessbeteiligte
- - Regelungen, die dem Prozess zugrunde liegen
- - Prozessziele
- - Risiken inklusive Gewichtung
- - Steuerungsmaßnahmen und Kontrollaktivitäten

Besonders geeignet ist hierfür die leicht verständliche Prozessbeschreibungssprache des Fachformulierungsstandards „FaMoS“<sup>13</sup>. Mit diesem können nicht nur fachliche Arbeitsschritte und Zuständigkeiten dargestellt werden, sondern auch Risiken an der Stelle des Prozessablaufes, an der sie auftreten. Dabei können die Prozesse mit einer unterschiedlichen Granularität dargestellt werden.

Auf der niedrigsten Granularitätsstufe (Managementperspektive) wird der Zusammenhang zu vor- und nachgelagerten Prozessen in Form einer Prozesslandkarte dargestellt. Aus Sicht eines ganzheitlichen Risikomanagements bietet dies den Vorteil, dass nicht allein der risikorelevante Leistungserstellungsprozess in den Blick genommen wird, sondern auch Risiken in den vor- und nachgelagerten Prozessen sowie eventuell bestehende Zusammenhänge zwischen diesen Risiken erkennbar werden.

Beispiel Prozesslandkarte Jahresabschluss:

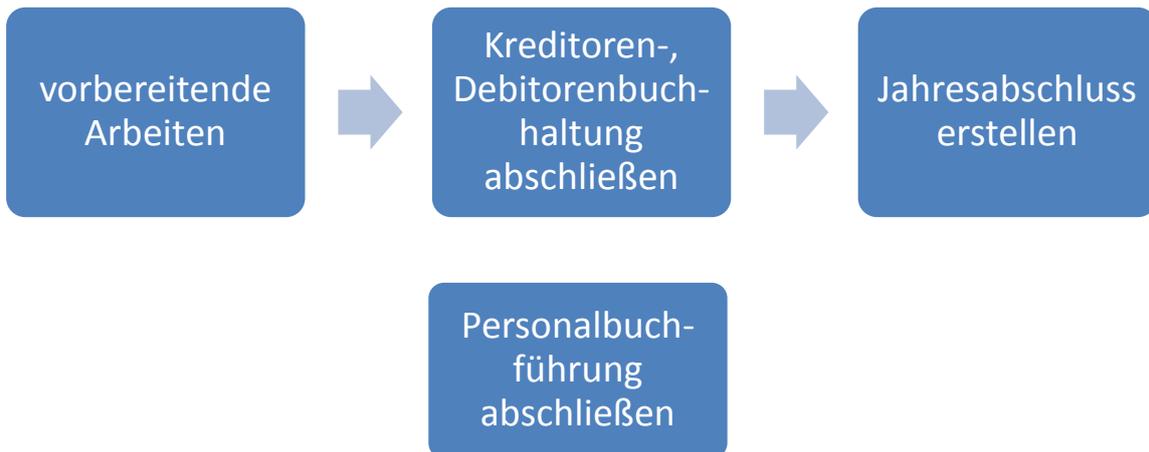


---

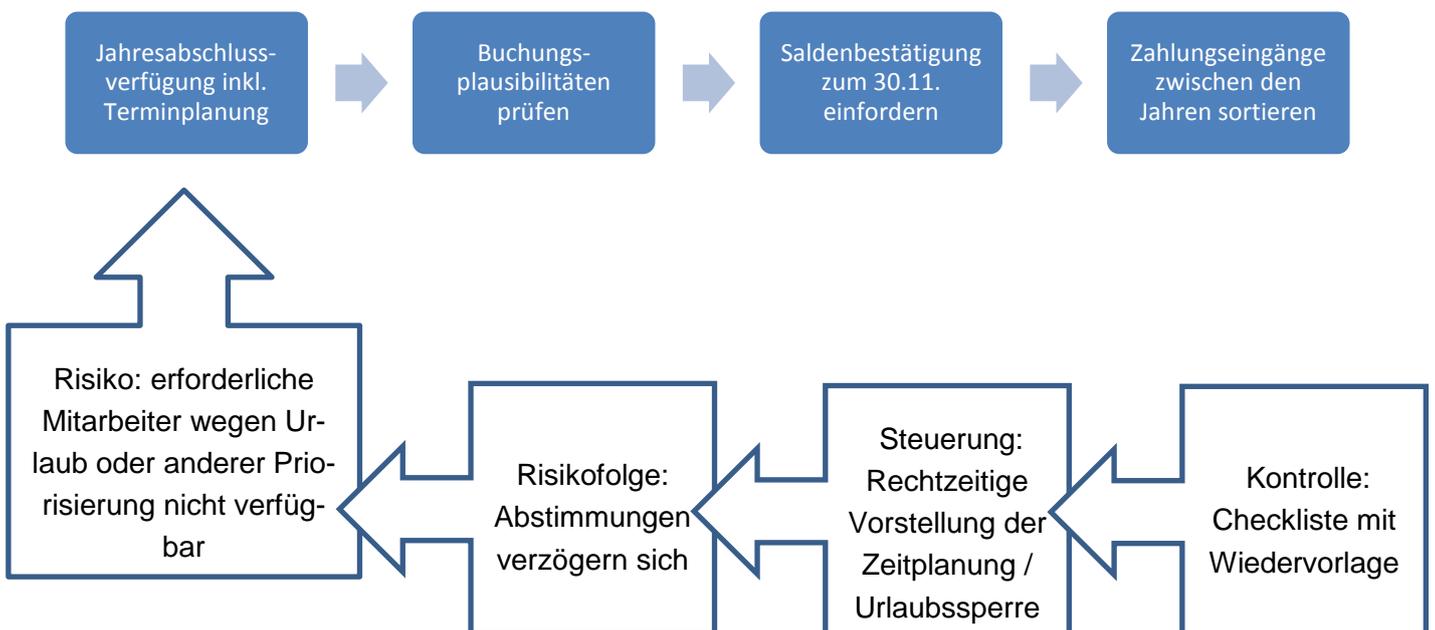
<sup>12</sup> Die Teilnehmenden entsprechen jenen in Modul 2.

<sup>13</sup> KGSt Bericht 3/2011, insbes. S. 73 ff.

Bei den nachfolgenden Ebenen nimmt die Granularität schrittweise zu. Auf der Ebene „Geschäftsprozess/Teilprozess“ wird der betrachtete Prozess in die Bestandteile seiner Wertschöpfungskette zerlegt. Für das Risikomanagement gibt dies Aufschluss über die Prozesse, die hinter der Aufgabe (hier am Beispiel Jahresabschluss) stehen.



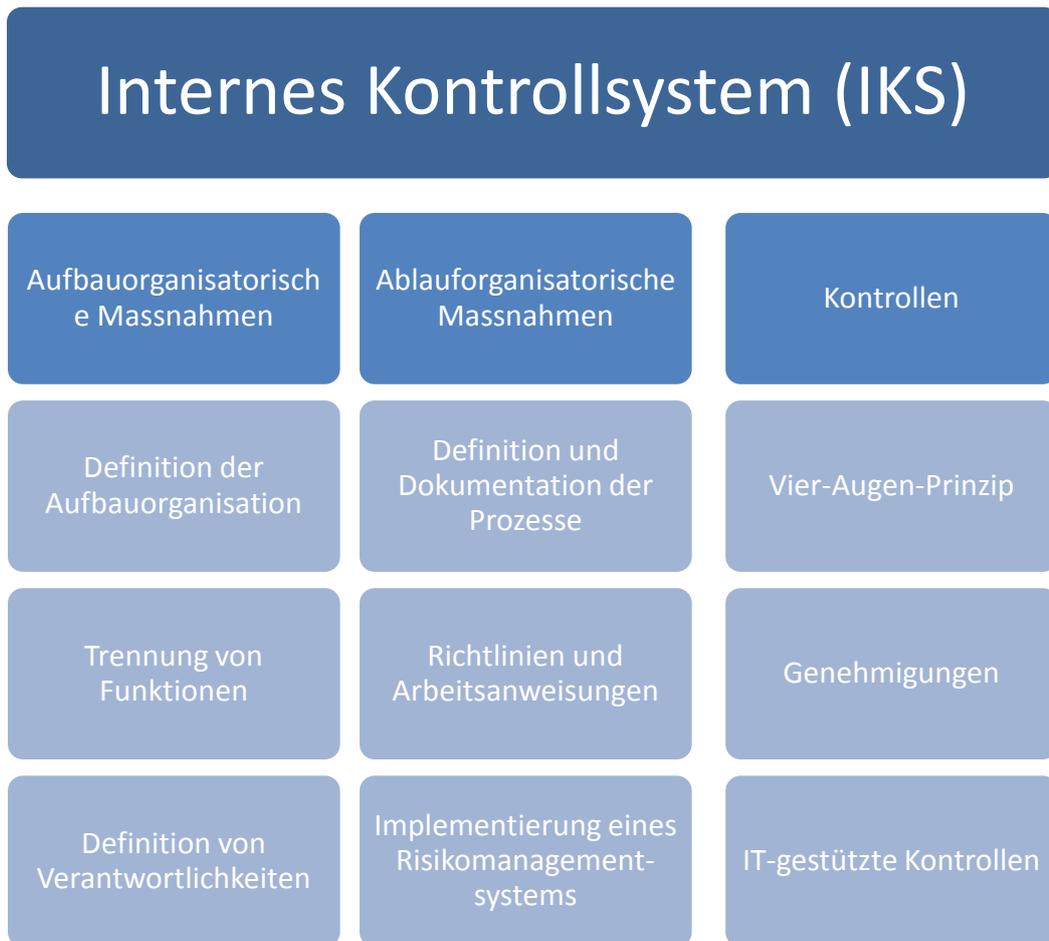
Eine weitere Zerlegung in einzelne Aktivitäten führt zur Prozessablaufbeschreibung, in die sowohl die Risiken, als auch die sich hieraus ergebenden notwendigen Kontrollen eingebunden werden können. Hier (vereinfacht) anhand der Aktivitäten für den Teilprozess „vorbereitende Arbeiten für den Jahresabschluss“ dargestellt:



### 4.3 Risikoorientierte Prozessoptimierung

Die Darstellung der Prozesse einschließlich ihrer Regelungen, Risiken, Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen bietet eine Grundlage für eine risikoorientierte Überprüfung und Optimierung.

Auch hier gilt: je höher ein Risiko in seiner Risiko-Kennziffer bewertet wurde, desto eher erscheint ein hoher Aufwand bei Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen gerechtfertigt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Maßnahmen und Methoden des Internen Kontrollsystems (IKS) in die Arbeitsabläufe integriert werden. Dabei kommen u.a. folgende Kontrollmaßnahmen in Betracht:



Im Rahmen der risikoorientierten Prozessoptimierung ist zu überprüfen, ob die bestehenden Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen im Hinblick auf die Risikobewertung angemessen und wirksam sind, ob sie tatsächlich ausgeführt werden und die Dokumentation nachvollziehbar ist.

Anpassungen können dabei nicht nur Auswirkungen auf den Prozess, sondern auch auf Regelungen (etwa Dienstanweisungen) oder Hilfsmittel (z.B. Checklisten) haben. Der optimierte Prozess sollte ausreichend kommuniziert und in die Verwaltungspraxis integriert werden.

Durch das dritte Modul wird das kommunale Risikomanagement von der risikoorientierten Rechnungsprüfung, über die Risikofrüherkennung in den Fachbereichen bis zu Internen Kontrollsystemen auf Prozessebene miteinander verknüpft und vervollständigt. Zusammen bilden die umgesetzten Module ein ganzheitliches Risikomanagement.