



competence center
finanz- und bankmanagement

Herausgeber: Prof. Dr. Arnd Wiedemann

Kommunales Risikomanagement

Explorative Analyse zum Implementierungsstand
in Deutschland und der Schweiz

Stephanie Blättler

20



competence center finanz- und bankmanagement

Herausgeber: Prof. Dr. Arnd Wiedemann





competence center
finanz- und bankmanagement

Kommunales Risikomanagement

Explorative Analyse zum Implementierungsstand
in Deutschland und der Schweiz

Stephanie Blättler



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

1. Aufl. - Göttingen: Cuvillier, 2018

Umschlaggestaltung: Maikranz Design & Dialog, Darmstadt

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2018

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2018

Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

ISBN 978-3-7369-9831-5

eISBN 978-3-7369-8831-6



Geleitwort

Risikomanagement ist schon lange nicht mehr nur eine Domäne von Finanzinstitutionen oder Unternehmen, sondern ist auch für Kommunen und die öffentliche Verwaltung relevant. Das im Fokus der Wissenschaft aber auch der öffentlichen Wahrnehmung besonders Finanzinstitutionen oder allgemein die Privatwirtschaft stehen, liegt nicht zuletzt auch an der Tatsache, dass diese in der jüngeren Vergangenheit vielfach durch externe Ereignisse (wie z.B. die Finanzmarktkrise), aber auch eingetretene Risiken den Anlass gaben, sich intensiver mit dem Entwicklungsstand des Risikomanagements in diesen Unternehmen zu beschäftigen.

Grundsätzlich steht die öffentliche Verwaltung aber denselben Problemen und Herausforderungen wie die Privatwirtschaft gegenüber. Zu beobachten ist zudem eine wachsende Komplexität des Verwaltungshandelns, ein Wechsel der Perspektive hin zu einer zunehmend output-orientierten Sichtweise, eine Ausweitung der Verantwortungsdelegation auf den einzelnen Verwaltungsebenen aber auch die zunehmende Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Leistungen, so dass die Notwendigkeit eines Risikomanagements auch für öffentliche Institutionen naheliegend erscheint.

Allerdings greift ein einfacher Transfer privatwirtschaftlicher Systeme auf den öffentlichen Sektor aufgrund von erheblichen Unterschieden zwischen beiden Sektoren zu kurz. Zu konstatieren ist auch, dass aktuell in keiner Weise schon von einer flächendeckenden Umsetzung von Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung gesprochen werden kann und auch starke Unterschiede im Entwicklungsstand bei denjenigen Kommunen zu beobachten sind, die mit der Umsetzung bereits begonnen haben.

Vor diesem Hintergrund hat sich Stephanie Blättler mit ihrer Dissertation das Ziel gesetzt, Einflussfaktoren auf den Implementierungsprozess eines Risikomanagements in einer Kommune zu erarbeiten. Ausgehend von einer systematischen Literaturanalyse zum kommunalen Risikomanagement, analysiert sie die gegenwärtige kommunale Risikomanagement-Praxis in Deutschland und der Schweiz, um anschließend wesentliche Einflussfaktoren und ihre Bedeutung für die Implementierung des kommunalen Risikomanagements in Deutschland und der Schweiz zu erarbeiten. Dieses bisher noch unerforschte Feld bietet dem Leser eine Fülle interessanter Einsichten. Ich wünsche der Arbeit daher eine gute Verbreitung in Theorie und Praxis.

Siegen, im Juli 2018

Arnd Wiedemann





Vorwort

Zum Anfang dieser Arbeit möchte ich sämtlichen Beteiligten für die Hilfe während des Promotionsstudiums danken. Ohne deren Unterstützung wäre diese Dissertation nicht möglich gewesen.

Zu allererst gilt ein besonderer Dank meinem Doktorvater Univ.-Prof. Dr. Arnd Wiedemann für die Betreuung meines Themas. Seine kritischen Fragen, konstruktive Kritik und hilfreichen Ratschläge haben meine Arbeit wesentlich mitgeprägt. Jun.-Prof. Dr. Michael T. Menk gilt mein herzlicher Dank für die Übernahme des Zweitgutachtens, seine wertvollen Anregungen und motivierende Unterstützung.

Meine Kolleginnen und Kollegen am Institut für Finanzdienstleistungen haben eine wesentliche Unterstützungsfunktion – sei es in akademischer oder moralischer Hinsicht – eingenommen. Vielen Dank für die gemeinsame Zeit, sie bleibt mir in bester Erinnerung! Prof. Dr. Lina Nadig möchte ich besonders danken, der mir im Rahmen meiner beruflichen Tätigkeit Freiraum ließ, um promovieren zu können. Prof. Dr. Stefan Hunziker danke ich für die akademisch äusserst wertvollen Anregungen. In der wissenschaftlichen Entwicklung meiner Arbeit hat er eine wesentliche Rolle eingenommen.

Mein Dank gilt auch den Interviewpartnern und Teilnehmenden der Umfrage, die sich bereit erklärt haben an der empirischen Studie teilzunehmen. Ein besonderer Dank geht auch an Agathe Flury für das zeitaufwendige Korrekturlesen.

Schliesslich gilt mein Dank meinen Eltern, die mich in meiner langen Ausbildung unterstützt haben sowie meiner Familie und meinen Freunden, die eine willkommene Abwechslung in das akademische Leben gebracht haben.

Abschliessend danke ich meinem Partner Alain de Brot für seine Bestärkung und Unterstützung. Seine Geduld und sein ausgeglichenes Wesen waren der beste Ausgleich. Danke!





Inhaltsübersicht

Geleitwort.....	V
Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis.....	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	3
1.3 Forschungsstand und Forschungslücke	5
2 Grundlagen zum kommunalen Risikomanagement.....	9
2.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und der Schweiz	9
2.2 Konzeption von Risikomanagement.....	15
2.3 Abgrenzungen zum Risikomanagement.....	43
3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement: Herleitung aus der Theorie und der qualitativen Untersuchung.....	59
3.1 Theoretische Bezugspunkte im Kontext des Risikomanagements.....	59
3.2 Theoretisch fundierte Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement und Entwicklung der explorativen Fragestellungen	65
3.3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement aus der qualitativen Untersuchung.....	83
4 Einflussfaktoren zur Implementierung des Risikomanagements aus der quantitativen Untersuchung.....	123
4.1 Methodische Konzeption der quantitativen Untersuchung	123
4.2 Ergebnisse zu den Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung	137
4.3 Ergebnisse zum Einfluss des Faktors Stand der Risikomanagement- Implementierung auf die Qualität von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung.....	169
5 Fazit und Ausblick.....	175
5.1 Handlungsempfehlungen.....	175



5.2	Weitere aktuelle Themen im kommunalen Risikomanagement.....	177
5.3	Ausblick und zukünftiger Forschungsbedarf.....	183
6	Anhang	185
6.1	Interviewleitfaden zur qualitativen Studie.....	185
6.2	Interviewpartner im Rahmen der qualitativen Studie.....	187
6.3	Fragebogen zur quantitativen Studie	189
6.4	Non response bias.....	193
6.5	Single source bias.....	195
6.6	Deskriptive Statistiken.....	197
6.7	Modell finanzielle Ressourcen	199
6.8	Messmodell der Mehrgruppenanalysen.....	201
	Literaturverzeichnis.....	207
	Stichwortverzeichnis	229



Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	V
Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Inhaltsverzeichnis.....	XI
Abkürzungsverzeichnis	XV
Abbildungsverzeichnis	XIX
Tabellenverzeichnis.....	XXI
1 Einleitung	1
1.1 Ausgangslage und Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	3
1.3 Forschungsstand und Forschungslücke	5
2 Grundlagen zum kommunalen Risikomanagement.....	9
2.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und der Schweiz	9
2.1.1 Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung	9
2.1.2 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland.....	10
2.1.3 Die öffentliche Verwaltung in der Schweiz.....	12
2.2 Konzeption von Risikomanagement.....	15
2.2.1 Risikobegriff und Meilensteine im Risikomanagement.....	15
2.2.2 Regelungen zum Risikomanagement in Deutschland und der Schweiz.....	18
2.2.3 Aufgaben und Ziele.....	21
2.2.4 Organisatorische Eingliederung und Akteure	24
2.2.5 Rahmenwerke und Risikomanagementprozess.....	29
2.3 Abgrenzungen zum Risikomanagement.....	43
2.3.1 Internes Kontrollsystem (IKS).....	43
2.3.1.1 Definition von IKS und Meilensteine.....	43
2.3.1.2 Rahmenwerke	43
2.3.1.3 IKS im öffentlichen Sektor.....	44
2.3.1.4 Abgrenzung von IKS zum Risikomanagement	46
2.3.2 Corporate Governance	48
2.3.2.1 Konzeption der Corporate Governance	48
2.3.2.2 Abgrenzung der Corporate Governance zum Risikomanagement	49
2.3.3 Compliance	50
2.3.3.1 Konzeption der Compliance	50
2.3.3.2 Abgrenzung der Compliance zum Risikomanagement	51
2.3.4 Risk Governance.....	52
2.3.5 Qualitätsmanagement.....	55
2.3.5.1 Konzeption des Qualitätsmanagements.....	55
2.3.5.2 Abgrenzung des Qualitätsmanagements zum Risikomanagement.....	57



3	Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement: Herleitung aus der Theorie und der qualitativen Untersuchung.....	59
3.1	Theoretische Bezugspunkte im Kontext des Risikomanagements.....	59
3.1.1	Agenturtheorie.....	59
3.1.2	Kontingenztheorie.....	61
3.1.3	Neoinstitutionentheorie.....	63
3.2	Theoretisch fundierte Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement und Entwicklung der explorativen Fragestellungen.....	65
3.2.1	Entwicklung der explorativen Fragestellung zum qualitativen Verfahren.....	65
3.2.2	Einflussfaktoren abgeleitet aus der Agenturtheorie.....	65
3.2.2.1	Die Perspektive des Prinzipals (Wähler) und des Agenten 1 (Gemeinderat) und 2 (Gemeindeverwaltung).....	65
3.2.2.2	Kommunale Rechnungsprüfung.....	69
3.2.2.3	Kompetenzen.....	70
3.2.2.4	Risikomanagement-Ausbildung.....	72
3.2.2.5	Fraud.....	73
3.2.3	Regulatorische Vorschriften als Einflussfaktor abgeleitet aus der Neoinstitutionentheorie.....	74
3.2.4	Einflussfaktoren abgeleitet aus der Kontingenztheorie.....	76
3.2.4.1	Informations- und Kommunikationstechnologie.....	76
3.2.4.2	Ressourcen.....	76
3.2.4.3	Qualität des Risikomanagements.....	77
3.2.4.4	Moderator Nationalität.....	78
3.2.4.5	Moderator Organisationsgröße.....	79
3.2.5	Zusammenfassung der theoretisch fundierten Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement.....	81
3.3	Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement aus der qualitativen Untersuchung.....	83
3.3.1	Methodische Konzeption der qualitativen Untersuchung.....	83
3.3.2	Fallstudie Stadt Karlsruhe, Deutschland.....	85
3.3.2.1	Die Stadt Karlsruhe.....	85
3.3.2.2	Implementierung von Risikomanagement.....	87
3.3.2.3	Einflussfaktoren bei der Implementierung von Risikomanagement.....	91
3.3.2.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Stadt Karlsruhe ..	93
3.3.3	Fallstudie Gemeinde Lostorf, Schweiz.....	94
3.3.3.1	Die Gemeinde Lostorf.....	94
3.3.3.2	Implementierung von Risikomanagement.....	95
3.3.3.3	Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement.....	100
3.3.3.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Gemeinde Lostorf.....	102
3.3.4	Fallstudie Gemeinde Buchrain, Schweiz.....	103
3.3.4.1	Die Gemeinde Buchrain.....	103
3.3.4.2	Implementierung von Risikomanagement.....	105



3.3.4.3	Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement	110
3.3.4.4	Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Gemeinde Buchrain.....	112
3.3.5	Zusammenfassung der Ergebnisse aus der qualitativen Untersuchung	113
3.3.5.1	Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement bei allen untersuchten Fallstudien	113
3.3.5.2	Faktoren mit bedingtem Einfluss auf die Risikomanagement- Implementierung.....	118
4	Einflussfaktoren zur Implementierung des Risikomanagements aus der quantitativen Untersuchung.....	123
4.1	Methodische Konzeption der quantitativen Untersuchung	123
4.1.1	Fragebogenkonstruktion.....	123
4.1.2	Datenerhebung	124
4.1.3	Datenqualität	125
4.1.4	Methoden der Datenanalyse.....	131
4.1.5	Modellierung von Variablen	133
4.2	Ergebnisse zu den Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung	137
4.2.1	Kompetenzen	137
4.2.1.1	Herleitung des Konstrukts Kompetenzen	137
4.2.1.2	Prüfung des Konstrukts Kompetenzen auf Reliabilität und Variabilität ..	138
4.2.1.3	Prüfung des Konstrukts Kompetenzen im Strukturgleichungsmodell	144
4.2.2	Gemeinderat	151
4.2.3	Verwaltungsleiter und Leitung Finanzen	153
4.2.4	Rechnungsprüfung	155
4.2.5	Ausbildung	157
4.2.6	Fraud	159
4.2.7	Regulierung	161
4.2.8	IT	162
4.2.9	Ressourcen	164
4.2.10	Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung	166
4.3	Ergebnisse zum Einfluss des Faktors Stand der Risikomanagement- Implementierung auf die Qualität von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung.....	169
5	Fazit und Ausblick.....	175
5.1	Handlungsempfehlungen	175
5.2	Weitere aktuelle Themen im kommunalen Risikomanagement.....	177
5.3	Ausblick und zukünftiger Forschungsbedarf.....	183
6	Anhang	185



6.1 Interviewleitfaden zur qualitativen Studie.....	185
6.2 Interviewpartner im Rahmen der qualitativen Studie.....	187
6.3 Fragebogen zur quantitativen Studie	189
6.4 Non response bias.....	193
6.5 Single source bias	195
6.6 Deskriptive Statistiken.....	197
6.7 Modell finanzielle Ressourcen	199
6.8 Messmodell der Mehrgruppenanalysen.....	201
Literaturverzeichnis.....	207
Stichwortverzeichnis	229



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AktG	Aktiengesetz
APA	American Psychological Association
Art.	Artikel
AVE	average variance extracted
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Financial Officer
CH	Schweiz
CoC	Coefficient of Congruence (Kongruenzkoeffizient)
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
D	Deutschland
d.h.	das heißt
DEV	durchschnittlich erfasste Varianz
Dr.	Doktor
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
eidg.	eidgenössisch
E-Mail	Elektronische Mail
ERM	Enterprise Risk Management
et al.	at alia (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
f., ff.	folgend, fortfolgend
EF	Explorative Forschungsfrage
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GemO	Gemeindeordnung
ggf.	gegebenenfalls



GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Gemeindeordnung
GoF	Goodness of Fit
HGB	Handelsgesetzbuch
HRM2	Harmonisiertes Rechnungsmodell 2
Hrsg.	Herausgeber
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
IFAC	International Federation of Accountants
IKS	Internes Kontrollsystem
IC	Internal Control
inkl.	inklusive
INTOSAI Gov	The International Organisation of Supreme Audit Institutions Guidance for Good Governance
ISO	International Organization for Standardization
IT	Information Technology (Informationstechnologie)
Jg.	Jahrgang
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KKAG	Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über Gemeindefinanzen
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
KTI	Kommission für Technologie und Innovation
Leit. Finanzen	Leitung Finanzen
max.	Maximum
MCHF	Millionen Schweizer Franken
Mio.	Millionen
n	number (Anzahl)
n.s.	nicht signifikant
n.v.	nicht verfügbar
No.	Number (Nummer)
NPM	New Public Management
ONR 49000	Regeln des österreichischen Norminstituts für Risikomanagement
OR	Obligationenrecht
PLS	Partial Least Squares
QMS	Qualitätsmanagementsystem
resp.	respektive



RM	Risikomanagement
RPK	Rechnungsprüfungskommission
S.	Seite
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SEM	Structural Equation Modeling
SGM	Strukturgleichungsmodell
Stv.	Stellvertreter
TSD	Tausend
u.a.	unter anderem
UK	United Kingdom (Vereinigtes Königreich)
URL	Uniform Resource Locator
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)
usw.	und so weiter
Verwaltungsleit.	Verwaltungsleiter/-in
VIF	Variance Inflation Factor
Vol.	Volume
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer





Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Rechtssystem im Zusammenhang mit dem Risikomanagement in Deutschland	19
Abb. 2:	Spezifische Rechtsgrundlagen zum Risikomanagement in der Schweiz	20
Abb. 3:	Akteure im kommunalen Risikomanagement	26
Abb. 4:	Risikomanagement-Würfel nach COSO ERM.....	30
Abb. 5:	Der Risikomanagementprozess (Referenzmodell analog ISO 31000)	31
Abb. 6:	Risikomatrix	37
Abb. 7:	Die Massnahmen der Risikosteuerung	39
Abb. 8:	Verhältnis von Governance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem	49
Abb. 9:	Grundkonzeption der Risk Governance (Philosophie, Aufgaben und Wirkung)	55
Abb. 10:	Der Plan-Do-Check-Act-Zyklus	57
Abb. 11:	Die staatliche Bürokratie im Rahmen eines zweistufigen Prinzipal-Agenten-Verhältnisses	60
Abb. 12:	Grundstruktur der Kontingenztheorie.....	61
Abb. 13:	Interne und externe Einflussfaktoren auf die Organisationsstruktur	62
Abb. 14:	Einflussfaktoren und theoretische Fundierung	82
Abb. 15:	Forschungsmodell abgeleitet aus der Theorie	82
Abb. 16:	Roadmap zur Implementierung des Risikomanagements der Stadt Karlsruhe	87
Abb. 17:	Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Stadt Karlsruhe.....	93
Abb. 18:	Organigramm der Gemeinde Lostorf mit Verantwortlichkeiten zum Risikomanagement	94
Abb. 19:	Roadmap zur Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Lostorf	95
Abb. 20:	Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Lostorf	103
Abb. 21:	Organigramm der Gemeinde Buchrain mit Verantwortlichkeiten zum Risikomanagement	104
Abb. 22:	Roadmap zur Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Buchrain	106



Abb. 23: Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Buchrain	112
Abb. 24: Forschungsmodell nach der qualitativen Untersuchung.....	122
Abb. 25: Anzahl beendigte Fragebogen im Zeitverlauf	126
Abb. 26: Verteilung des Samples nach Funktionen.....	128
Abb. 27: Verteilung der Stichprobe nach Größenklassen (Einwohner)	129
Abb. 28: Verteilung der Stichprobe nach Land (in Prozent)	130
Abb. 29: Ergebnisse der quantitativen Validierungsprüfung des Forschungsmodells	138
Abb. 30: Stand der Risikomanagement-Implementierung in Deutschland und der Schweiz im Vergleich (in Prozent).....	168



Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Wesentliche Unterscheidungskriterien öffentlicher Verwaltungen im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen	22
Tab. 2:	Auswirkungsdimensionen von Risiken und Beurteilungsskala.....	37
Tab. 3:	Abgrenzung von Risikomanagement und IKS im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor	47
Tab. 4:	Dezernatsverteilungsplan der Stadt Karlsruhe.....	86
Tab. 5:	Bewertung der Schadensklassen der Stadt Karlsruhe.....	90
Tab. 6:	Eintrittswahrscheinlichkeitsskala der Stadt Karlsruhe	90
Tab. 7:	Beispielrisiken in der Risikokategorie Finanzen der Gemeinde Buchrain: Finanzrisiko und IT-Risiko	109
Tab. 8:	Einflussfaktoren auf das Risikomanagement der Fallstudien im Vergleich (Teil I).....	113
Tab. 9:	Auswirkungen des Faktors Gemeinderat auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess	114
Tab. 10:	Auswirkungen des Faktors Verwaltung auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess	115
Tab. 11:	Auswirkungen des Faktors Organisationsgröße auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess	117
Tab. 12:	Auswirkungen des Faktors IT auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess	118
Tab. 13:	Einflussfaktoren auf das Risikomanagement der Fallstudien im Vergleich (Teil II).....	118
Tab. 14:	Proportional geschichtete Stichprobe deutscher Gemeinden	124
Tab. 15:	Rücklaufzahlen des bereinigten Beendigungs-Samples nach Einwohnerzahl	127
Tab. 16:	Prüfung der Indikatorreliabilität	140
Tab. 17:	Prüfung der Konvergenzvalidität für das Konstrukt Kompetenzen	141
Tab. 18:	Korrelationen der Variablen	142
Tab. 19:	Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums.....	143



Tab. 20: Prüfung von Multikollinearität	147
Tab. 21: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Kompetenzen	148
Tab. 22: Güteprüfung des Konstrukts Kompetenzen zur moderierenden Wirkung.....	150
Tab. 23: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Gemeinderat	152
Tab. 24: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zu den Faktoren Verwaltungsleitung und Leitung Finanzen	154
Tab. 25: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Rechnungsprüfung	156
Tab. 26: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Ausbildung.....	158
Tab. 27: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Fraud	160
Tab. 28: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Regulierung	162
Tab. 29: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor IT	164
Tab. 30: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Ressourcen	165
Tab. 31: Stufen der Risikomanagement-Implementierung	167
Tab. 32: Prüfung der Konvergenzvalidität für das Konstrukt Qualität.....	170
Tab. 33: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Qualität.....	171
Tab. 34: Güteprüfung des Konstrukts Kompetenzen zur moderierenden Wirkung.....	172
Tab. 35: Überblick der Interviewpartner im Rahmen der empirischen Studie	187
Tab. 36: Informationen zum non response bias	193
Tab. 37: Explorative Faktorenanalyse zur Messung des single source bias	195
Tab. 38: Deskriptive Statistiken.....	197
Tab. 39: Ergebnisse des Faktors finanzielle Ressourcen mit dem Bootstrapping- Verfahren	199
Tab. 40: Informationen zu den Einflussfaktoren der Mehrgruppenanalyse: Nationalität....	201
Tab. 41: Informationen zu den Einflussfaktoren der Mehrgruppenanalyse: Organisationsgröße	201
Tab. 42: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums für Deutschland ..	202
Tab. 43: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums für die Schweiz ..	203



Tab. 44: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums bei großen Gemeinden	204
Tab. 45: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums bei kleinen Gemeinden	205





1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

In der heutigen wettbewerbsintensiven, sich rasch wandelnden globalen Wirtschaft sind Organisationen gezwungen, eine Vielzahl von innovativen Führungsinstrumenten und Techniken zu prüfen und in vielen Fällen zu adaptieren oder zu implementieren. In den vergangenen Jahren wurde so das Risikomanagement von wachsender Bedeutung für Unternehmen. Als Konsequenz vergangener Skandale und als Folge von regulatorischen Vorgaben hat sich das Risikomanagement in privatwirtschaftlichen Organisationen mehrheitlich etabliert.¹ Auch im öffentlichen Sektor wird ein aktiver Umgang mit Risiken in den letzten Jahren zunehmend und vielseitig diskutiert.

Eine wachsende Komplexität des Verwaltungshandelns, ein output-orientierter Blick auch auf der lokalen Ebene, eine ausweitende Delegation der Verantwortung auf die Fachebene und eine vermehrte Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Dienste bezeugen die zunehmende Relevanz eines Risikomanagements.² Die öffentliche Verwaltung steht der Herausforderung gegenüber, bei der Adaption des Führungsinstrumentes den besonderen operativen Belangen zu begegnen. Obwohl sich die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen von jenen der Privatwirtschaft unterscheiden, sind doch die wichtigsten Elemente des Risikomanagements im öffentlichen Sektor ähnlich zu denen der Privatwirtschaft. Insofern kann beim Aufbau des Risikomanagements im öffentlichen Sektor auf die Erfahrungen und Empfehlungen aus dem Privatsektor zurückgegriffen werden. Eine unveränderte Übertragung wird jedoch aufgrund von erheblichen Unterschieden des privaten und des öffentlichen Sektors nicht möglich und sinnvoll sein.³

Trotz großer Unsicherheiten und mangelnden Ressourcen konnten Städte und Gemeinden wie Karlsruhe, Buchrain und Lostorf erfolgreich ein Risikomanagement implementieren. Einigen anderen Gemeinden und Städte steht die Herausforderung der Implementierung eines Risikomanagements noch bevor. Ein zentraler Gegenstand dieser Arbeit ist, herauszufinden, welche Faktoren wesentlich zum heutigen Stand des kommunalen Risikomanagements in Deutschland und der Schweiz beitragen. Diese Faktoren sollen unterschiedliche Anspruchsgruppen dabei unterstützen, das kommunale Risikomanagement erfolgreich zu implementieren.

¹ Vgl. Beasley, M. / Branson, B. / Hanock, B. (2015), S. 10.

² Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 232.

³ Vgl. Birkholz, K. (2009), S. 158.





1.2 Zielsetzung

Die Arbeit zielt darauf ab, den Forschungsstand des Risikomanagements im öffentlichen Sektor, mit Fokus auf Deutschland und die Schweiz, zunächst anhand der bestehenden Literatur zu eruieren. Die Analyse soll zudem die aktuelle Praxis des Risikomanagements im öffentlichen Sektor diskutieren und vergleichen sowie Faktoren identifizieren, die den Implementierungsprozess beeinflussen. Mit der Implementierung von Risikomanagement ist die vollständige Einführung eines dokumentierten und überwachten Risikomanagements gemeint. Ist der Implementierungsprozess abgeschlossen, wird der laufende Betrieb des Risikomanagementprozesses aufgenommen.

In der vorliegenden Arbeit werden die allgemeine Charakteristik und die Einflussfaktoren der öffentlichen Verwaltungen in Bezug auf die Implementierung von Risikomanagement im deutschsprachigen Raum analysiert. Dieser Schwerpunkt wurde gewählt, weil im Wissen und Verständnis über Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements in deutschen und Schweizer Gemeindeverwaltungen eine Forschungslücke besteht.

Vor diesem Hintergrund werden folgende forschungsleitenden Fragen mit Bezug auf öffentliche Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz identifiziert:

Forschungsfrage 1: Wie wird das kommunale Risikomanagement, insbesondere in Deutschland und der Schweiz, in der Literatur behandelt?

Forschungsfrage 2: Wie sieht die gegenwärtige kommunale Risikomanagement-Praxis in Deutschland und der Schweiz aus?

Forschungsfrage 3: Welche Faktoren beeinflussen die Implementierung des kommunalen Risikomanagements in Deutschland und der Schweiz?

Die Arbeit wählt einen Ansatz aus der vergleichenden Wissenschaft, wodurch Unterschiede und Gleichheiten der politischen Systeme beschrieben und erklärt werden können. Anhand von drei Fallstudien wird aufgezeigt, welche Indikatoren auf den heutigen Stand der Umsetzung von Risikomanagement Einfluss genommen haben. Mithilfe der Herleitung von Einflussfaktoren aus der Literatur und abgeleitet von den Agentur-, Kontingenz- und Neoinstitutionentheorien, folgt eine Gegenüberstellung der Kommunen und eine Ausarbeitung der Einflussfaktoren auf die Implementierung von Risikomanagement. In einem weiteren Schritt werden die theoretisch hergeleiteten und anhand der Fallstudien geprüften resp. ergänzten Einflussfaktoren bei einem bereinigten Sample von 520 deutschen und Schweizer Gemeinden analysiert. Die Ergebnisse der qualitativen Untersuchungen können damit verifiziert, falsifiziert oder komplementiert werden. Aufgrund des explorativen Charakters des Themas werden explorative Fragestellungen anstelle von Hypothesen eingesetzt, da eine aus-



reichende theoretische und/oder empirische Fundierung fehlt, um die aktuell noch wenig bekannten Zusammenhänge zu analysieren.⁴

⁴ Vgl. Lakatos, I. (1974), S. 90.



1.3 Forschungsstand und Forschungslücke

Verwaltungsspezifische Aspekte zum Risikomanagement im deutschsprachigen Raum wurden bislang lediglich vereinzelt in der Literatur diskutiert. Die Mehrheit der Literatur ist gezielt auf privatwirtschaftliche Organisationen ausgerichtet. Auch bei empirischen Untersuchungen wurden bisher umfangreiche Studien zum Risikomanagement hauptsächlich bei privatwirtschaftlichen Organisationen durchgeführt. Empirische Erhebungen bei Nonprofit-Organisationen greifen dieses Thema seltener auf,⁵ wobei ein zunehmendes Interesse mit einer tendenziell steigenden Anzahl von Publikationen zum Thema kommunales Risikomanagement feststellbar ist.

Die Literaturanalyse dient dazu, dem Leser eine Übersicht über die Entwicklungen von Risikomanagement zu geben, und zeigt, wie es zunehmend, insbesondere im privatwirtschaftlichen Sektor, zum wesentlichen Bestandteil der Management-Führungsaufgabe wurde. Die umfangreiche akademische Forschung zum Risikomanagement konzentriert sich auf das Management spezifischer Risiken wie Naturkatastrophen sowie auf spezifische Bereiche des Risikomanagements wie zum Beispiel Risikoanalyse und Risikominderung.⁶ Diese Arbeit fokussiert auf den Schwerpunkt der Implementierung von Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz.

Studien zum Risikomanagement im öffentlichen Sektor, insbesondere mit der Einschränkung auf den deutschsprachigen Raum, wurden weniger häufig durchgeführt. In der nahen Vergangenheit ist dennoch eine steigende Anzahl Publikationen und damit eine zunehmende Relevanz des Themas feststellbar.

Eine Vielzahl an Literatur im öffentlichen Bereich greift auf Studien zurück, die im Kontext von erwerbswirtschaftlichen Organisationen verfasst wurden. Daher ist es naheliegend, deren Erkenntnisse im öffentlichen Sektor zu reflektieren. Fone, M. / Young, P. (2001) betonen, dass dem Unterschied zwischen den beiden Sektoren Rechnung zu tragen ist und ein Risikomanagement, welches für börsennotierte Unternehmen gilt, nicht unverändert auf den öffentlichen Sektor übertragen werden kann.⁷

In diesem Zusammenhang untersuchten Crawford, M. / Stein, W. (2004) Governance-Leitfäden in Großbritannien, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts und Fachverbänden herausgegeben wurden. Sie analysierten deren Wirksamkeit bei der Unterstützung von Kommunalverwaltungen, damit diese die Corporate-Governance-Anforderungen für das Risikomanagement erfüllen können. Ergänzt wird die Analyse von Ergebnissen aus einem Forschungsprojekt, welches Risikomanagement-Strukturen und -Methoden in fünf britischen Kommunalverwaltungen untersucht hat. Dabei konnten mehrere Schwachstellen in den Leitfäden und den von den Kommunalverwaltungen übernommenen Richtlinien festgestellt werden. Die Leitfäden fokussieren unzureichend auf die Entwicklung eines nachhaltigen Prozes-

⁵ Vgl. Heilmair, A. (2009), S. 3.

⁶ Vgl. Loan, C. (2012), S. 7.

⁷ Vgl. Fone, M. / Young, P. (2001), S. 18.



ses. Eine Mehrheit der Organisationen startet das Risikomanagement mit einem Brainstorming und stellt eine lange Liste mit Risiken auf. Den Anleitungen gelingt es nicht, darzustellen, wie diese Liste auf einen handhabbaren Anteil reduziert werden kann, womit die Gefahr besteht, dass das Wissen nicht weiter multipliziert wird.⁸

Mit einem ersten umfassenden Sammelwerk bieten Scholz, F. / Schuler, A. / Schwintowski, H.-P. (2009) einen Überblick zum Stand und zur Entwicklung des Risikomanagements der öffentlichen Hand mit Fokus auf die Schweiz, Deutschland und angelsächsische Länder. Zudem wird die Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle thematisiert und der gesetzliche Rahmen des kommunalen Risikomanagements diskutiert. Der zweite Teil des Sammelwerkes diskutiert Praxisbeispiele öffentlicher Unternehmen. Die Autoren kommen zu der Erkenntnis, dass der Fortschritt – sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft – noch klein ist. Sie sind der Überzeugung, dass das kommunale Risikomanagement viel Substanz und Potenzial für die Wissenschaft bietet.⁹

Ein umfassendes Werk zum Risikomanagement in Kommunen mit Fokus auf Deutschland publizierte Schwarting, G. (2015). Neben dem kommunalspezifischen Risikomanagementprozess liefert er Grundlagen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, Akteuren im Risikomanagement und eine Darstellung kommunalspezifischer Risikoarten. Er greift dabei auf eine Vielzahl von Veröffentlichungen und Materialien von öffentlichen Verwaltungen wie beispielsweise die Praxisanleitung der eidgenössischen Finanzverwaltung zurück, führt jedoch keine empirischen Studien durch.

Einige der wenigen Studien zum Risikomanagement in deutschen Kommunen publizierten Burth, A. / Hilgers, D. (2012), wobei sie die kommunale Risikoberichterstattung in doppelten Lageberichten vergleichen. Dabei geben sie einen Überblick, wie die Regelungen zur Risikoberichterstattung in den Bundesländern festgehalten werden. Überdies bewerten sie die Risikoberichterstattung ausgewählter nordrhein-westfälischer Kommunen nach den Kriterien Vollständigkeit, Richtigkeit/Plausibilität und Klarheit/Übersichtlichkeit. Als Ergebnis stellen die Autoren erhebliche Mängel in der Risikoberichterstattung fest. Aus dieser Studie wird der Zusammenhang zwischen der Lageberichterstattung und dem tatsächlich praktizierten Risikomanagement nicht ersichtlich. Der Leser bleibt im Unklaren, ob der Mangel in der Berichterstattung auf einen Mangel im Risikomanagementsystem zurückzuführen ist. Weiter wird die Frage nicht abschließend beantwortet, ob ausschließlich die genannten Rechtsvorschriften Ursache dafür sind, dass Kommunen über Risiken berichten. Als Konsequenz wäre eine Beantwortung der Frage, ob fehlende Rechtsvorschriften zur Implementierung des Risikomanagements und zum systematischen Betrieb von Risikomanagement Ursache dafür sind, dass das Risikomanagement möglicherweise nicht praktiziert wird, wertvoll.

In der Schweiz wurden im Rahmen eines groß angelegten Forschungsprojekts einige Studien zum Thema ganzheitliches Risikomanagement in Schweizer Gemeinden publiziert. Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, ein Rahmenkonzept für ein ganzheitliches Risikomanagement

⁸ Vgl. Crawford, M. / Stein, W. (2004), S. 510 f.

⁹ Vgl. Scholz, F. / Schuler, A. / Schwintowski, H.-P. (2009), S. 12.



zu entwickeln.¹⁰ Hunziker, S. / Dietiker, Y. (2013) untersuchten dabei die bestehenden gesetzlichen und regulatorischen Vorlagen für Schweizer Gemeinden. Sie zeigen auf, dass keine direkte Pflicht zur Durchführung einer Risikobeurteilung besteht, sondern lediglich Empfehlungen ausgesprochen werden. Allerdings wird indirekt Druck ausgeübt, Maßnahmen zur Risikominimierung einzuführen. Eine weitere Studie zu demselben Forschungsprojekt publizierten Blättler, S. / Hunziker, S. (2015), wobei sie von Erfahrungen bei der Implementierung von Risikomanagement berichten und daraus Empfehlungen für die Praxis ableiten.

Aus dem Forschungsprojekt resultierte das Buch „Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten“¹¹. Darin wird praxisnah aufgezeigt, wie in zehn Schritten – von der Vorbereitung über das interne Umfeld bis zum Aktionsplan, Präsentation im Gemeinderat und Schulung der Mitarbeitenden – ein ganzheitliches Risikomanagement implementiert wird. Die zehn Umsetzungsschritte werden an konkreten Beispielen erläutert.

Aktuelle Studien im Bereich des Risikomanagements, welche sich mit Faktoren mit Einfluss auf den Implementierungsfortschritt im Risikomanagement beschäftigen, sind die von Beasley, M. / Clune, R. / Hermanson, D. (2005), Mikes, A. (2009) sowie Woods, M. (2009). Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005) haben festgestellt, dass der Implementierungsfortschritt des Risikomanagements privatwirtschaftlicher Organisationen von Faktoren wie dem Vorhandensein eines Chief Risk Officer, der Unabhängigkeit des Aufsichtsrates, der Unterstützung durch das Management und des Wirtschaftsprüfers, der Organisationsgröße, der Branche und dem Land des Geschäftssitzes abhängig ist. Mikes, A. (2009) illustriert, basierend Organisationen der Privatwirtschaft, vier Idealtypen von Risikomanagement-Modellen und zeigt, dass diese als Folge von institutionellem Druck und Kontingenzvariablen wie Größe, Alter, Technologie, Umwelt und Strategie entstehen. Woods, M. (2009) zeigte anhand einer Fallstudie im öffentlichen Sektor von England, dass die Kontingenzfaktoren zentrale Regierungspolitik, Informations- und Kommunikationstechnologie und Organisationsgröße sich auf das Risikomanagement auswirken.

Die genannten Studien bestätigen, dass das kommunale Risikomanagement sich in einem aktuellen Entwicklungsprozess befindet und von zunehmender Wichtigkeit ist. Dabei zeigt sich, dass einigen Kommunen der Schritt zu einem funktionierenden Risikomanagementsystem noch nicht gelungen ist. Dennoch gibt es Gemeinden, die in der Implementierung bereits weit vorangeschritten sind.

Für Gemeinden, denen die Herausforderung Implementierung eines Risikomanagements bevorsteht, kann es hilfreich sein, von Fällen zu lernen, bei denen Risikomanagement bereits in Betrieb ist. Daher besteht der Bedarf, aufzuzeigen, wie es einigen Gemeinden gelungen ist, ohne zusätzlichen Ressourceneinsatz personeller Natur ein Risikomanagement zu implementieren.

¹⁰ Während zwei Jahren (2012–2014) wurde im Rahmen eines vom Schweizer Bund geförderten Forschungsprojekts der Hochschule Luzern und der Fachhochschule Nordwestschweiz ein gemeindespezifisches Umsetzungskonzept zur Implementierung und Etablierung des IKS und Risikomanagements durchgeführt.

¹¹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015).



tieren. Diese Fallstudien sollen den Gemeinden, welche eine Implementierung des Risikomanagements vorsehen, aufzeigen, wie sie vorgehen können und worauf zu achten ist.



2 Grundlagen zum kommunalen Risikomanagement

2.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und der Schweiz

2.1.1 Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung

Bis anhin fehlt eine länderübergreifende Untersuchung zum Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen. Für Themenfelder wie die Corporate Governance¹² werden bereits Studien mit multinationalen Vergleichen durchgeführt. Internationale Vergleiche des Risikomanagements im Kontext öffentlicher Verwaltungen im deutschsprachigen Raum existieren bisher noch keine. Die Schwierigkeit beim Vergleich von Fallstudien in Deutschland und der Schweiz sind einerseits länderspezifische organisatorische sowie politische Rahmenbedingungen und Staatsverständnisse, aber auch unterschiedliche Fachtermini.¹³ Eine bedeutsame Erkenntnis aus bi- und multinationalen Studien im Bereich der Corporate Governance ist, dass länderübergreifende Untersuchungen neue Erkenntnisse entwickeln können, welche durch nationale Recherchen unerkannt bleiben würden.¹⁴

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich in ihrer Auswahl auf die Länder Deutschland und Schweiz. Die beiden Nationen lassen sich der kontinentaleuropäisch-föderal geprägten Verwaltungstradition zuordnen. Beide Staaten sind föderalistisch geprägt mit starken dezentralen Einheiten.¹⁵ Solche annähernden Voraussetzungen ermöglichen eine gesamtheitliche Untersuchung und einen Vergleich trotz unterschiedlicher länderspezifischer Voraussetzungen.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit fokussiert auf Gemeinden als der dritten politischen Ebene mit eigener Autonomie und Behörde.¹⁶ In Deutschland gelten die Gemeinden wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz staatsrechtlich nicht als eigene Ebene, werden jedoch politisch als eigenständige Ebene gesehen.¹⁷

Die Organisation einer Gemeinde fällt vielfältig aus. Da die Typisierung von Kommunalverwaltungen nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird folgend darauf verzichtet und einzig auf Organisationsformen eingegangen, die in deutschen und Schweizer Gemeinden häufig Anwendung finden.

Teile der Gemeinde, die nicht zur Verwaltung im engeren Sinne zählen wie beispielsweise Beteiligungsunternehmen¹⁸, werden aufgrund differierender Ausgangsbedingungen ausge-

¹² Beispielsweise der Bericht von Weil, Gotshal and Manages LLP (2002), welcher einen Vergleich der Corporate Governance Codes in der EU vornimmt, oder Clarke, T. (2007), „International Corporate Governance. A comparative approach“.

¹³ Ein Vergleich von Deutschland und der Schweiz führt zur Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten. Gewisse Wörter sind als Äquivalent für bestimmte Begebenheiten zu werten (bspw. Kanton = Bundesland; Kommune = politische Gemeinde; Geschäftsleitung = Gemeindeleiter).

¹⁴ Vgl. Hopt, K. / Prigge, S. (1998), S. 5.

¹⁵ Vgl. Kuhlmann, S. (2010), S. 142.

¹⁶ Weitere in der Literatur und Praxis verwendete Begriffe sind Kommunal- und Stadtverwaltungen, welche hier als Synonyme verwendet werden.

¹⁷ Vgl. Wollmann, H. (1998), S. 55.

¹⁸ Eine kommunale Beteiligung bzw. ein kommunales Unternehmen ist eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte und verselbstständigte Verwaltungseinheit nach privatem Recht. Sie hat zum



klammert. Beteiligungen in privatwirtschaftlicher Form (z.B. AG, GmbH oder andere Gesellschaftsformen) unterliegen einem anderen Gesetz als die Kernverwaltung (z.B. Aktiengesetz, GmbHG) und müssen im Gegensatz zu Kommunen über ein Risikomanagementsystem verfügen.¹⁹ Diese unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen führen dazu, dass sich eine Berücksichtigung von Beteiligungsunternehmen für die Untersuchungen dieser Arbeit nicht eignet. Dieser Ausschluss erfolgt unter dem Wissen, dass ein gemeindeweites Risikomanagement idealerweise auch Beteiligungsrisiken berücksichtigt.

Zwecks besserer Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit die männliche Schreibweise stellvertretend auch für die weibliche Form verwendet (bspw. Verwaltungsleiter, Gemeindegemeinschafter, Kämmerer etc.). Die Verwendung der neutralen Form dient demselben Zweck und gilt stellvertretend für die weibliche wie auch für die männliche Form (bspw. Leitung Finanzen).

2.1.2 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland

Seit 1949 ist die Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem und bundesstaatlich organisiert. Bestehend aus 16 Bundesländern, hat jedes Land eine föderalistisch-bundesstaatliche Gewaltentrennung mit eigener Exekutive, Legislative und Judikative. Die Kompetenzen in der Gesetzgebung liegen mehrheitlich beim Bund. Die Verwaltung und die Rechtsprechung übernehmen zu einem großen Teil die Länder. Die Gemeindeordnung wird nach Art. 70 des Grundgesetzes vom Landesparlament erlassen und ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Art. 28 Gemeindegesetz garantiert Städten und Gemeinden ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung, womit sie eigene Angelegenheiten selbst und eigenverantwortlich regeln und entscheiden können, dies im Rahmen des Gesetzes. Es existiert also eine Selbstverwaltungsgarantie, wobei die Gemeindeordnung den Aufbau, die Struktur, die Zuständigkeiten, die Rechte und Pflichten der kommunalen Organe und der Verwaltung festsetzt.²⁰ Zudem regelt die Gemeindeordnung die staatliche Aufsicht über die Gemeinde. Eine nächste Abstufung und Präzisierung zur Gemeindeordnung ist die Schaffung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)²¹ durch die Länder. Darin werden die Grundgedanken des Haushalts-, Rechnungs- und Prüfwesens der Kommunen geregelt und festgehalten, ob die Grundsätze der Kameralistik oder der Doppik angewendet werden.

Kommunen sind in Deutschland die kleinste Einheit der politischen Ebene. Sie nehmen eigene und staatliche Aufgaben wahr. Folgend werden Akteure einer Gemeinde vorgestellt, die insbesondere im Zusammenhang mit der Untersuchung des kommunalen Risikomanagements von Bedeutung sind.

Zweck, einzelne öffentliche Aufgaben zu erfüllen und kann mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden. Vgl. Cronauge, U. / Westermann, G. (2006), S. 32 f.

¹⁹ Mehr dazu siehe Kapitel 2.2.2.

²⁰ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 46.

²¹ Die Bezeichnung kann je nach Bundesland variieren und wird bspw. im Saarland Kommunalhaushaltsverordnung genannt. Vgl. Burth, A. / Gnädinger, M. (2014).



- Gemeinderat²²

Der vom Volk gewählte Gemeinderat entscheidet über und überwacht die Verwaltung der Gemeinde mit dem Selbstverständnis der Vertretung von Bürgerinteressen und effektiver politischer Steuerung.²³ Der Gemeinderat entscheidet innerhalb des Aufgabenkreises der Gemeinde. Doch zeigt sich, dass der tatsächliche Einfluss des Rates auf die Verwaltung aufgrund unzureichender steuerungsrelevanter Informationen nicht gleich weit geht wie die formalrechtlichen Kompetenzen.²⁴

- Bürgermeister²⁵

Der Vorsitzende des Gemeinderates ist üblicherweise der Bürgermeister. Bei größeren Städten gibt es mehrere Bürgermeister, die einem Oberbürgermeister untergeordnet sind. Der Oberbürgermeister wird je nach Land ebenfalls von den Bürgern oder vom Gemeinderat gewählt und ist Leiter der Verwaltung.²⁶ Damit ist er sowohl Teil des politischen als auch des administrativen Systems einer Gemeindeverwaltung. Im Vergleich zum Gemeinderat gilt das Interesse des Bürgermeisters neben dem politischen auch dem gesamtstädtischen Interesse. Außerdem hat er aufgrund der Leitung der Verwaltung einen besseren Zugang zu Informationen über die Verwaltung, als dies der Gemeinderat hat.²⁷ Allerdings ist das Amt des Bürgermeisters und damit seine Machtausübung auf seine Amtsperiode beschränkt. Seine Aufgaben erfüllt der Bürgermeister in mittelgroßen und großen Gemeinden im Hauptamt.²⁸

- Gemeindeverwaltung

Politischen Gemeinden und Städten steht die kommunale Selbstverwaltung zu, wobei die Verwaltung für die Erfüllung der ihr zugetragenen Aufgaben zuständig ist. Bei kleineren Gemeinden werden aus Effizienzgründen teilweise Verwaltungsgemeinschaften gebildet, eine Form der kommunalen Zusammenarbeit. Diese Kooperationen sind je nach Landesverfassung unterschiedlich geregelt.

Bei der Ausübung ihrer Aufgaben sind Gemeindeverwaltungen an ihr Budget gebunden, das regelmäßig von örtlichen oder überörtlichen Prüfungseinrichtungen geprüft wird.²⁹

²² Die Bezeichnung unterscheidet sich in den verschiedenen Ländern, je nach Verfassungstyp und nach Größe, bspw. Gemeindevertretung, Stadtrat, Abgeordnetenhaus, Rat der Gemeinde etc.

²³ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 87.

²⁴ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 94.

²⁵ Die Bezeichnung kann je nach Bundesland variieren.

²⁶ Vgl. Schubert, K. / Klein, M. (2011).

²⁷ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 105.

²⁸ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 101.

²⁹ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 117.



- Kommunales Rechnungsprüfungsamt³⁰

Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gemeinde wird in einigen Ländern vom Rechnungsprüfungsamt vorgenommen, unterscheidet sich jedoch von Land zu Land. Das Rechnungsprüfungsamt wird oft von hauptamtlichen Bediensteten wahrgenommen, die hinsichtlich der Prüfungsergebnisse unabhängig sind und direkt dem Gemeinderat resp. Bürgermeister unterstellt sind.³¹ Der Prüfer ist nicht befugt, Weisungen zu erteilen. Die Aufgaben des kommunalen Rechnungsprüfungsamtes beinhalten die Prüfung des Jahres- und Gesamtabschlusses, deren Ergebnis er an den Bürgermeister und den Schlussbericht an den Gemeinderat adressiert.³²

2.1.3 Die öffentliche Verwaltung in der Schweiz

Die Schweiz ist seit 1848 ein Bundesstaat mit föderalistischer Staatsstruktur. Die Kantone und Gemeinden haben dabei große Handlungsautonomie und Entscheidungsfreiheit. Der Schweizerische Bundesstaat gestaltet sich in den drei politischen Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde. Gemeinden nehmen Aufgaben, die ihnen von Bund und Kanton zugewiesen werden, wie auch eigene Befugnisse in verschiedenen Bereichen wahr.

Die politische Organisation einer Gemeinde wird mit der Gemeindeordnung geregelt und untersteht der Volksabstimmung der jeweiligen Gemeinde und der Zustimmung des Regierungsrates (Exekutive auf kantonaler Ebene). Der Aufgabenbereich und der politische Aufbau können sich von Kanton zu Kanton unterscheiden. Seit 1999 wird mit Art. 50 der Bundesverfassung die Gemeindeautonomie garantiert. Hingegen sind die Kantone dazu verpflichtet, die Gemeinden zu beaufsichtigen und die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns zu prüfen.³³ Die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden beschließt der Kanton, wobei u.a. bestimmt wird, ob die Gemeinde nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) berichtet.³⁴

Die wichtigsten Akteure der Gemeinde im Hinblick auf das Risikomanagement werden folgend erläutert.

³⁰ Fortfolgend wird dieser Begriff als Rechnungsprüfung resp. Rechnungsprüfungsamt bezeichnet.

³¹ Vgl. Zahradnik, S. (2010).

³² So ist es im Landesrecht von Baden-Württemberg geregelt (Vgl. Baden-Württemberg (2000), § 110). Die im Landesrecht geregelten Aufgaben und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes können davon abweichen.

³³ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2014).

³⁴ Erläuterungen zum HRM2 siehe Kapitel 2.2.2.





2.2 Konzeption von Risikomanagement

2.2.1 Risikobegriff und Meilensteine im Risikomanagement

Die etymologische Herkunft des Wortes „Risiko“, wird im Latein, Griechischen und Arabischen vermutet.

- Aus dem Latein stammt das Wort „resecum“, das Felskuppe bzw. Gefahr bedeutet.³⁸
- Aus dem Griechischen stammt das Wort „risicare“, das als wagen bzw. Gefahr laufen übersetzt ist.³⁹
- Aus dem Arabischen wird das Wort „rizq“ beschrieben, das Lebensunterhalt, der von Gott und dem Schicksal abhängt, bedeutet.⁴⁰

Im 16. Jahrhundert wurde schließlich das Wort „Risiko“ in der Bedeutung von „Gefahr“ und „Wagnis“ in die deutsche Sprache übernommen.⁴¹

Trotz unterschiedlicher Erklärungsansätze und Interpretationen kann der Begriff Risiko heute verstanden werden als Gefahr, dass das Erreichen angestrebter Ziele oder das erfolgreiche Umsetzen von Strategien eines Unternehmens durch Ereignisse, Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen das Unternehmen gehindert wird.⁴²

Die Definitionen des Risikobegriffs haben mehrheitlich den Verweis auf die Unsicherheit mit meist negativen Konsequenzen (Gefahren) (Risiko im engeren Sinne), teilweise aber auch mit positivem Ausgang (Chancen) (Risiko im weiteren Sinne) gemeinsam.⁴³

Als Chancen der Unternehmensführung gelten die Gewinnmöglichkeiten (bestehende bzw. zukünftigen Erfolgspotenziale), die eine positive Abweichung der Organisationsziele, also verbesserte Performance ermöglichen.⁴⁴ Bei der Bewältigung von Risiken gilt es, das Verhältnis zwischen Risiko und Chance zu optimieren.^{45 46}

Der Umgang mit Risiken wird schließlich von diversen Fachrichtungen mit jeweils unterschiedlichen Sichtweisen geprägt, weshalb die Literatur ebenso für den Begriff Risikomanagement keine einheitliche Definition kennt.⁴⁷ Auch eine allgemein gültige Definition von

³⁸ Vgl. Köbler, G. (1995).

³⁹ Vgl. Kröger, F. (2001), S. 25–28.

⁴⁰ Vgl. Popp, V. (2007), S. 194.

⁴¹ Vgl. Möller, K.-P. / Saner, H. / Weizsäcker, E. von (1990), S. 63.

⁴² Vgl. Diederichs, M. (2012), S. 9; Denk, R. / Exner-Merkelt, K. / Ruthner, R. (2008), S. 29.

⁴³ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 9.

⁴⁴ Vgl. Guserl, R. / Pernsteiner, H. (2015), S. 426.

⁴⁵ Vgl. Denk, R. / Exner-Merkelt, K. / Ruthner, R. (2008), S. 128.

⁴⁶ In der vorliegenden Arbeit wird unter dem Begriff Risikomanagement verstanden, dass im Umgang mit Risiken auch Chancenpotenziale ausgeschöpft werden.

⁴⁷ Vgl. Budäus, D. / Hilgers, D. (2009), S. 18; Denk, R. / Exner-Merkelt, K. / Ruthner, R. (2008), S. 29.



kommunalem Risikomanagement gibt es bisher nicht.⁴⁸ Dennoch besteht ein gemeinsames Verständnis, das von zahlreichen Entwicklungen wie dem Wandel der Rahmenbedingungen geprägt wurde und schließlich zu einer zunehmenden Bedeutung von kommunalem Risikomanagement geführt hat.

Heute hat sich das Verständnis von Risikomanagement von einem Management einzelner, unabhängiger Risiken ohne Berücksichtigung von Wechselwirkungen, oft als silo-basiertes Risikomanagement benannt, in einen tendenziell ganzheitlichen Ansatz gewandelt. Der ganzheitliche Ansatz wird auch als holistisches Risikomanagement oder als Enterprise Risk Management bezeichnet.⁴⁹

Um den heutigen Stand von Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung besser zu verstehen, wird der Entwicklungsprozess des kommunalen Risikomanagements, der auf dem Risikomanagement der Privatwirtschaft baut, folgend illustriert.

Das Risikomanagement gewann nach dem 2. Weltkrieg erstmals an Bedeutung und wurde vorerst mehrheitlich mit einem Versicherungsaspekt assoziiert. Das Risikomanagement beschäftigte sich in der Folge primär mit versicherbaren Risiken.⁵⁰ Später entwickelte es sich weg von nur versicherbaren Risiken hin zu nicht versicherbaren Risiken, welche alle Managementaufgaben umfassen.⁵¹ Während sich das Risikomanagement über die Jahre weiterentwickelte, wurden ab den 1980er-Jahren die ersten internationalen Regularien zum Risikomanagement privatwirtschaftlicher Organisationen implementiert.⁵²

Schwere Wirtschaftsskandale und Unternehmenszusammenbrüche waren der Auslöser für die Erkenntnis der Notwendigkeit eines verbesserten Risikomanagements und wirksamer Vorschriften. Die gesetzlichen Bestimmungen zum Risikomanagement im privatwirtschaftlichen Sektor fanden in den 2000er-Jahren in Deutschland Einzug in die Gesetzbücher. Das Aktiengesetz wurde 1998 durch KonTraG geändert, 2002 trat der Corporate-Governance-Kodex und 2007 Basel II in Kraft. Nun betrifft auch die Änderung des HGB durch BilMoG das Risikomanagement.⁵³ Die gestiegenen Anforderungen an die Rechnungslegung und das durch die Basel Vorschriften für Banken wichtig gewordene Rating für die Kreditaufnahme von Unternehmen betraf zunächst das Risikomanagement im privatwirtschaftlichen Sektor.

Auch die Schweiz reagierte auf Skandale wie Enron oder WorldCom und hielt im Jahr 2008 im Schweizer Obligationenrecht fest, dass alle rechnungslegungspflichtigen Unternehmen mindestens jährlich eine Risikobeurteilung durchführen und darüber im Anhang zur Jahresrechnung Auskunft geben müssen.⁵⁴

⁴⁸ Vgl. Schwintowski, H.-P. (2009), S. 183.

⁴⁹ Vgl. Mikes, A. (2009), S. 23–26.

⁵⁰ Vgl. Dionne, G. (2013), S. 147; Fiege, S. (2006), S. 51; Strohmeier, G. (2007), S. 44.

⁵¹ Vgl. Haller, M. (1986), S. 11.

⁵² Vgl. Dionne, G. (2013), S. 148.

⁵³ Vgl. Budäus, D. / Hilgers, D. (2010), S. 501.

⁵⁴ Vgl. KMU-Portal (2014).



Während in den 1980er-Jahren die ersten internationalen Regularien zum Risikomanagement privatwirtschaftlicher Organisationen implementiert wurden, ereignete sich zur gleichen Zeit eine wesentliche Verwaltungsreform: die New-Public-Management-Bewegung gewann an Wichtigkeit.⁵⁵ In Deutschland vollzog sich die Entwicklung der New-Public-Management-Bewegung (NPM) in der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells⁵⁶ und legte einen Grundstein zu einer managementorientierten öffentlichen Verwaltung⁵⁷, um Effizienzurückstände aufzuholen und um Einsparungen vornehmen zu können. Das NPM führte zu einem verbesserten Soll-Ist-Vergleich und schaffte damit eine höhere Transparenz.⁵⁸ Dadurch stieg das Bedürfnis nach Absicherung, Steuerung und Kontrolle und somit das Risikobewusstsein. Später löste die Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens („Doppik,“) ein besseres Bewusstsein für eine Notwendigkeit des Risikomanagements aus. Einige Länder, welche die Doppik einführten, forderten neu die Berichterstattung über Chancen und Risiken im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht, um eine höhere Transparenz zu erzielen.⁵⁹

Kommunen sind sich spätestens seit der (voraussehbaren) Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen⁶⁰ in Deutschland⁶¹ und der Fachempfehlung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden HRM2 in der Schweiz ihrer finanziellen Lage und der damit verbundenen Risiken stärker bewusst.⁶² Während die Umstellung in beiden Ländern (noch) nicht flächendeckend stattgefunden hat und freiwilliger Natur ist, sind das neue Haushalts- und Rechnungswesen und HRM2 weitgehend anerkannt.

Da aber öffentliche Verwaltungen in Deutschland und in der Schweiz nicht dem Aktienrecht (KonTraG / OR) unterliegen, sind die Fortschritte im kommunalen Risikomanagement im Gegensatz zur Privatwirtschaft geringer ausgefallen.⁶³ Deutsche Kommunen werden häufig aufgefordert, im Lagebericht ihre Risiken aufzuführen. Explizite Normen, welche ein Risikomanagementsystem verlangen, fehlen bis heute;⁶⁴ sowohl für Deutschland als auch für die Schweiz.⁶⁵

Der zunehmende Diskurs von Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen und das neue Bewusstsein für den Umgang mit Risiken ist zusätzlich geprägt von Vorfällen wie der Veruntreuung einer Stadt-Angestellten in München⁶⁶, der Affäre einer Zürcher Pensionskasse⁶⁷ oder

⁵⁵ Vgl. Holtkamp, L. (2012), S. 205.

⁵⁶ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement [KGSt] (2015).

⁵⁷ Vgl. Budäus, D. / Hilgers, D. (2010), S. 501.

⁵⁸ Vgl. Holtkamp, L. (2012), S. 208.

⁵⁹ Vgl. Rehm, H. / Matern-Rehm, S. (2010), S. 321.

⁶⁰ Je nach Bundesland wird beispielsweise auch vom Neuen Kommunalen Finanzmanagement gesprochen.

⁶¹ Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen haben bereits einige Bundesländer, darunter Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen eingeführt.

⁶² Vgl. Beck, S. et al. (2013), S. 12.

⁶³ Vgl. Pfnür, A. / Schetter, C. / Schöbener, H. (2010), S. 15.

⁶⁴ Vgl. Motel, J. / Richter, M. (2016), S. 74.

⁶⁵ Vergleiche dazu Kapitel 2.2.2.

⁶⁶ Über drei Jahre veruntreute eine Sacharbeiterin im Sozialreferat über EUR 430'000. Vgl. Thieme, A. (2014).

⁶⁷ Der ehemalige Anlagechef der kantonalen Pensionskasse des Kantons Zürich BVK wurde 2012 u.a. wegen passiver Bestechung, ungetreuer Amtsführung und Geldwäscherei verurteilt. Vgl. Ribi, T. (2014).



des IT-Skandals im Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)⁶⁸. Diese machen deutlich, dass sich die öffentliche Verwaltung bestmöglich rüsten muss für die Herausforderungen der Zukunft. Dabei nehmen auch Akteure aus der Privatwirtschaft auf das Geschehen in Verwaltungen Einfluss wie beispielsweise in ihrer Funktion als Rechnungsprüfungsaufsicht, im Gemeinderat oder gar an der Gemeindeversammlung.

2.2.2 Regelungen zum Risikomanagement in Deutschland und der Schweiz

Verfassungsrechtliche Vorgaben eines öffentlich-rechtlichen Risikomanagements, welches Risiken und Chancen von einzelnen Maßnahmen untersucht, gibt es in Deutschland keine. Vielmehr wird in einem weiteren Sinn vorgegeben, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen zu beachten (Art. 114 Abs. 2 GG).⁶⁹

Im Rahmen der Umstellung auf das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen haben deutsche Bundesländer in den Gemeindehaushaltsverordnungen mehrheitlich festgehalten, im Lagebericht Risiken und teilweise Chancen aufzuführen. Beispiele des Wortlautes der Rechtsvorschrift zur Risikoberichterstattung im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht sind:

- Baden-Württemberg: „Der Rechenschaftsbericht soll auch darstellen (...) zu erwartende positive Entwicklungen und mögliche Risiken von besonderer Bedeutung (...).“⁷⁰
- Nordrhein-Westfalen: „(...) Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen; zu Grunde liegende Annahmen sind anzugeben.“⁷¹
- Sachsen-Anhalt: „Der Rechenschaftsbericht soll auch Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind, und zu erwartende mögliche Risiken von besonderer Bedeutung darstellen.“⁷²

Da in Deutschland die Ausgestaltung des Kommunalrechts durch Landesrecht erfolgt, sind die Kommunen dazu aufgefordert, im Rahmen der Umstellung auf das kaufmännische Rechnungswesen („Doppik“) über das zugehörige Risikomanagement zu berichten.⁷³ Doch in den meisten Gemeindeordnungen existieren keine Vorgaben über die Existenz eines Risikomanagementsystems und sie enthalten in der Konsequenz auch keine Angaben zu den Regeln für ein Risikomanagementsystem (siehe Abb. 1).⁷⁴ Lediglich Bayern weist mit Art. 61 GO explizit darauf hin, dass Risiken aufzudecken und zu reduzieren sind.

⁶⁸ Anfang 2014 wurde beim Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ein mutmaßlicher IT-Korruptionsverdacht aufgedeckt. Vgl. Gemperli, S. (2014).

⁶⁹ Vgl. Schwintowski, H.-P. (2009), S. 188.

⁷⁰ Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 54.

⁷¹ Vgl. Nordrhein-Westfalen (2016), § 48.

⁷² Vgl. Sachsen-Anhalt (2010), § 48, Abs. 2.

⁷³ Vgl. Burth, A. / Hilgers, D. (2012), S. 10.

⁷⁴ Vgl. Schwintowski, H.-P. (2009), S. 192.



„Art. 61 Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(3) ¹Bei der Führung der Haushaltswirtschaft hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. ²Ein erhöhtes Risiko liegt vor, wenn besondere Umstände, vor allem ein grobes Missverhältnis bei der Risikoverteilung zu Lasten der Gemeinde, die Gefahr eines erheblichen Vermögensschadens begründen.“⁷⁵

Zudem müssen staatliche Beteiligungen und Eigenbetriebe in privatwirtschaftlicher Form (z.B. AG oder GmbH) nach Art. 91 Abs. 2 AktG (analog auch für andere Gesellschaftsformen) ein Risikomanagementsystem aufweisen.⁷⁶ Da die Kommunen nicht per se zu einer förmlichen Einrichtung eines Risikomanagements verpflichtet sind,⁷⁷ sondern oft nur im Lagebericht über Risiken und Chancen berichten müssen, besteht die Gefahr, dass das Risikomanagement nicht systematisch geführt wird.

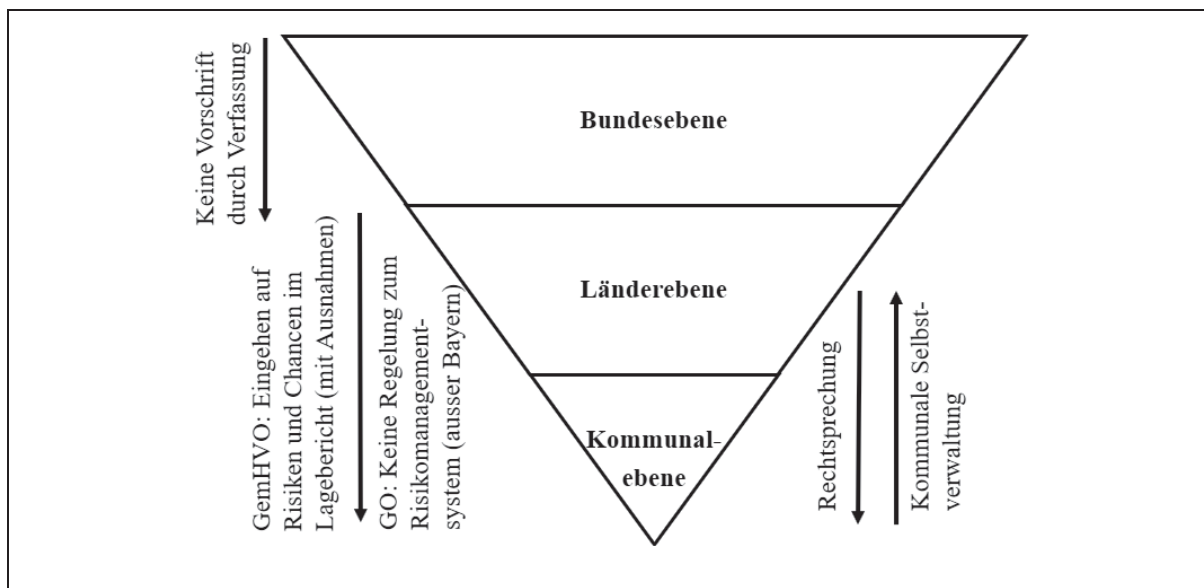


Abb. 1: Rechtssystem im Zusammenhang mit dem Risikomanagement in Deutschland^{78 79}

Wie Burth, A. / Hilgers, D. (2012) in nordrhein-westfälischen Kommunen festgestellt haben, fällt die Berichterstattung über Chancen und Risiken im Lagebericht mangelhaft aus. Ob schließlich die Prüfung der Chancen und Risiken im Lage- und Rechenschaftsbericht Gegenstand der Abschlussprüfung ist, wird in den Ländern unterschiedlich vorausgesetzt. Während beispielsweise in Nordrhein-Westfalen die Chancen- und Risikodarstellung im Lagebericht explizit Teil der Rechnungsprüfung ist,⁸⁰ wird dieser Bezug in anderen Ländern weniger deut-

⁷⁵ Vgl. Bayern (1998), § 61 Abs. 3.

⁷⁶ Vgl. Schwintowski, H.-P. (2009), S. 186.

⁷⁷ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 67.

⁷⁸ Bei dieser Grafik ist der Fokus auf Deutschland ausgerichtet (vgl. vor allem die Begrifflichkeiten).

⁷⁹ Zur Bundesebene meint Schwintowski, H.-P. (2009), S. 188: „Es gibt keinerlei verfassungsrechtliche Vorgaben für die Risikoidentifikation, für das Risikocontrolling, für ein Risikoberichtswesen und es gibt keinerlei Hinweise auf eine Haftung derjenigen, die die Einrichtung eines Risikomanagementsystems verhindern, verzögern oder die Kontrolle des Systems nicht hinreichend durchführen.“

⁸⁰ Vgl. Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen (2012), S. 2477.



lich ausgearbeitet. Die Pflichtprüfung in Rheinland-Pfalz⁸¹ beinhaltet die Anlagen zum Jahresabschluss, zu dem der Lagebericht gehört.⁸² Eine darüberhinausgehende Prüfung des Lageberichtes würde, falls überhaupt, die Einhaltung der Grundsätze ordnungsgemäßer Lageberichterstattung behandeln, jedoch nicht auf die Berichterstattung der Risiken und Chancen eingehen.⁸³

Für Schweizer Kantone stellt sich bei der Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells für Kantone und Gemeinden (HRM2) die Frage, in welcher Form sie das Musterfinanzhaushaltsgesetz übernehmen wollen. Dabei wird auch entschieden, ob Artikel 68 Risiko-Minimierung⁸⁴ des Musterfinanzhaushaltsgesetzes übernommen wird. Da es sich um eine Fachempfehlung der eidgenössischen Finanzkommission handelt, herrscht keine explizite Vorschrift, ein Risikomanagement einzuführen, sondern die Kantone können es sich im Finanzhaushaltsrecht selbst auferlegen.

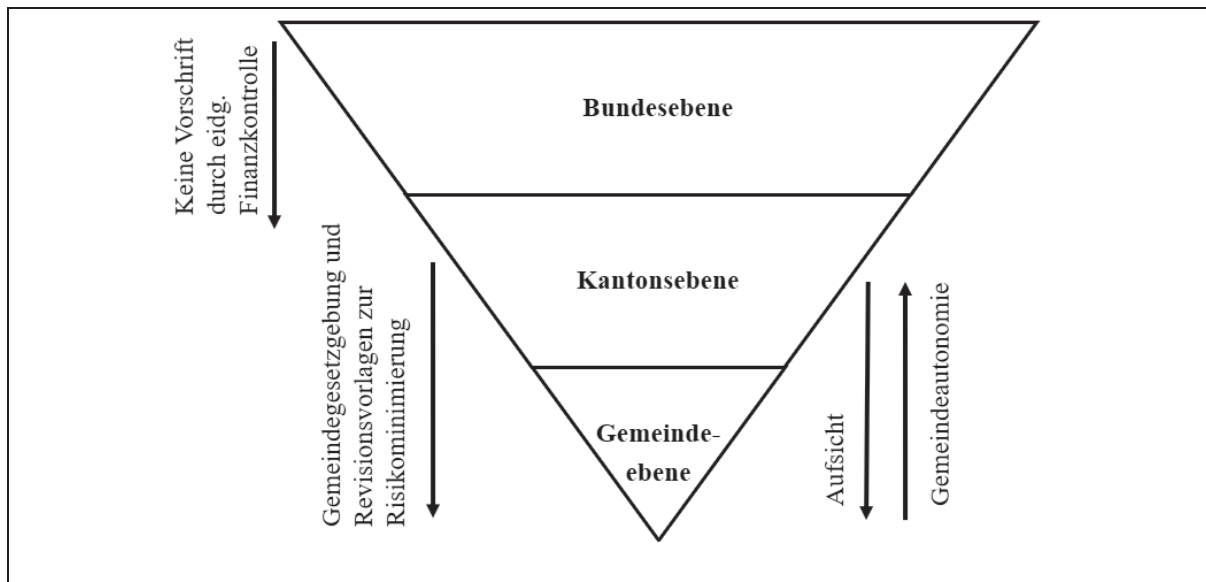


Abb. 2: Spezifische Rechtsgrundlagen zum Risikomanagement in der Schweiz

Mit dem Entscheid zur Einführung von HRM2 werden die Maßnahmen auch in den Gemeinden umgesetzt. Kantone, die auf HRM2 umstellen, sehen diese Umstellung auch für ihre Gemeinden vor und passen die Gemeindegesetzgebung entsprechend an. Einige, aber längst nicht alle Kantone sehen in diesem Zusammenhang in der Gemeindegesetzgebung risikominimierende Maßnahmen vor. Doch befinden sich die Gemeinden in einem Zwiespalt. Die Kantone sind dazu verpflichtet, die Gemeinden zu beaufsichtigen und die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns zu prüfen. Da die Kantone jedoch die Gemeindeautonomie respektie-

⁸¹ Vgl. Rheinland-Pfalz (1994), § 108.

⁸² Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 168.

⁸³ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 169.

⁸⁴ „Art. 68 Risikominimierung“

¹ Der Regierungsrat trifft die notwendigen Maßnahmen, um das Vermögen zu schützen, die zweckmässige Verwendung der Mittel sicherzustellen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten.

² Er berücksichtigt dabei die Risikolage und das Kosten-Nutzen-Verhältnis.



ren müssen, können sie den Gemeinden das Risikomanagement nicht vorschreiben.⁸⁵ Abb. 2 zeigt die erläuterten Aspekte.

Bisher haben sich in der Schweiz noch keine Standards flächendeckend durchgesetzt. Einige Praxishilfen wie die Publikation „Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten“⁸⁶, das aus einem Forschungsprojekt der Hochschule Luzern und der Fachhochschule resultierte, bieten eine Anleitung für die Einführung eines Risikomanagements für Schweizer Gemeinden.

2.2.3 Aufgaben und Ziele

Das Risikomanagement trägt dazu bei, bessere strategische und operative Entscheidungen zu treffen, und hat zum Ziel, Risiken zu minimieren, um die Organisationsziele zu erreichen und letztendlich den Fortbestand der Organisation zu sichern.⁸⁷ Folgend wird aufgezeigt, welche Aufgaben und Ziele das kommunale Risikomanagement verfolgt und inwieweit sich diese aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen und Rahmenbedingungen vom Risikomanagement privatwirtschaftlich organisierter Unternehmen unterscheiden.

Das kommunale Risikomanagement orientiert sich an den langfristigen Gemeindezielen, die besser und zuverlässiger erreicht werden sollen. Es schafft Transparenz über Risiken und Chancen und ermöglicht es, frühzeitig die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um Risiken zu vermeiden oder vermindern.⁸⁸ Dies ermöglicht eine vorausschauende Führung und soll eine gute Public Corporate Governance⁸⁹ gewährleisten. Ein funktionierendes Risikomanagement und eine gute Public Corporate Governance ermöglichen schließlich eine Risk Governance, die die beiden Instrumente noch wirksamer macht.⁹⁰

Ein weiterer Vorteil eines gemeindeweiten Risikomanagements liegt in den Möglichkeiten der kommunalen Prüfung, die nun von einer Einzelfall- zu einer Systemprüfung übergehen kann.⁹¹ Schliesslich dient ein kommunales Risikomanagement zur Optimierung von Risikokosten und zu einer besseren Akzeptanz des staatlichen Handelns, indem ein Risikodialog mit den Anspruchsgruppen stattfindet.⁹²

Während das Ziel privatwirtschaftlicher Unternehmen neben der langfristigen Existenzsicherung die Erzielung angemessener Gewinne ist, misst sich der öffentliche Sektor nicht am marktwirtschaftlichen Umfeld (siehe Tab. 1). Die öffentliche Hand nimmt im Gegensatz zum privatwirtschaftlichen Sektor auch wirtschaftlich uninteressante, nicht am Markt angebotene sowie hoheitliche Aufgaben wahr.⁹³ Der Fortbestand einer öffentlichen Verwaltung wird nicht

⁸⁵ Vgl. Hunziker, S. / Dietiker, Y. (2013), S. 366.

⁸⁶ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015).

⁸⁷ Vgl. Wengert, H. (2013), S. 11; Romeike, F. (2003), S. 150; Hoyt, R. / Liebenberg, A. (2011), S. 795.

⁸⁸ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 14.

⁸⁹ Die Public Corporate Governance soll eine effiziente und verantwortungsvolle Führung von Unternehmen im öffentlichen Bereich gewährleisten. Vgl. Ruter, R. (2005), S. 165.

⁹⁰ Erläuterungen zur Risk Governance siehe Kapitel 2.3.4.

⁹¹ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 172.

⁹² Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 37.

⁹³ Vgl. Schütz, M. (2009), S. 122.



per se als gefährdet betrachtet,⁹⁴ vielmehr besteht das Risiko, ihre Aufgaben und die vom Bürger erwarteten Leistungen langfristig nicht erbringen zu können.⁹⁵ In der Konsequenz stellen Umstände in privatwirtschaftlichen Organisationen, welche die Ertrags- oder Finanzlage des Unternehmens beeinträchtigen, ein Risiko dar. Die Risiken einer Kommune stellen hingegen eine Gefahr dar, dass Ereignisse die Kommune daran hindern, die Sicherung des Gemeinwohls, wie beispielsweise die Umsetzung des Bürgerwillens, zu erreichen.⁹⁶

	Öffentlicher Sektor	Privatwirtschaft
Ziel	Langfristige Aufgaben- & Leistungserbringung	Langfristige Existenzsicherung, Streben nach Gewinn
Umfeld	Öffentlich-rechtlich, oft Monopolstellung	Marktwirtschaftlich, im Wettbewerb stehend
Aufgaben	Aufgaben & Leistungsziele aus gesetzlichen und politischen Vorgaben; auch wirtschaftlich uninteressante, nicht am Markt angebotene sowie hoheitliche Aufgaben	Eigens definierte Aufgaben, Wertgenerierung, Erstellung von Gütern und Dienstleistungen
Fortbestand	Schutz des Staatsvermögens und effizienter Ressourceneinsatz, Insolvenz per se nicht als Gefahr betrachtet ⁹⁷	Insolvenz bei Misswirtschaft
Institutionelle Rahmenbedingungen	Politisches Spannungsfeld, Auseinandersetzung mit öffentlichem Meinungsbildungsprozess	Privateigentum, autonome Bestimmung des Wirtschaftsplans
Gebiet	Geografisch abgegrenztes Gebiet	Geographisch nicht abgrenzbar
Einnahmen	Durch Steuer- und Abgabehoheit	Aus Markt erzielter Erlös

Tab. 1: Wesentliche Unterscheidungskriterien öffentlicher Verwaltungen im Vergleich mit privatwirtschaftlichen Unternehmen⁹⁸

Als weiteren wesentlichen Unterschied hat der öffentliche Sektor die Eigenschaften, dass sich Aufgaben und Leistungsziele aus gesetzlichen und politischen Vorgaben ergeben⁹⁹ und dass er in einem geografisch abgegrenzten Gebiet tätig ist.¹⁰⁰ Den Service Public bewältigt die öffentliche Verwaltung in einem breiten politischen Spannungsfeld sowie einem öffentlichen Meinungsbildungsprozess. Sie agiert mit zahlreichen Anspruchsgruppen, zwischen denen kein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein, vielfach gegenläufige Interessen und somit Zielkonflikte bestehen.¹⁰¹ Kuhlmann, S. (2011) postuliert den politischen Charakter der Ver-

⁹⁴ Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 233.

⁹⁵ Vgl. Schütz, M. (2009), S. 122.

⁹⁶ Vgl. Stadt Karlsruhe (2014), S. 2.

⁹⁷ Mit der Ausnahme von kommunalen Beteiligungsfirmen, die in dieser Arbeit nicht Teil der Untersuchung sind.

⁹⁸ In Anlehnung an Kapitel 2.2.3.

⁹⁹ Vgl. Beck, S. et al. (2013), S. 15; Schütz, M. (2006), S. 2.

¹⁰⁰ Vgl. Schütz, M. (2009), S. 122.

¹⁰¹ Vgl. Schütz, M. (2009), S. 122.



waltung als nicht konsequent zielorientiert und strategisch weitsichtig.¹⁰² Leistungen der öffentlichen Hand werden durch die Steuer- und Abgabenhöhe finanziert und enden in der Regel nicht im Konkurs,¹⁰³ Ineffizienz und Misswirtschaft haben kaum Konsequenzen.¹⁰⁴

Doch die wachsende Ziel- und Outputorientierung öffentlicher Verwaltungen und eine zunehmende Komplexität des Verwaltungshandelns zeigt die gestiegene Relevanz von Risikomanagement auf.¹⁰⁵

Pfnür, A. / Schetter, C. / Schöbener, H. (2010) betrachten institutionelle Rahmenbedingungen als Ursache für den im Verhältnis zur Privatwirtschaft geringen Entwicklungsstand von Risikomanagement der öffentlichen Hand:^{106 107}

- Zu kurzer Planungshorizont des öffentlichen Haushalts

Öffentliche Verwaltungen sind dafür verantwortlich, die auf die Legislaturperioden¹⁰⁸ ausgerichteten Aufgaben exekutiver Verwaltungsmitglieder zu erfüllen. Die kurz- bis mittelfristigen Erfolgswänge von Politik und Verwaltung hemmen daher das auf den langfristigen Horizont ausgelegte Risikomanagement. Die kurzfristige Orientierung des Rechnungswesens und dessen Realisationsprinzip sind zusätzlich für eine reaktiv ausgestaltete Schadensabwehr der öffentlichen Hand verantwortlich.

- Keine explizite Verpflichtung zur Installation eines Risikomanagements

Wie im vorangegangenen Abschnitt erwähnt, ist das Risikomanagement in Deutschland und der Schweiz nicht flächendeckend verpflichtend, womit Entscheidungsträgern in den Verwaltungen Anreize und Informationsgrundlagen fehlen.

Offerhaus¹⁰⁹ nennt weitere Besonderheiten der öffentlichen Hand im Umgang mit Risiken:

¹⁰² Vgl. Kuhlmann, S. (2011), S. 159.

¹⁰³ Mit wenigen Ausnahmen wie beispielsweise die Gemeindeinsolvenz von Leukerbad. Vgl. Schaltegger, C. / Winistörfer, M. (2013), S. 46.

¹⁰⁴ Vgl. Schütz, M. (2009), S. 122.

¹⁰⁵ Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 232.

¹⁰⁶ Vgl. Pfnür, A. / Schetter, C. / Schöbener, H. (2010), S. 18.

¹⁰⁷ Weitere Ursachen gemäss Pfnür, A. / Schetter, C. / Schöbener, H. (2010), S. 16 sind das Realisationsprinzip, welches von größerer Bedeutung ist als das Vorsichtsprinzip im öffentlichen Rechnungswesen, das Selbstversicherungsprinzip und die Risikoerfassung im zahlungsorientierten kameraleen Rechnungswesen.

¹⁰⁸ Eine Legislaturperiode bezeichnet den Zeitraum, in dem die gewählte Volksvertretung im Amt sitzt.

¹⁰⁹ Vgl. Offerhaus, J. (2009), S. 81.



- Risiken oft nicht vermeidbar

Die Verantwortung der öffentlichen Hand ist weitreichender als die Erbringung der Dienstleistungen, die daraus resultierenden Risiken sind (meist) nicht vermeidbar. Beispiele solcher Risiken sind staatliche (regulatorische) Eingriffe, konjunkturelle und gesellschaftliche Entwicklungen.

- Das Konzept eines Public Values, also des Nutzens, den eine Gemeinde für eine Gesellschaft erbringt, ist schwer greifbar und im Risikomanagement-System operationalisierbar

In der Privatwirtschaft werden Risiken generell als Abweichung vom erwarteten Gewinn oder Shareholder Value verstanden. Auf den öffentlichen Sektor übertragen betrifft dies den Bürgernutzen respektive den Public Value, der wesentlich schwerer fassbar und im Risikomanagement realisierbar ist.

Ein weiterer Unterschied im Risikomanagement zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor liegt in der Messung von Risikoauswirkungen. Im privaten Sektor ist es üblich, Schlüsselrisiken im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Jahresrechnung zu klassifizieren. Jeder Faktor, der beispielsweise den Gewinn pro Aktie um einen bestimmten Prozentsatz reduziert, kann als Schlüsselrisiko eingeteilt werden. Bei öffentlichen Verwaltungen mit davon abweichenden Prioritäten sind Schlüsselrisiken von Bedeutung, die sich nicht primär in der Jahresrechnung widerspiegeln, sondern Auswirkungen auf die Zielerreichung der Gemeinde haben.¹¹⁰ Führt beispielsweise ein Faktor dazu, dass die vom Gemeinderat genannten Ziele (bspw. Legislaturziele) nicht erreicht werden, wird dieser als Schlüsselrisiko identifiziert. Folglich unterscheiden sich die Identifizierung und Messung der Schlüsselrisiken zwischen den beiden Sektoren.

Diese wesentlichen Unterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor haben zur Konsequenz, dass privatwirtschaftliche Empfehlungen und Standards zum Risikomanagement nicht den Anforderungen öffentlicher Verwaltungen gerecht werden. Diesen Besonderheiten ist beim Einsatz von Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen Rechnung zu tragen.

2.2.4 Organisatorische Eingliederung und Akteure

Ein Teil der Gestaltung des Risikomanagements beinhaltet die Festlegung der Organisation sowie das Bestimmen der Akteure.

Die organisatorische Eingliederung des Risikomanagements hängt von der Größe und Komplexität der Gemeinde, den politischen, nationalen sowie regionalen Gegebenheiten und der Organisation der Verwaltung ab. Kleine Gemeinden verfügen tendenziell über transparentere Entscheidungsstrukturen und Möglichkeiten zur direkten Einflussnahme. Die Komplexität der Prozesse und Strukturen ist gegenüber größeren Gemeinden geringer. Das Risikomanagement

¹¹⁰ Vgl. Woods, M. (2009), S. 75.



kann möglicherweise von einer zentralen Person in seinem bestehenden Amt wie beispielsweise dem Kämmerer wahrgenommen werden.¹¹¹

Größere Gemeinden und Städte weisen einen höheren Formalisierungsgrad auf und haben längere Kommunikationswege und vielschichtige Interessenslagen. Das Risikomanagement verfügt über formale Weisungen und Kontrollen, die Verantwortlichkeitsstrukturen sind komplexer und das Risikomanagement wird zum Gegenstand von Führungsprozessen. Gegebenenfalls werden für das Risikomanagement zusätzliche Ressourcen bereitgestellt und Risikomanagerstellen geschaffen.¹¹² Wichtig ist jedoch, dass das Risikomanagement sowohl bei kleinen als auch bei großen Gemeinden primär von den operativen Stellen wahrgenommen wird. Damit werden die Risiken dort erkannt, wo sie entstehen und können an dieser Stelle besser bewertet und gesteuert werden.¹¹³

Die politischen, nationalen und regionalen Gegebenheiten führen zu unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen einer Gemeinde. Auch die Organisation der Verwaltungen unterscheidet sich national und regional. So nimmt beispielsweise der Bürgermeister in Deutschland als Mitglied des Gemeinderates wie auch als Vorsteher der Gemeindeverwaltung eine Doppelfunktion ein. In der Schweiz hingegen ist die Rolle des Bürgermeisters in diesem Sinn nicht bekannt. Dies hat eine unterschiedliche organisatorische Eingliederung des Risikomanagements zur Folge. Des Weiteren wurden in der Schweiz neue Gemeindeführungsmodelle initiiert, was zu einer neuen Verteilung von Aufgaben und Rollen geführt hat. Beispielsweise stellt im CEO-Modell der Gemeinderat als Aufsichtsrat einen Geschäftsführer als Verwaltungsleiter ein. Damit werden die Aufgaben weitgehend delegiert und das Pensum der Gemeinderäte gegenüber dem traditionellen Gemeindeführungsmodell reduziert.¹¹⁴ Dies führt zu einer Aufgabenverlagerung, die Auswirkungen auf die Risikomanagementorganisation hat.

Welche weiteren Akteure das Risikomanagement mitgestalten und insbesondere beim Implementierungsprozess involviert sind, hängt auch stark von der fachlichen Qualifikation der personellen Ressourcen des Gemeinderates und der Verwaltung ab. Eine allgemein gültige Organisation des kommunalen Risikomanagements gibt es nicht, vielmehr muss sie auf die Ausstattung einer Gemeinde Rücksicht nehmen. Ebenso kann keine allgemeingültige Rollenverteilung zum Risikomanagement in einer Gemeinde genannt werden.¹¹⁵ Dennoch werden gewisse Instanzen häufig gewählt und Rollen definiert, die folgend aufgezeigt werden.

Im Wesentlichen wirken im kommunalen Risikomanagement folgende Akteure mit:

- Gemeinderat
- Risikomanagement-Delegierter

¹¹¹ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 204.

¹¹² Vgl. Sartor, F. / Bourauel, C. (2013), S. 23.

¹¹³ Vgl. Seidel, U. (2011), S. 268.

¹¹⁴ Vgl. Bürkler, P. / Lötscher, A. (2015).

¹¹⁵ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 67.



- Risikomanagement-Komitee
- Risiko- und Kontrolleigner
- Prüfungsorgan.

Welche Personen sinnvollerweise mit den genannten Rollen betraut werden, muss jede Gemeinde für sich entscheiden. Doch können im Grundsatz bei allen Gemeinden folgende Aufgaben an folgende Organe übertragen werden (siehe dazu auch Abb. 3):

- Gemeinderat: Gesamtverantwortung und strategische Ausrichtung des Risikomanagements
- Gemeindeverwaltung: operative Umsetzung
- Rechnungsprüfungsorgan: Prüfung des Managementinstruments.

Wie viele Aufgaben der Gemeinderat an die Verwaltung delegiert und wie die Rollen innerhalb der Verwaltung aufgeteilt werden, kann sich dagegen stark unterscheiden.¹¹⁶

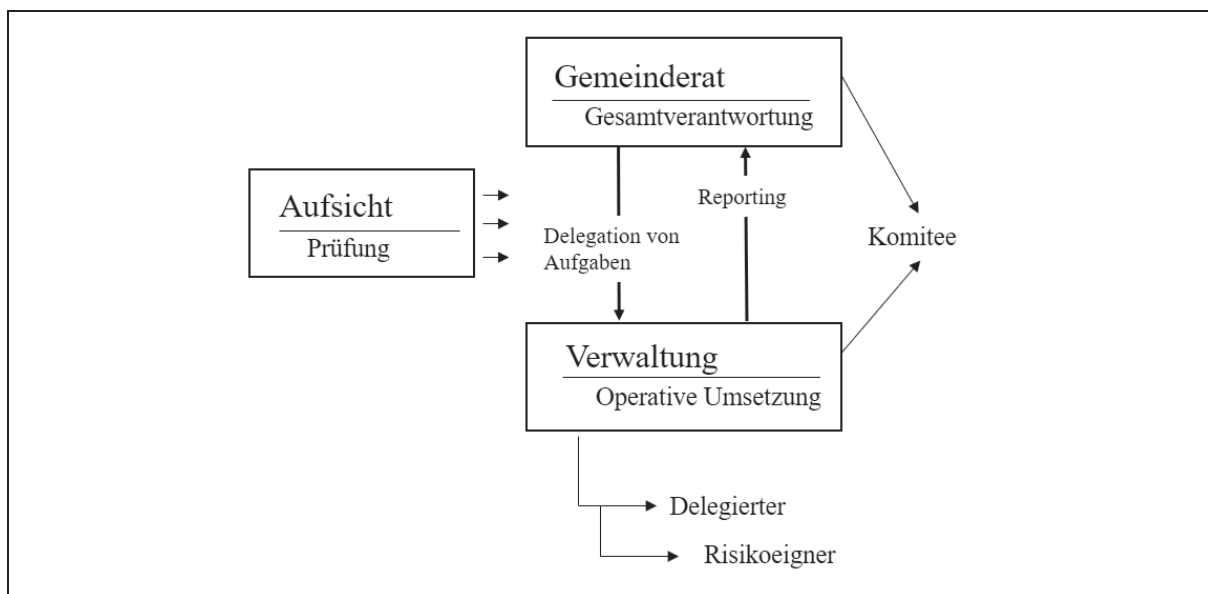


Abb. 3: Akteure im kommunalen Risikomanagement

- Gemeinderat

Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung des gemeindeweiten Risikomanagements.¹¹⁷ Seine Aufgabe ist die Verabschiedung des Konzepthandbuchs. Das Konzepthandbuch beinhaltet in der Regel die Definitionen, Leitlinien und Ziele zum Risikomanagement.

¹¹⁶ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 67.

¹¹⁷ Vgl. Bergmann, A. (2009), S. 545.



gement und dient als Richtlinie für die Implementierung.¹¹⁸ Außerdem geht der Gemeinderat auf die Risikopolitik ein, verfasst ein Leitbild und bewilligt den vom Risikomanagement-Delegierten vorgeschlagenen Risikomanagementansatz. Er besitzt die Kompetenz, diese Aufgaben teilweise zu delegieren. Der aggregierte Risikokatalog und die Maßnahmen werden vom Gemeinderat genehmigt. Seine Hilfestellung und sein Engagement zum Risikomanagement nimmt eine wichtige Funktion gegenüber der Verwaltung ein. Schließlich hinterfragt und diskutiert der Gemeinderat zur stetigen Verbesserung kritisch die Resultate und den Prozess. Der Gemeinderat leistet Rechenschaft gegenüber weiteren Anspruchsgruppen wie den Bürgern der Gemeinde.¹¹⁹

- Risikomanagement-Delegierter

Innerhalb der Verwaltung wird ein Risikomanagement-Delegierter bestimmt. Dieser überwacht das Risikomanagement und bündelt die Informationen. Er verteilt die Aufgaben zur Umsetzung des Risikomanagements, überwacht es und berichtet periodisch an den Gemeinderat und die Aufsicht. Folgende weiteren Aufgaben kennzeichnen seine Funktion:

- Er entscheidet über die wichtigsten Grundsatzfragen zur Ausrichtung des Risikomanagements.
- Er plant, organisiert und führt den Risikomanagementprozess durch.
- Er verantwortet die Umsetzung des Konzepthandbuches des Gemeinderates.
- Er koordiniert die Prüfungen der Aufsicht.
- Er schult die Mitarbeitenden resp. koordiniert den Wissensstand der Mitarbeitenden im Hinblick auf das Risikomanagement.
- Er legt die Risikotragfähigkeit in Abstimmung mit dem Gemeinderat fest.
- Er entscheidet über Risikosteuerungsmaßnahmen bei besonders bedeutsamen Risiken.
- Er pflegt die Risikomanagement-Dokumentation.
- Er pflegt und aktualisiert die Risikomanagement-Tools.

¹¹⁸ Vgl. Dietiker, Y. / Hunziker, S. (2015), S. 17.

¹¹⁹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 69.



- Er spricht sich regelmäßig mit dem Risikomanagement-Komitee und den Risikoeignern ab.¹²⁰

Als zentrale Aufgabe stellt der Risikomanagement-Delegierte den Informationsfluss zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung sicher.

- Risikomanagement-Komitee

Die Funktion des Risikomanagements-Komitees eignet sich insbesondere bei der Implementierung des Risikomanagements und bei größeren Gemeinden mit höherem Koordinationsaufwand. Es eignet sich eine interdisziplinäre Zusammensetzung, wobei sowohl der Gemeinderat wie auch die Verwaltung vertreten sein sollten.¹²¹

- Dem Gremium gehören sinnvollerweise der Bürgermeister bzw. der Verwaltungsleiter bzw. der Gemeindegeschreiber und/oder der Leiter Finanzen an.
- Zusätzlich kann das Gremium mit Bereichsleitenden ergänzt werden.
- Mindestens ein Mitglied im Komitee wird vom Gemeinderat vertreten.
- Der Einbezug einer externen Fachperson ist ebenfalls denkbar.
- Der Einbezug von Personen der Stufe Sachbearbeitung kann die Akzeptanz innerhalb der Verwaltung fördern.
- Ebenfalls besteht die Möglichkeit, aber keine Notwendigkeit zum Miteinbezug des Rechnungsprüfungsorganes.

Grundsätzlich gilt es eine geeignete Größe des Komitees zu wählen, um das Risikomanagement effizient implementieren zu können und breite Akzeptanz zu erhalten.¹²²

- Risikoeigner

Die Risikoeigner bzw. Risk Owner sind die Risikoverantwortlichen in den einzelnen Abteilungen. Sie sind dafür verantwortlich, innerhalb ihres Tätigkeitbereiches

- Risiken zu identifizieren, zu beurteilen und an den Risiko-Delegierten weiterzugeben,
- Kontrollmaßnahmen vorzuschlagen,

¹²⁰ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 70; Sartor, F. / Bourauel, C. (2013), S. 26.

¹²¹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 71.

¹²² Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 71.



- die in Abstimmung mit dem Risiko-Delegierten bestimmten Kontrollmaßnahmen umzusetzen,
- laufend neue Einzelrisiken zu berichten,
- ad-hoc Berichte bei Notfällen oder drohenden Schäden zu erstellen und
- Vorschläge zur Prozessoptimierung zu nennen.¹²³

Sind Mitarbeitende sowohl für die Identifizierung als auch für die Kontrollen und Maßnahmen, welche bestimmt wurden, um die Risiken zu steuern, verantwortlich, werden sie auch Risiko- und Kontrolleigner genannt.¹²⁴

- Prüfungsorgan

Da sich die Rolle und Organisation des Prüfungsorgans bzw. der Prüfungsorgane in den Gemeinden und Städten stark unterscheiden, bestehen mehrere Möglichkeiten der Aufgaben- und Rollenzuteilung von Prüfungsorganen im Risikomanagement. Je nach Organisation der Gemeinde gibt es sowohl eine interne als auch eine externe Aufsicht bzw. Revisionsstelle, die Prüfungsaufgaben übernimmt. Auch weitere spezialisierte Instanzen wie beispielsweise Controlling-Kommissionen kommen in Frage, gewisse Prüfungsaufgaben zu übernehmen. In diesem Fall müssen die Aufgaben bei der Prüfung des Risikomanagements mit den entsprechenden Stellen abgegrenzt und abgesprochen werden. Die finale Verantwortung über die Vollständigkeit und Korrektheit des Risikomanagements trägt hingegen weiterhin der Gemeinderat.¹²⁵

2.2.5 Rahmenwerke und Risikomanagementprozess

Das Risikomanagement und dessen Prozessschritte werden in unterschiedlichen Rahmenwerken erläutert. Heute dominierende und weltweit anerkannte Konzepte sind z.B. COSO ERM, ISO 31000 und ONR 49000.

COSO steht für „Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission“. Sie ist eine seit 1985 existierende Organisation in den USA mit dem Ziel, wirksame interne Kontrollen und Unternehmensführung zu verbessern.¹²⁶ Das maßgebendes Rahmenwerk COSO Internal Control (IC) veröffentlichte COSO 1992. Es hilft Unternehmen, interne Kontrollen zu entwickeln, zu beurteilen und zu optimieren. Das Konzept ist für das interne Kontrollsystem als Standard anerkannt.¹²⁷ Ereignisse und Veränderungen im Bereich der Finanzberichterstattung führten zur Weiterentwicklung zum COSO Enterprise Risk Management Framework

¹²³ Vgl. Sartor, F. / Bourauel, C. (2013), S. 27; Hunziker, S. et al. (2015), S. 71.

¹²⁴ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 71.

¹²⁵ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 72.

¹²⁶ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 47.

¹²⁷ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 47.



(ERM, unternehmensweites Risikomanagement).¹²⁸ In der Form eines Würfels als Kernstück des Rahmenwerks, dargestellt in Abb. 4, wurden die Komponenten des Internal Control Frameworks vollständig im COSO ERM-Rahmenwerk integriert.

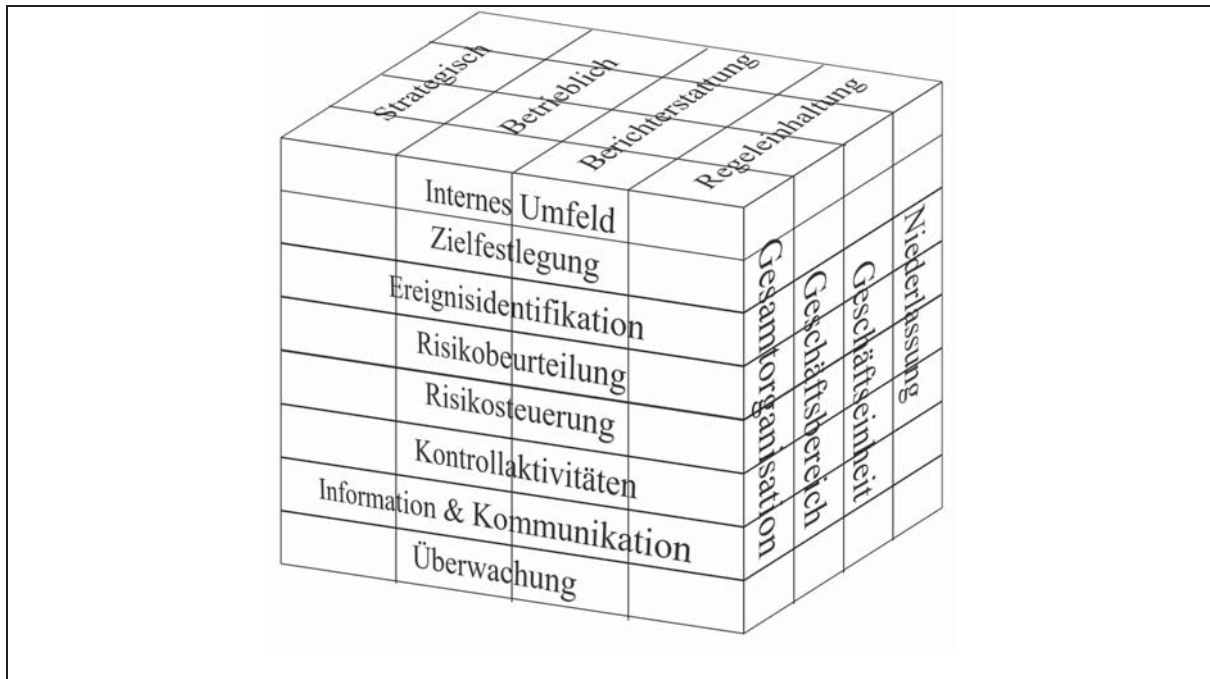


Abb. 4: Risikomanagement-Würfel nach COSO ERM¹²⁹

Das integrative, strategische Risikomanagementkonzept COSO ERM umfasst die Dimensionen:

- Risikomanagementprozess,
- Arten von Risiken (strategisch, betrieblich, Berichterstattung und Regeleinhaltung), und
- Anwendung des Risikomanagements in der Tiefe der Organisation (Gesamtorganisation, Geschäftsbereich, Geschäftseinheit und Niederlassung).

Dass COSO IC und COSO ERM weiterhin separat gelten, ist darauf zurück zu führen, dass unterschiedliche Erwartungen von unterschiedlichen Anspruchsgruppen an die Managementinstrumente gestellt werden. Beispielsweise besteht für viele Organisationen kein regulatorischer Zwang für ein umfassendes Risikomanagement.¹³⁰ Das amerikanische Konzept COSO ERM adressiert eher börsennotierte Unternehmen.¹³¹ Das Konzept kann als Hilfestellung hin-

¹²⁸ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 46.

¹²⁹ Vgl. COSO (2004), S. 5.

¹³⁰ Vgl. COSO (2013), S. 8.

¹³¹ Vgl. Nadig, L. / Marti, S. / Schmid, M. (2006), S. 112.



zer Bundesverwaltung basiert beispielsweise auf dem ISO Standard.¹³⁷ Wie später in der Fallstudie Buchrain ersichtlich, eignet sich allerdings auch die Anwendung des Standards COSO ERM im kommunalen Kontext.¹³⁸

Die Rahmenwerke weisen große Überschneidungen auf, haben aber auch Unterschiede. Das Verständnis und die Grundzüge des Risikomanagements stimmen grundsätzlich überein. Das Risikomanagement muss an der Zielerreichung des Unternehmens ausgerichtet sein und damit bei der Umsetzung unternehmensindividuell angepasst sein. Beide Rahmenwerke betonen die Relevanz einer organisationsweiten Risikokultur und Sensibilisierung auf Risikomanagement. Die eindeutige Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist von großer Relevanz.¹³⁹

Ein Unterschied zwischen den Standards ist, dass ISO 31000 eher generisch gehalten ist und COSO eher detaillierte Anleitungen hat, hingegen weniger Handlungsspielräume zulässt. Zudem ist ISO 31000 eher intuitiver und praktikabler gestaltet als COSO mit seiner Audit und Accounting Prägung.¹⁴⁰

Heutige Fachbücher¹⁴¹ – unabhängig davon, ob sie auf COSO ERM, ISO 31000 oder weiteren Standards basieren – beschreiben mit Risikomanagement im Grundsatz die organisatorische Maßnahme und den kontinuierlichen Prozess, welcher die Aufgaben der organisationsweiten Identifikation, Beurteilung, Steuerung und Überwachung von Risiken umfasst.¹⁴²

Das COSO ERM bildet ein geeignetes Rahmenwerk, um die Prozessschritte zur Implementierung eines Risikomanagements zu erläutern. Einerseits ist das Rahmenwerk international anerkannt und bekannt, andererseits lässt es sich auf die Situation einer Kommune adaptieren. Die Prozessschritte werden folgend erläutert.

- Internes Umfeld

Die erste Komponente nach COSO ERM ist das interne Umfeld, welches die Basis für alle nachfolgenden Schritte des Risikomanagements bildet.¹⁴³ Das interne Umfeld zielt darauf ab, die Risikophilosophie und -bereitschaft der Mitarbeitenden und Führungskräfte positiv zu beeinflussen.¹⁴⁴ Es formuliert die risikopolitischen Grundsätze, um das Führungsinstrument erfolgreich betreiben zu können und hat zum Ziel, die Risikokultur in der gesamten Gemeinde zu verankern. Mitunter beinhaltet dies das Bekenntnis zur Risikomanagementkultur der Gemeinde durch den Gemeinderat und die Verwaltungsführung. Richtlinien und Arbeitsanwei-

¹³⁷ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 14.

¹³⁸ Siehe dazu Kapitel 3.3.4.

¹³⁹ Vgl. Hunziker, S. / Meissner, J. (2017), S. 7.

¹⁴⁰ Vgl. Hunziker, S. / Meissner, J. (2017), S. 8.

¹⁴¹ So bspw. Diederichs, M. (2012); Denk, R. / Exner-Merkelt, K. / Ruthner, R. (2008).

¹⁴² Ähnlich COSO (2004), S. 6.

¹⁴³ Vgl. Erben, R. (2015), S. 162.

¹⁴⁴ Vgl. Hunziker, S. et al. (2012), S. 25.



sungen alleine reichen nicht aus. Es benötigt eine Unternehmenskultur und ein Vorleben („tone at the top“), die das Bewusstsein der Mitarbeitenden fördert.¹⁴⁵

Dabei ist es durchaus sinnvoll, die ethischen Werte in einem Leitbild oder einem Verhaltenskodex, der gemeinsam ausgearbeitet wird und für alle Mitarbeitenden als verbindlich erklärt wird, festzuhalten.¹⁴⁶ Der Verhaltenskodex gilt als universeller Maßstab, bestimmten Verhaltensmustern zu folgen und andere zu unterlassen. Mit der Unterzeichnung eines Verhaltenskodexes versprechen die Mitarbeitenden, die formulierten Verhaltensweisen zu befolgen. Diese Verhaltensweisen sind selbstverpflichtend und zielen darauf ab, dass sich niemand einen persönlichen Vorteil verschaffen kann.¹⁴⁷

Der Gemeinderat und die Verwaltungsführung müssen, gemessen an ihren Taten und Äußerungen, ihre Vorbildfunktion ausüben und ihre soziale sowie ethische Kompetenz gegenüber den Anspruchsgruppen einer Gemeinde zeigen. Der Verhaltenskodex eignet sich als Hilfsmittel zur indirekten Kontrolle, d.h. als Kontrolle, die nicht vom Gemeinderat oder der Verwaltungsleitung angeordnet wird. Der Verhaltenskodex wird von den Betroffenen eigenmotiviert ausgeführt und verfolgt.¹⁴⁸

Der Verhaltenskodex beinhaltet beispielsweise ethische Grundsätze. Damit wird die Wert- und Denkhaltung wie z.B. Ehrlichkeit, integrires Verhalten gegenüber Bürgern und Loyalität verstanden, das für Mitarbeitende handlungsleitend ist. Weiter kann der Umgang mit Interessenkonflikten wie persönliche oder familiäre Interessen in einem Verhaltenskodex festgehalten werden. Dies ist insbesondere in einem politischen System, in dem eine Kommune agiert, von Bedeutung. Beispielsweise kann festgehalten werden, dass die unbegründete Bevorzugung von Familienangehörigen oder Verwandten bei der Vergabe von Geschäften zu vermeiden ist.

Ein weiterer Punkt, der Eingang in einen Verhaltenskodex finden kann, ist der Umgang mit vertraulichen Informationen. Mitarbeitende werden verpflichtet, bestimmte Informationen wie beispielsweise geheime Steuerdaten von Bürgern ohne ausdrückliche Genehmigung der Öffentlichkeit nicht bekannt zu geben. Der Verhaltenskodex soll weiter festhalten, dass Vermögenswerte und finanzielle Berichterstattung korrekt und wahrheitsgetreu sind und die Vermögenswerte der Gemeinde nicht verschwendet werden.

Ein Verhaltenskodex kann des Weiteren auf den Umgang der Mitarbeitenden mit Bestechung und Korruption sowie die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen eingehen. Auch das Bekenntnis zur Relevanz von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz ist möglicher Inhalt eines Verhaltenskodexes. Schließlich wird festgehalten, wie ein Mitarbeiter oder die Gemeinde als Arbeitgeber bei Verstößen umgehen soll. So kann beispielsweise ein anonymer Melde-

¹⁴⁵ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 49.

¹⁴⁶ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 57.

¹⁴⁷ Vgl. Hunziker, S. / Rautenstrauch, T. (2008).

¹⁴⁸ Vgl. Hunziker, S. et al. (2012), S. 27.



dienst eingerichtet werden. Werden die genannten Inhalte in den Verhaltenskodex aufgenommen, stärken sie das interne Umfeld.¹⁴⁹

- Zielfestlegung

Bevor die Gemeinde mit der Implementierung des Risikomanagements startet, sind die strategischen und operativen Ziele der Gemeinde festzuhalten. Die Zieldefinition ist eine wichtige Voraussetzung für sämtliche Schritte des Risikomanagementablaufs und Teil des Zielfestlegungsprozesses einer Gemeinde. Sie unterstützt die Gemeinde darin, ihre Ziele im Rahmen der festgehaltenen Risikotoleranz zu erreichen.¹⁵⁰

Eine Organisation kann gemäß COSO die vier Zielkategorien Strategie, Geschäftstätigkeit, Berichterstattung und Compliance verfolgen. Als Rahmen werden die übergeordneten strategischen Ziele genommen, um daraus die weiteren drei Zielbereiche abzuleiten. Strategische Ziele werden über mehrere Perioden, beispielsweise als Legislaturziele¹⁵¹ festgehalten. Die daraus abgeleiteten Unterziele können hingegen kurzfristiger angepasst werden. Indem die Gemeinde ihre Ziele mit messbaren Erfolgsfaktoren verknüpft, kann die Zielerreichung gemessen werden.¹⁵² Eine weitere Zielkategorie betrifft die operativen Ziele, wodurch eine effektive und effiziente Gemeindeführung verstanden wird. Das dritte Ziel beinhaltet eine zuverlässige interne und externe finanzielle und nicht-finanzielle Berichterstattung. Letztlich wird das Compliance Ziel Einhaltung von Gesetzen, Normen, Vorschriften, Weisungen und Erlassen angestrebt.¹⁵³

Eine leicht verständlich formulierte Ausarbeitung von Zielen ermöglicht ein Verständnis aller Mitarbeitenden und damit eine verbesserte Identifikation der Risiken, welche die Zielerreichung gefährden können. Werden alle Mitarbeitenden informiert und involviert, können alle Gemeindebereiche und -prozesse berücksichtigt und die Risiken gemeindefeindlich identifiziert werden.¹⁵⁴

- Ereignisidentifikation

Im Rahmen des Prozessschrittes Ereignisidentifikation gilt es, mögliche Auslöser, welche die Zielerreichung einer Gemeinde verhindern können, zu identifizieren. Diese Ereignisse können gemeindeintern wie auch -extern sowie in der Vergangenheit als auch in der Zukunft liegen. Die Risikoidentifikation kann begleitend zum Strategieprozess, beispielsweise mittels SWOT-Analysen, Checklisten, Fragebögen oder Interviews stattfinden. Dabei ist es wichtig, das identifizierte Risiko verständlich zu beschreiben, so dass es für Außenstehende und zu einem späteren Zeitpunkt klar ist. Auch die Ursachen und Auswirkungen sind zu ermitteln und mögli-

¹⁴⁹ Vgl. Hunziker, S. / Rautenstrauch, T. (2008).

¹⁵⁰ Vgl. COSO (2004), S. 35.

¹⁵¹ Die Legislaturziele werden zum Anfang der Amtszeit vom Gemeinderat festgesetzt und stellen Schwerpunktthemen einer Kommune für die kommenden Jahre dar.

¹⁵² Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 53.

¹⁵³ Vgl. COSO (2004), S. 35.

¹⁵⁴ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 54.



che Interdependenzen zwischen einzelnen Risiken zu identifizieren.¹⁵⁵ Die Identifikation sollte regelmäßig, beispielsweise in jährlich durchgeführten Risikoworkshops stattfinden, da sich Organisationen im Laufe der Zeit mit neuen Risiken konfrontiert sehen können.¹⁵⁶

Das heutige Verständnis von Risikomanagement umfasst die Steuerung aller organisationsweiten Risikokategorien, um die Unternehmensziele verfolgen zu können.¹⁵⁷ Eine Kategorisierung von Risiken kann in der öffentlichen Verwaltung ähnlich wie in der Privatwirtschaft nach unterschiedlichen Kriterien erfolgen, wobei eine einheitliche Strukturierung in der Literatur nicht bekannt ist.¹⁵⁸ Eine Kategorisierung von Risiken muss primär den individuellen Anforderungen einer Organisationseinheit gerecht werden.

Grundsätzlich werden in einem unternehmensweiten Risikomanagement neben den traditionellen finanziellen Risiken auch operative und strategische Risiken, Risiken der finanziellen Berichterstattung und Compliance-Risiken mitberücksichtigt, wobei auch nicht-quantifizierbare Risiken einbezogen werden.¹⁵⁹ Eine weitere mögliche Unterteilung ist folgend:¹⁶⁰

- Finanzielle und wirtschaftliche Risiken
- Rechtliche und Compliance Risiken
- Sach-, technische und Elementarrisiken
- Personenbezogene und organisatorische Risiken
- Technologische und naturwissenschaftliche Risiken
- Gesellschaftliche und politische Risiken.

Im kommunalspezifischen Kontext werden weitere Risiken wie beispielsweise Beteiligungsrisiken und Beschaffungsrisiken relevant, mit denen sich Gemeinden auseinandersetzen müssen. Die Auslagerung von Teilen der Aufgaben einer Gemeinde an privatrechtliche Gesellschaften führt zu Beteiligungsrisiken. Eine Kommune hat auf die Entscheidungen der Geschäftsleitung nur bedingt Einfluss; beispielsweise im Rahmen eines Aufsichtsmandates. Sie trägt aber die Auswirkungen von Fehlentscheidungen der Beteiligungsgesellschaften mit.

Zusätzlich sind vergaberechtliche Risiken für Kommunen insbesondere relevant, da öffentliche Beschaffungsvorgänge häufig auf Kommunen entfallen. Die Komplexität der vergaberechtlichen Regelungen, die stark von der Rechtsprechung durchdrungen sind, birgt ein hohes

¹⁵⁵ Vgl. Erben, R. (2015), S. 162.

¹⁵⁶ Vgl. Münzel, C. / Jenny, H. (2005), S. 90.

¹⁵⁷ Vgl. Hahn, D. (1987), S. 138.

¹⁵⁸ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 35.

¹⁵⁹ Vgl. Strohmeier, G. (2007), S. 45.

¹⁶⁰ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 18 f.



Fehlerpotenzial.¹⁶¹ Weitere kommunalspezifische Risiken, auch als externe Risiken bezeichnet, sind sozialstrukturelle Prozesse, die allgemeine Wirtschaftsentwicklung, Naturkatastrophen und politisch-administrative Veränderungen, die sich nur begrenzt oder gar nicht von der Kommune beeinflussen lassen. Ungeachtet dessen gilt es für eine Kommune, solche Risiken zu steuern und zu überwachen, um für den Fall, dass sie eintreffen, vorbereitet zu sein.¹⁶²

- Risikobeurteilung

Die identifizierten Risiken werden anschließend analysiert, wobei eine Bewertung mit den Faktoren „Eintrittswahrscheinlichkeit“ sowie „potenzielle Auswirkungen“ im Hinblick auf die Zielerreichung erfolgen kann.¹⁶³ Dazu können interne und externe Daten, Erfahrungswerte oder Schätzungen beigezogen werden.

Die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Risikos kann mittels Prozentangabe zwischen 0% und 100% festgehalten werden. Dieser Prozentsatz gibt wieder, mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Risiko innerhalb eines Zeitrahmens wie beispielsweise einem Jahr auftritt. Ein Prozentsatz von 10 würde bedeuten, dass sich beispielsweise das Risiko in 10 Jahren wahrscheinlich einmal realisiert. Die Eintrittswahrscheinlichkeit kann ebenfalls ausdrücken, mit welcher Wahrscheinlichkeit das Risiko überhaupt eintritt.¹⁶⁴ Anstelle von Zahlenangaben ist auch eine qualitative Angabe (bspw. von unvorstellbar bzw. unwahrscheinlich bis häufig) möglich.

Die Auswirkungen von Risiken können vielseitig sein und sich beispielsweise folgendermaßen ausdrücken:¹⁶⁵

- finanzielle Auswirkungen
- Personenschäden
- Beeinträchtigung der Reputation
- Beeinträchtigung der Geschäftsprozesse
- Auswirkungen auf die Umwelt.

Das Risiko kann für jede Auswirkungsdimension beurteilt werden. Die Beurteilungsskala kann dabei beispielsweise sechsstufig von sehr gering bis sehr hoch erstrecken, wie Tab. 2 darstellt. Der höchste Wert legt dabei die Gesamtbewertung fest. Wurden vorgängig bereits

¹⁶¹ Vgl. Beck, S. et al. (2013), S. 12.

¹⁶² Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 35.

¹⁶³ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 68.

¹⁶⁴ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 24.

¹⁶⁵ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 22 f.



Maßnahmen zur Risikoreduktion bzw. -vermeidung umgesetzt, werden diese bei der Bewertung der Auswirkungen berücksichtigt.¹⁶⁶

Mit der Risikobeurteilung erfolgt eine Priorisierung der Risiken nach ihrer Bedeutung.¹⁶⁷ Diese dient als Schlüsselinput für die vorzunehmenden Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen. Die identifizierten und bewerteten Risiken können beispielsweise in einer Risikolandkarte dargestellt werden.¹⁶⁸

Auswirkungen	sehr gering	gering	moderat	hoch	sehr hoch
Finanzielle Auswirkungen					
Personenschäden					
Beeinträchtigung Reputation					
Beeinträchtigung Geschäftsprozesse					
Auswirkungen auf Umwelt					

Tab. 2: Auswirkungsdimensionen von Risiken und Beurteilungsskala¹⁶⁹

Nach der Bewertung der Risiken nach deren Eintrittswahrscheinlichkeit und potenziellen Auswirkungen kann eine Einteilung in eine Bewertungsmatrix folgen, wie es Abb. 6 darstellt.

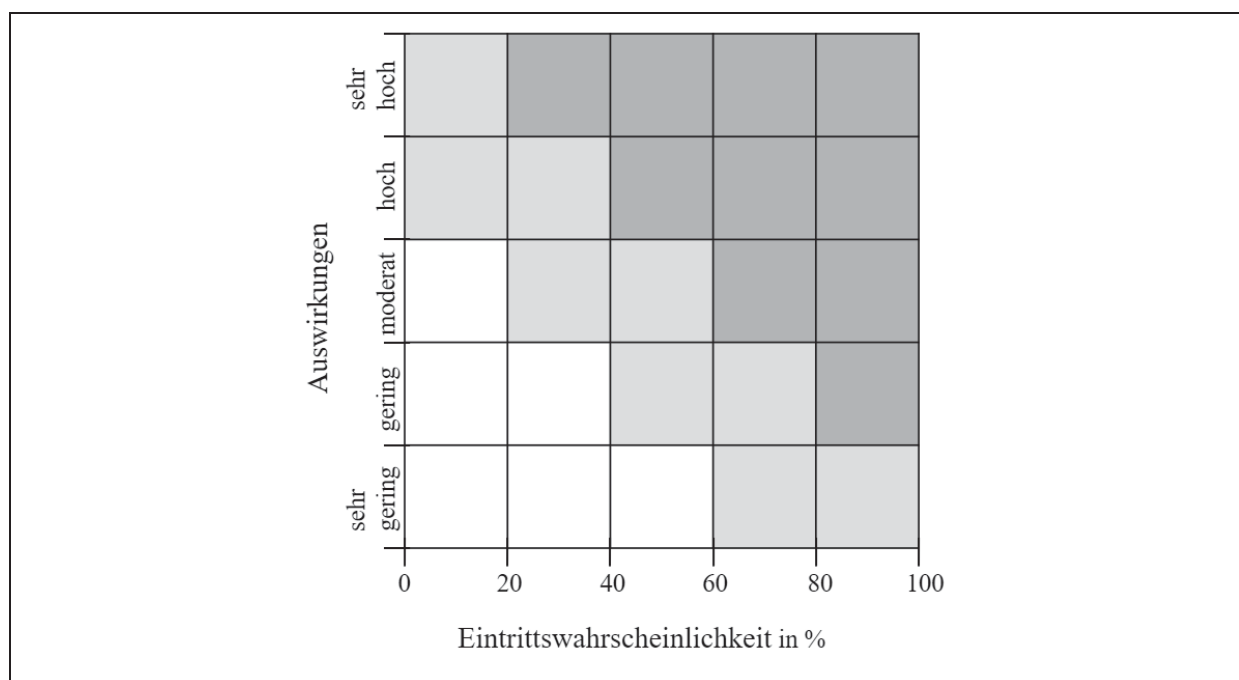


Abb. 6: Risikomatrix¹⁷⁰

¹⁶⁶ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 22 f.

¹⁶⁷ Vgl. Erben, R. (2015), S. 162.

¹⁶⁸ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 68.

¹⁶⁹ In Anlehnung an Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 23.

¹⁷⁰ In Anlehnung an Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 25.



Dabei stellt die eine Dimension (bspw. X-Achse) die Eintrittswahrscheinlichkeit und die andere Achse (bspw. Y-Achse) die potenziellen Auswirkungen dar. Damit kann eine Einstufung der Risiken nach ihrer Bedeutung vorgenommen werden. Je höher die Eintrittswahrscheinlichkeit und je höher die potenziellen Auswirkungen, desto eher stellt das Risiko ein hohes Risiko dar. Umgekehrt würde ein Risiko als geringes Risiko definiert. Zusätzlich kann als Zwischenstufe das mittlere Risiko definiert werden. Ein hohes Risiko stellt eine erhebliche Gefahr dar und benötigt große und unmittelbare Aufmerksamkeit vom Gemeinderat und der Verwaltungsleitung im Hinblick auf die Risikosteuerung. Ein mittleres Risiko wird möglicherweise ständig beobachtet und Maßnahmen wo sinnvoll umgesetzt.¹⁷¹ Die Einteilung der Auswirkung und der Eintrittswahrscheinlichkeit kann sowohl qualitativ als auch quantitativ erfolgen und wird individuell bestimmt. Abb. 6 stellt eine Möglichkeit dar, wie eine solche Einteilung erfolgen kann.

Die Risikobeurteilung kann in den Kommunen abweichend vom beschriebenen Prozess vorgenommen werden. Der beschriebene Prozess stellt lediglich eine herkömmliche Variante dar.¹⁷² Die Einteilung der Risiken in die Stufen gering, mittel und hoch hängt stark von den Rahmenbedingungen und der Risikotoleranz einer Kommune oder einer Abteilung ab und kann unterschiedlich bewertet werden.

- Risikosteuerung

Die Risikosteuerung befasst sich mit der Bestimmung der Maßnahmen zur Handhabung der Risiken. Dabei soll das Gesamtrisiko die Risikotragfähigkeit des Unternehmens nicht überschreiten und andererseits ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Chancen und Risiken gefunden werden. Denn eine Vermeidung von Risiken kann auch einen Verzicht auf Chancen bedeuten. Chancen sollen wahrgenommen werden, jedoch nur in dem Fall, wenn Kommunen über genügend Mittel verfügen, um negative Entwicklungen tragen zu können. Risiken können also auch zugunsten der Chance bewusst eingegangen werden.¹⁷³

Mögliche Strategien und Maßnahmen, um Risiken tragbar und verantwortbar zu machen sind (siehe Abb. 7):

- vermeiden,
- vermindern,
- transferieren und
- akzeptieren bzw. selber tragen.¹⁷⁴

¹⁷¹ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 25 f.

¹⁷² Weitere Praktiken werden in den Fallstudien in Kapitel 0 beschrieben.

¹⁷³ Vgl. Wengert, H. / Schittenhelm, F. (2013), S. 92 f.

¹⁷⁴ Vgl. Erben, R. (2015), S. 163.



Die Maßnahmen werden für alle definierten Risiken diskutiert und entschieden. Dabei ist wichtig, die bereits bestehenden Maßnahmen miteinzubeziehen und sie in alle Gemeindebereiche einzubinden.¹⁷⁵

Das Vermeiden bzw. Vermindern von Risiken wird auch als präventives Risikomanagement bezeichnet. Beim Vermindern des Risikos wird versucht, die Eintrittswahrscheinlichkeit herabzusetzen und/oder die Auswirkung zu begrenzen. Maßnahmen können im Hinblick auf den Menschen und sein Verhalten, auf die Technik und auf die Organisation ausgerichtet sein.¹⁷⁶ Um den menschlichen Fehler als Risikoquelle zu vermindern, können beispielsweise die Arbeitsumgebung einer Gemeinde optimiert (z.B. Ort für informellen Austausch schaffen, Ergonomie verbessern) oder die Mitarbeitenden für Weiterbildungen motiviert und unterstützt werden. Die Risikoquelle Technik bezieht sich in einer Gemeindeverwaltung stark auf Informatiktechnologien, wobei beispielsweise mit geeigneter und aktueller Sicherheitssoftware Daten geschützt werden können. Maßnahmen zur Risikoverminderung in der Organisation sind beispielsweise Kontrollen mit Vier-Augen-Prinzip, ein straffes Mahnwesen oder Bonitätsprüfungen.¹⁷⁷

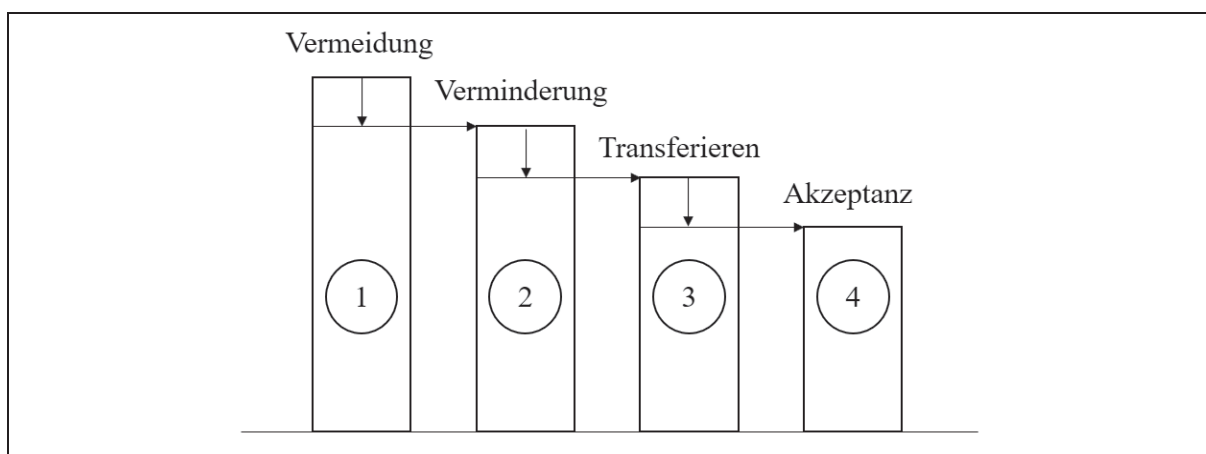


Abb. 7: Die Massnahmen der Risikosteuerung¹⁷⁸

Das Abwälzen von Risiken kann beispielsweise durch das Abschließen von Versicherungen oder die Berücksichtigung von Vertragsklauseln geschehen. Bei gewissen operationellen Risiken ist eine Absicherung durch Sicherheitsdienste (bspw. als Schutz vor Vandalismus) oder durch mehrstufige Kontrollen möglich.¹⁷⁹ Schließlich bestehen in den Gemeinden Restrisiken, mit denen die Organisation leben muss. Beispielsweise ist eine Gemeinde geographisch bedingten Risiken ausgesetzt (z.B. Kernkraftwerk) oder stark von der Politik oder der Wirtschaftslage (Steuereinnahmen) abhängig, kann diese Risiken jedoch nicht mindern oder transferieren. Weitere Risiken werden auch aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen nicht reduziert oder sind der Gemeinde schlicht nicht bekannt.¹⁸⁰

¹⁷⁵ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 68.

¹⁷⁶ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 140.

¹⁷⁷ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 146.

¹⁷⁸ In Anlehnung an Fiedler, R. / Gräf, J. (2012), S. 264.

¹⁷⁹ Vgl. Wengert, H.M. / Schittenhelm, F.A. (2013), S. 92 f.

¹⁸⁰ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 148.



- Kontrollaktivitäten

Nach der Identifizierung der Risiken und der Bestimmung von Maßnahmen ist es wichtig, Vorschriften, Kontrollen und Verfahren festzulegen, um eine wirksame Umsetzung zu gewährleisten.¹⁸¹ Gleich wie die Steuerungsmaßnahmen müssen auch die Kontrollmaßnahmen auf allen Ebenen der Gemeinde und über alle Funktionen hinweg integriert werden.¹⁸² Dabei ist es sinnvoll, die Maßnahmen zu priorisieren und festzulegen, welche Maßnahmen in welcher Reihenfolge umgesetzt werden. Für die Umsetzung einer Maßnahme wird ein Maßnahmeverantwortlicher definiert.¹⁸³ Zur Kontrolle der Maßnahmen werden Prozesskontrollen erarbeitet und Umsetzungs- sowie Überwachungsstellen bzw. -personen definiert.¹⁸⁴

- Information und Kommunikation

Die regelmäßige Information hat zum Zweck, laufend die relevanten Risiken und die entsprechenden Maßnahmen aufzuarbeiten und den verantwortlichen Gemeinderat und Verwaltungslleitung darüber zu informieren. Dabei ist es wichtig, eine geeignete Form zur Erfassung und Kommunikation der Risiken zu wählen, um der Gemeinde effektiv die relevanten Informationen berichten zu können. Damit soll den Außenstehenden ein verständlicher Überblick über die wesentlichen Erkenntnisse erarbeitet werden.¹⁸⁵ Eine Vorlage kann helfen, dass das Reporting gleichmäßig erfolgt und so über die erfassten Daten auch Auswertungen gemacht werden können.¹⁸⁶ Zusätzlich ist ein permanenter Informationsaustausch zwischen den Risikoeignern und weiteren Beteiligten, die sich mit Risiken befassen, unerlässlich, um die Maßnahmen abzustimmen.

Die Frequenz des Reportings hängt von der Risikoentwicklung und Größe bzw. Länge des Kommunikationsweges der Gemeinde ab und muss individuell bestimmt werden. Auch der Detaillierungsgrad und die geeignete Anzahl von Risiken werden individuell bestimmt.¹⁸⁷

Schulungen und Veranstaltungen zum Risikomanagement helfen die Ausbildung und Sensibilisierung der Mitarbeitenden in der Verwaltung zum Thema Risikomanagement sicherzustellen. Eine anspruchsgruppengerechte Schulung für Gemeinderäte kann beispielsweise zum Verständnis des Risiko-Reports und zur Sensibilisierung von Nutzen sein. Solche Kanäle dienen zusätzlich dem Austausch von Wissen im Bereich des Risikomanagements und können die Risikokultur verbessern.¹⁸⁸

- Überwachung

¹⁸¹ Vgl. Erben, R. (2015), S. 163.

¹⁸² Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 72.

¹⁸³ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 27.

¹⁸⁴ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 72.

¹⁸⁵ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 55.

¹⁸⁶ Vgl. Erben, R. (2015), S. 163.

¹⁸⁷ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 29.

¹⁸⁸ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2013), S. 34 f.



Der Risikomanagementprozess muss andauernd überwacht werden. Die Risikoüberwachung beinhaltet die Prüfung der Effektivität und Funktionsfähigkeit des Führungsinstrumentes, was durch den Risikoeigner erfolgen kann.¹⁸⁹

Bei der Überwachung sind auch die Entwicklung der Restrisiken und Umweltbedingungen im Hinblick auf allfällige Risikoveränderungen zu beobachten.¹⁹⁰ Die Überwachung kann durch eine laufende Überwachung oder im Rahmen einer separaten Prüfung konzipiert sein. Mittels Checklisten, Fragebögen, Benchmarks oder externen Evaluierungen kann eine Überwachung ermöglicht werden.¹⁹¹

¹⁸⁹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 56.

¹⁹⁰ Vgl. Brühwiler, B. (2016), S. 154.

¹⁹¹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 56.





2.3 Abgrenzungen zum Risikomanagement

2.3.1 Internes Kontrollsystem (IKS)

2.3.1.1 Definition von IKS und Meilensteine

Das IKS als allgemein einheitliches Konzept, wie es heute weit verbreitet ist, ist ursprünglich auf Geschehnisse in den USA zurückzuführen.¹⁹² Eine der bekanntesten Vorschriften zum IKS, der Sarbanes-Oxley Act, trat im Jahr 2002 als Folge großer Unternehmenszusammenbrüche in Kraft. Mit internationaler Ausstrahlungskraft hatte dieses Konzept später Einfluss auf weitere Standards.¹⁹³ Das Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) deckte das Bedürfnis an ein Rahmenwerk zu einem integrierten Risikomanagement, das Kernprinzipien und -konzepte, eine übereinstimmende Terminologie sowie systematische Anleitungen und Hilfestellungen zur Verfügung stellt¹⁹⁴ ab.¹⁹⁵ Als Folge der Neuerungen fordert auch das Aktienrecht in der Schweiz mit Artikel 728a und 728b OR ein funktionsfähiges internes Kontrollsystem. Die Pflicht zum IKS für deutsche Unternehmen wird u.a. im IDW Prüfungsstandard 261 festgehalten.

2.3.1.2 Rahmenwerke

Das 1992 publizierte Rahmenwerk der COSO zur internen Kontrolle ist das heute am weitesten verbreitete Regelwerk und Richtwert in der Praxis.¹⁹⁶ Das Rahmenwerk dient einerseits zur Implementierung und andererseits zur Verbesserung der internen Kontrolle.¹⁹⁷

COSO IC definiert IKS wie folgt:

„Interne Kontrolle ist ein Prozess, der vom Aufsichtsrat, dem Management und anderen Beteiligten betrieben wird und der darauf abzielt, einen vernünftigen Grad an Sicherheit hinsichtlich des Erreichens von Zielen in Bezug auf operationelle Prozesse, Berichterstattung und Compliance zu gewährleisten.“¹⁹⁸

Die interne Kontrolle nach COSO wird durch den Verwaltungsrat, die Geschäftsleitung und weitere Mitarbeitende ausgeführt. Fünf voneinander abhängige Komponenten dienen dazu, die Erreichung der Geschäftsziele zu unterstützen:

- Kontrollumfeld,
- Risikobeurteilung,

¹⁹² Vgl. Bungartz, O. (2012), S. 23.

¹⁹³ Vgl. Bungartz, O. (2012), S. 25.

¹⁹⁴ Vgl. COSO (2004).

¹⁹⁵ Vgl. COSO (1992).

¹⁹⁶ Vgl. Power, M. (2007), S. 49.

¹⁹⁷ Vgl. Pfaff, D. / Ruud, F. (2013), S. 53 ff.

¹⁹⁸ Vgl. COSO 1992, S. 9, zit. in Arwinge, O. (2013), S. 9.



- Kontrollaktivitäten,
- Information und Kommunikation und
- Überwachung.

Dieses Framework dient auch als Hilfsmittel, um die interne Kontrolle durch die externe Revisionsstelle überprüfen lassen zu können.¹⁹⁹ Durch die Jahre wurde COSO IC zunehmend als wichtiges Fundament der Corporate Governance erkannt.²⁰⁰

Trotz breiter Anerkennung wurde gegenüber dem Standard auch Kritik laut. Beispiele dieser Kritik sind, dass das Rahmenwerk lediglich börsennotierte Firmen adressiere und es sich ausschließlich auf die externe, finanzielle Rechnungslegung, ohne Berücksichtigung interner Berichte, beziehe.²⁰¹

COSO veröffentlichte aufgrund der Änderung der Komplexität von Geschäftsmodellen und einer zunehmend dynamischeren Umweltsituation im Jahr 2013 eine Neufassung des Rahmenwerks. Darin bleiben die fünf Kernelemente, die zu einer wirksamen internen Kontrolle führen, unverändert bestehen.²⁰² Neu wurde beispielsweise die Aufgabe der Berichterstattung auch auf die interne Berichterstattung erweitert. Die Compliance-Ziele decken neu auch die Einhaltung interner Weisungen und Normen ab und die Abgrenzung zu COSO ERM wird ausführlich diskutiert.²⁰³ COSO ERM weist gemäß COSO einen breiteren Fokus auf, wobei die interne Kontrolle einen Teil des Risikomanagements darstellt.²⁰⁴

2.3.1.3 IKS im öffentlichen Sektor

Mit dem COSO „Internal Control – Integrated Framework“ als zu Grunde liegendes Konzept hat die Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden INTOSAI branchenspezifische Richtlinien für interne Kontrollnormen im öffentlichen Sektor entwickelt. INTOSAI Gov 9100 bildet eine weitgehend anerkannte Rahmenempfehlung für Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung.²⁰⁵ Im Gegensatz zu Unternehmen, die dem Privatrecht unterstehen, besteht für öffentliche Verwaltungen keine Pflicht, ein IKS zu führen. Allerdings wird zunehmend gefordert, Kontrollmaßnahmen zum Schutz des öffentlichen Vermögens zu treffen. Dabei verfügen öffentliche Verwaltungen bereits über zahlreiche Maßnahmen und Kontrollen, doch fehlen oft ein systematischer Aufbau und ein sinnvoll dokumentiertes IKS.²⁰⁶ Die Implementierung eines IKS soll den Gemeinden helfen, die bestehenden Kontrollen zu optimieren, zu ergänzen und zu vereinheitlichen, um den Schutz des Staatsvermögens

¹⁹⁹ Vgl. Lück, W. (2001), S. 61.

²⁰⁰ Vgl. Power, M. (2007), S. 49.

²⁰¹ Vgl. Jenal, L. (2006), S. 34.

²⁰² Vgl. COSO (2013), S. 1.

²⁰³ Vgl. COSO (2013), S. 166 ff.

²⁰⁴ Vgl. Kapitel 2.3.1.4.

²⁰⁵ Vgl. INTOSAI Richtlinienkomitee für die interne Kontrolle (2004), S. 15.

²⁰⁶ Vgl. Bergmann, A. (2009), S. 545 f.



zu stärken.²⁰⁷ Gegenüber Bürgern, Geldgebern und Behörden kann ein IKS als wichtiger Garant der Glaubwürdigkeit verstanden werden.²⁰⁸

Obwohl keine allgemein gültige Definition eines kommunalen IKS existiert, umfasst es im Grundsatz, gestützt auf das Rahmenwerk COSO IC, folgende organisatorische Maßnahmen:²⁰⁹

- Schaffung eines angemessenen internen Umfeldes

Weist eine Gemeinde ein angemessenes internes Umfeld auf, gelingt ihnen eher die Verhinderung von betrügerischem Verhalten. Das interne Umfeld umfasst Themen wie Integrität, ethisches Verhalten und Führungsphilosophie.

- Sicherstellung effektiver und effizienter Geschäftsprozesse

Indem Aufgaben und Ziele klar festgesetzt werden, die Verantwortungen zugewiesen und Prozessabläufe definiert sind, können effektive Geschäftsprozesse erreicht werden. Sind zusätzlich die nötigen Hilfsmittel vorhanden und ist ein zweckmäßiger Einsatz sichergestellt, kann ein effizienter Prozessablauf gewährleistet werden.

- Schutz des Vermögens

Durch die Minimierung oder Eliminierung von wesentlichen Risiken in operativen Prozessen kann ein Schutz des Vermögens erreicht werden. Zusätzlich unterstützt ein adäquates internes Umfeld dieses Ziel.

- Einhaltung wesentlicher Gesetze, Normen und Reglemente

In der öffentlichen Verwaltung muss sichergestellt werden, dass Gesetzmäßigkeit und Rechtssicherheit erfüllt sind. Dies gilt auch als „Compliance“.

- Gewährung wahrheitsgetreuer Berichtserstattung

Neben einer wahrheitsgetreuen finanziellen Berichterstattung umfasst dieser Punkt auch eine wahrheitsgetreue Kosten- und Leistungsrechnung, interne Verrechnungen und einen Rechenschaftsbericht.

Häufig wird der Geltungsbereich des IKS auf die verlässliche finanzielle Berichterstattung eingeschränkt. Der gemeindeweite Ansatz wird insbesondere mit der Maßnahme „Sicherstel-

²⁰⁷ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 38.

²⁰⁸ Vgl. Hunkeler, Y. (2009), S. 549 ff.

²⁰⁹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 39 f.



lung effektiver und effizienter Geschäftsprozesse“ deutlich. Dabei sollen alle Gemeindeprozesse hinsichtlich Kontrollmaßnahmen untersucht werden.²¹⁰

2.3.1.4 Abgrenzung von IKS zum Risikomanagement

Für die Einordnung der Steuerungssysteme IKS und Risikomanagement konnte die Literatur und die unterschiedlichen Regelungen bisher kein einheitliches Verständnis ausbilden. Dennoch besteht Einigkeit darin, dass IKS und Risikomanagement Gemeinsamkeiten und Überschneidungen aufweisen. Der UK Turnbull Report (1999)²¹¹ gilt dabei als eines der ersten öffentlichen Dokumente der EU, welches den Zusammenhang zwischen der internen Kontrolle und dem Risikomanagement hervorhebt.²¹² Page und Spira (2004) weisen darauf hin, dass die Abgrenzung von IKS und Risikomanagement nicht einheitlich vorgenommen wird und werfen die Frage auf, ob das IKS ein Teil des Risikomanagements oder ob das Risikomanagement ein Element des IKS ist.²¹³ Der Turnbull Report geht dabei von ersterem aus, dem IKS als Teil des Risikomanagements. Er erläutert, dass das IKS einer Organisation eine Schlüsselrolle im Umgang mit Risiken spielt, die für die Erreichung der Geschäftsziele bedeutend sind.²¹⁴ Das Rahmenwerk COSO IC aus dem Jahr 1992 dagegen integriert die Risikobeurteilung als eine der fünf Komponenten der internen Kontrolle, womit das Risikomanagement als Teil der internen Kontrolle wahrgenommen wird.²¹⁵ Innerhalb der Komponente Risikobeurteilung werden

- die Geschäftsziele festgelegt,
- Risiken, welche diese Ziele behindern können, identifiziert und analysiert,
- das Betrugsrisiko beurteilt und
- signifikante Veränderungen identifiziert sowie analysiert, welche wesentliche Auswirkungen auf die interne Kontrolle haben können.

In einem nächsten Schritt werden Kontrollaktivitäten festgelegt, um die Risiken zu steuern.²¹⁶ Dabei wird argumentiert, dass man Kontrollen braucht, um Risiken zu bewältigen und sicherzustellen, dass sie die Unternehmensziele nicht gefährden.²¹⁷

Seit der Weiterentwicklung des COSO-Rahmenwerkes COSO ERM im Jahr 2004 wird der Anknüpfungspunkt von IKS im Risikomanagement erkennbar.²¹⁸ Das neuere Rahmenwerk

²¹⁰ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 39 f.

²¹¹ Der UK Turnbull Report setzt in Großbritannien die Leitlinien für die interne Kontrolle bei börsennotierten Unternehmen.

²¹² Vgl. Sarens, G. / De Beelde, I. (2006), S. 65.

²¹³ Vgl. Page, M. / Spira, L. (2004), S. 15.

²¹⁴ Vgl. The Institute of Chartered Accountants in England and Wales (1999), S. 4.

²¹⁵ Vgl. COSO (1992).

²¹⁶ Vgl. COSO (1992).

²¹⁷ Vgl. Marks, N. (2013).

²¹⁸ Vgl. Power, M. (2007), S. 49.



COSO ERM fokussiert stärker auf das unternehmensweite Risikomanagement und macht die interne Kontrolle zu einem integralen Bestandteil des Risikomanagements,²¹⁹ entsprechend wird das IKS Framework als Ergänzung zum ERM Framework betrachtet.²²⁰ In diesem Sinne müssen zuerst die Risiken identifiziert und beurteilt werden, bevor festgelegt werden kann, welche Kontrollen notwendig sind.²²¹

Reglement / Leitfaden	Abgrenzung Risikomanagement und IKS
COSO IC	Risikomanagement ist Teil des IKS ²²²
COSO ERM	IKS ist Teil von ERM ²²³
Turnbull Report	IKS ist Teil des Risikomanagements ²²⁴
KGSt	Risikomanagement als Oberbegriff, IKS (sowie Controlling und Frühwarnsystem) dessen Bestandteil ²²⁵
Intosai GOV 9100	IKS ist Teil des Risikomanagements ²²⁶
Cadbury Code	Risikomanagement als Teil von IKS ²²⁷
Sarbans-Oxley Act	Risikomanagement als Teil von IKS ²²⁸

Tab. 3: Abgrenzung von Risikomanagement und IKS im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Sektor²²⁹

Abgesehen davon, ob das Risikomanagement als Teil des IKS oder vice versa verstanden wird (siehe Tab. 3), sollen die beiden Instrumente idealerweise aufeinander abgestimmt werden, um Synergien zu nutzen. Solche Synergien bestehen u.a. in folgenden Bereichen:

- Die im Risikomanagement identifizierten strategischen Risiken liefern Input für die Wahl der risikorelevanten Prozesse im IKS.²³⁰
- Im IKS und im Risikomanagement werden insbesondere bei Prozessrisiken teilweise dieselben Risiken identifiziert, weshalb sich eine Abstimmung zur Vermeidung von Redundanzen aufdrängt.²³¹
- Die Informations- und Kommunikationsgrundlagen wie auch die Berichterstattung können abgestimmt und gemeinsam genutzt werden.²³²

²¹⁹ Vgl. COSO (2013), S. 6.

²²⁰ Vgl. McNally, J. (2013), S. 7.

²²¹ Vgl. Marks, N. (2013).

²²² Vgl. COSO (1992).

²²³ Vgl. COSO (2004), S. 6.

²²⁴ Vgl. The Institute of Chartered Accountants in England and Wales (1999), S. 4.

²²⁵ Vgl. Schwarting, G. (2011), S. 318.

²²⁶ Vgl. INTOSAI Richtlinienkomitee für die interne Kontrolle (2004), S. 15.

²²⁷ Vgl. Power, M. (2004), S. 24.

²²⁸ Vgl. Schwarting, G. (2011), S. 318.

²²⁹ In Anlehnung an Kapitel 2.3.1.4.

²³⁰ Vgl. Hunziker, S. (2015), S. 83.

²³¹ Vgl. Hunziker, S. / Stress, C. (2011), S. 38.

²³² Vgl. Hunziker, S. (2015), S. 83.



- Die Überwachung der Wirksamkeit des IKS und des Risikomanagements kann in Bezug auf die Zeit und den Inhalt aufeinander abgestimmt werden.²³³

Ob das IKS als Element des Risikomanagements betrachtet wird oder umgekehrt, wird sowohl von der Literatur als auch von der Praxis unterschiedlich anerkannt. Selbst einzelne Kommunen halten deren Fokus in ihren Gemeindeordnungen unterschiedlich fest. Die Tätigkeitsfelder der öffentlichen Hand in den verschiedenen Ländern können historisch begründet werden und sind letztlich auf gesellschaftlich-politischem Konsens im jeweiligen Land entstanden.²³⁴ Dass in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz zusätzlich zum Risikomanagement der Fokus auch auf dem IKS liegt, lässt sich mit Entwicklungen in der Privatwirtschaft begründen.

2.3.2 Corporate Governance

2.3.2.1 Konzeption der Corporate Governance

Der Begriff Corporate Governance findet in der Literatur ebenfalls keine einheitliche Definition,²³⁵ doch wird deren Hauptaufgabe als Anstreben von effizienten und effektiven Entschlüssen und deren Realisierung in Unternehmen beschrieben.²³⁶ Corporate Governance wird als die Vollständigkeit aller Massnahmen, Mittel und Mechanismen verstanden, welche Folgen der bestehenden Zielkonflikte zwischen Anspruchsgruppen einer Kommune zu minimieren.²³⁷ Damit tragen sie dazu bei, den Bürgern die Ziele und Aufgaben der Kommune unter dem adäquaten Eingehen von Risiken auf das öffentliche Vermögen zu erreichen.

Diese Definition zeigt die Notwendigkeit von Corporate Governance: Der Risikoappetit der Bürger ist aufgrund des bezahlten Kapitals kleiner als der der Kommunalführung. Bei einer überwiegend erfolgsunabhängigen Entlohnung des Managements liegt eine einseitige Verteilung des Risikos vor. In diesem Fall tragen die Bürger eventuelle Verluste durch die Risikoaufnahme der Kommunalführung. Die Kommunalführung ist erst dann betroffen, wenn die gesamte Kommune und dadurch ihre Einkommensquelle gefährdet ist.²³⁸

Die Governance stellt einen Rahmen von Regeln und Richtlinien zur optimalen Organisationsführung und -überwachung dar. Dieser Rahmen wird stark durch den Gesetzgeber und Eigentümer bestimmt.²³⁹ Wichtige Stakeholder der Corporate Governance sind im Innenverhältnis Organe wie der Gemeinderat und das Aufsichtsgremium, denen die konkrete Ausgestaltung der Corporate Governance obliegt. Aber auch im Aussenverhältnis spricht die Corporate Governance eine Reihe von Stakeholdern im Markt und der Gesellschaft an.²⁴⁰

²³³ Vgl. Sommer, K. (2010), S. 130.

²³⁴ Vgl. Fone u. Young (2000), S. 8–35, zit. in Offerhaus, J. (2009), S. 81.

²³⁵ Vgl. Hungenberg, H. / Wulf, T. (2015), S. 72.

²³⁶ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 7.

²³⁷ Vgl. Suter, R. (2000), S. 117.

²³⁸ Vgl. Franz, K.-P. (2000), S. 59.

²³⁹ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 7.

²⁴⁰ Vgl. Benz, A. (2007), S. 379.



Der Nutzen von Corporate Governance liegt neben der Schaffung von Kontrolle und Transparenz in der damit verbundenen Steigerung des Unternehmenswerts sowie in der Wertschöpfung einer Gesellschaft als Ganzes. Die unternehmensspezifische Corporate Governance umfasst insbesondere die relevanten Gesetze, Absichtserklärungen, Richtlinien, das Unternehmensleitbild und die Gepflogenheit der Unternehmensleitung und -überwachung.²⁴¹

2.3.2.2 Abgrenzung der Corporate Governance zum Risikomanagement

Je nach Definition weisen die Governance und das Risikomanagement Überschneidungen auf.²⁴² Ebenso ist das interne Kontrollsystem eng mit der Governance und dem Risikomanagement verflochten. Bei der Strategiefestlegung berücksichtigt eine wirksame Governance auch Risiken. Dabei gilt es, sich vor Risiken aus mangelnder Unternehmensführungsqualität, Regelinkonformität, Intransparenz und fehlender Nachhaltigkeit zu schützen.²⁴³

Umgekehrt beruht das Risikomanagement auf einer wirksamen Governance.²⁴⁴ Der Tone at the Top, eine starke Risikokultur und die Aufsicht über das Risikomanagement durch den Aufsichtsrat sind für ein effektives Risikomanagement fundamental.²⁴⁵ Zusätzlich beruht die Governance auf der Berichterstattung über die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems. Wie in einem vorangegangenen Unterkapitel erläutert, richtet sich das interne Kontrollsystem dem Umgang mit Risiken aus und kann als integraler Bestandteil des Risikomanagements im Unternehmen oder einer Kommune implementiert sein.²⁴⁶

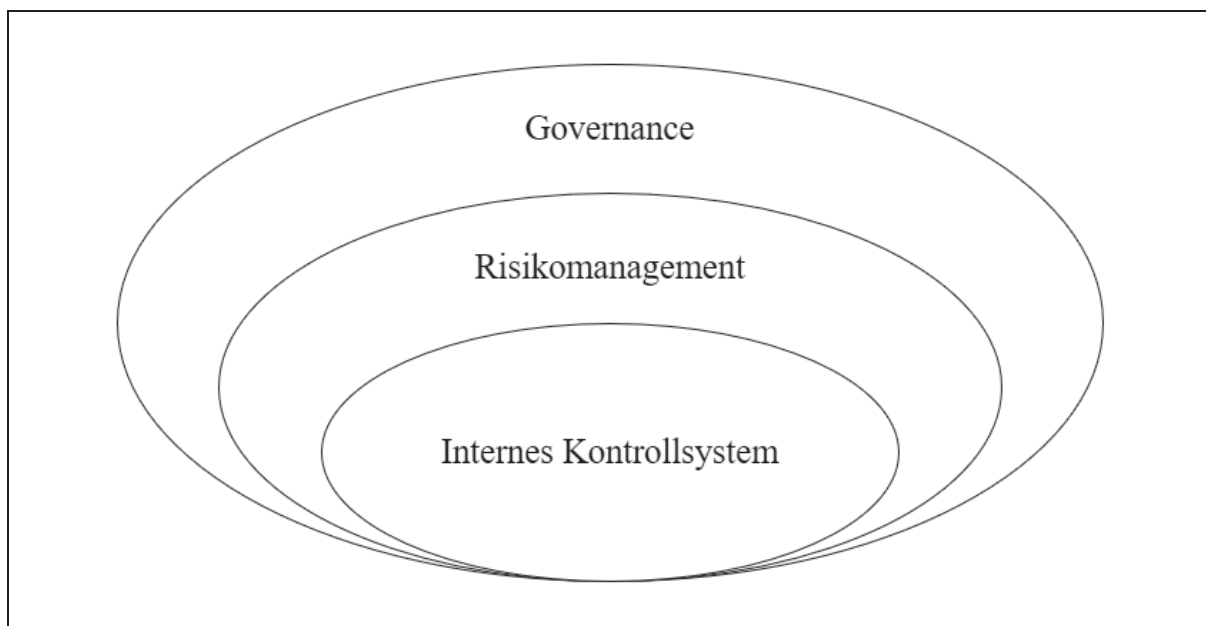


Abb. 8: Verhältnis von Governance, Risikomanagement und Internem Kontrollsystem²⁴⁷

²⁴¹ Vgl. Suter, R. (2000), S. 141.

²⁴² Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 9.

²⁴³ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 816 f.

²⁴⁴ Vgl. The Institute of Internal Auditors (2010).

²⁴⁵ Vgl. The Institute of Internal Auditors (2014), S. 3.

²⁴⁶ Vgl. The Institute of Internal Auditors (2010).

²⁴⁷ Vgl. COSO (2013), S. 181.



Abb. 8 stellt ein Beispiel dar, wie die Governance, das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem in Zusammenhang gebracht werden können. Risikomanagement und IKS sind in diesem Verständnis Teil der Governance. Diese Beziehung kann allerdings je nach Definition davon abweichen, insbesondere im Hinblick auf den Zusammenhang des internen Kontrollsystems und des Risikomanagements. Wie vorangegangen erläutert, sind der Zusammenhang und die Integration von IKS und Risikomanagement nicht einheitlich definiert. Auch funktioniert ein Risikomanagement ohne formelles und dokumentiertes IKS und umgekehrt. Werden jedoch sowohl ein IKS als auch ein Risikomanagement geführt, wird grundsätzlich empfohlen, die Managementinstrumente nicht unabhängig voneinander zu betreiben, sondern eine integrative, abgestimmte Lösung zu entwickeln.²⁴⁸ Dies natürlich unter der Bedingung, dass sowohl das IKS als auch das Risikomanagement implementiert sind.

Wird ein IKS oder Risikomanagement insbesondere bei kleinen oder mittelgroßen Gemeinden erstmals implementiert, kann es vorkommen, dass aus Komplexitätsgründen oder anderen Gründen vorerst nur eines der Instrumente eingeführt wird. Die Implementierung eines weiteren Managementinstruments kann dabei zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen oder bis auf weiteres weggelassen werden. Ein Risikomanagement kann auch ohne die Implementierung eines formellen, dokumentierten IKS funktionieren. Allerdings ist es für eine Gemeinde wichtig, das IKS und das Risikomanagement sowie die Governance aufeinander abzustimmen.

Einen Ansatz der Verknüpfung von Risikomanagement und Corporate Governance zeigt die Risk Governance auf (siehe Kapitel 2.3.4).

2.3.3 Compliance

2.3.3.1 Konzeption der Compliance

Um eine regelkonforme Corporate Governance zu erreichen, werden Maßnahmen der Compliance vollzogen. Die Compliance umfasst die Einhaltung der organisationsrelevanten Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Pflichten. Organisationsrelevante Gesetze können sowohl juristische Vorschriften als auch freiwillige Kodizes einer Organisation beinhalten.²⁴⁹ Um Folgen von Noncompliance zu reduzieren, werden Maßnahmen für ein rechts- und regelkonformes Verhalten von Organmitgliedern, Führungskräften und Mitarbeitern vollzogen.²⁵⁰ Die Einhaltung von Compliance wird unabhängig der Rechtsform oder Eigentümerstruktur erwartet.²⁵¹ Ziel der Compliance ist es, die Effizienz und Effektivität des Unternehmens oder der Kommune zu steigern sowie Risiken zu minimieren.²⁵² Die Compliance wird in der Literatur auch in drei Abstraktionsebenen eingeteilt. Eng gefasst versteht sich die Compliance aus-

²⁴⁸ Vgl. COSO (2013).

²⁴⁹ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 7.

²⁵⁰ Vgl. Rabenhorst, D. (2009), S. 249.

²⁵¹ Vgl. Rabenhorst, D. (2009), S. 248.

²⁵² Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 9.



schließlich als die Beachtung der von einer Organisation zu befolgenden Regelungen. Abgeleitet wird dieses Verständnis vom englischen Begriff „to comply with“.²⁵³

Wird die Compliance auf einer höheren Abstraktionsebene betrachtet, kann sie als Konzeption verstanden werden, welche eine Vielzahl an Maßnahmen umfasst, um die organisationsindividuellen Regeln einzuhalten. Mittels eines ganzheitlichen Organisationsmodells mit Prozessen und Systemen sollen gesetzliche Vorschriften, freiwillige interne Standards und die Ansprüche der Stakeholder wie beispielsweise der Bürger erreicht werden.²⁵⁴

Auf der dritten Abstraktionsstufe wird Compliance als unabhängige Organisationsstruktur verstanden. Durch die Einrichtung einer organisatorischen Einheit wie beispielsweise eines Compliance-Beauftragten oder Compliance Officers wird die Aufgabe der Sicherstellung der Einhaltung von Gesetzen und der Compliance Konzeption einer internen Person zugeordnet. Die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle dient den Mitarbeitenden zusätzlich als Hilfestellung bei relevanten Compliance Fragen.²⁵⁵ Bei kleineren Kommunen kann alternativ das Compliance-Management einer bereits bestehenden Funktion zugeordnet werden, um das zusätzliche Schaffen einer neuen Stelle zu verhindern.

2.3.3.2 Abgrenzung der Compliance zum Risikomanagement

Die Schnittstelle der Compliance zum Risikomanagement besteht darin, dass mit einer effektiven Compliance das Risiko von Noncompliance reduziert wird.²⁵⁶ Im Kontext des öffentlichen Sektors spielt die Compliance der Unternehmen wie auch der Bürgerinnen und Bürger eine große Rolle. Plamper, H. (2010) erklärt den Zusammenhang folgendermaßen: Während der Staat sein Risikomanagement nach der erwarteten Compliance ausrichtet, gestalten Unternehmen und Bürger ihre Compliance an der Art des Risikomanagements aus.²⁵⁷

Wie vorgängig definiert, umfasst die Compliance das Befolgen von vorgegebenen oder selbst gesetzten Regeln. Dabei sind Compliance-Regeln häufig Folgen des Risikomanagements. Das Vier-Augenprinzip hilft beispielsweise dabei, Entscheidungen abzusichern und besser zu kontrollieren, um mögliche Schäden zu vermeiden und eine höhere Qualität von Entscheidungen zu erreichen. Allerdings kann zu viel Compliance mit starker Reglementierung zu einer Handlungsunfähigkeit führen, so dass Compliance für die Organisation schädlich wird. Führt ein Risikomanagement zu einer verstärkten Compliance, kann dies langfristig auch finanzielle Auswirkungen auf das Unternehmen haben. Während die Aufsetzung von Compliance-Regeln noch keine großen Kosten verursacht, können wachsende „Bürokratiekosten“ aus ökonomischer Sicht hinterfragt werden.²⁵⁸

²⁵³ Vgl. Küsters, A. (2007), S. 137.

²⁵⁴ Vgl. PriceWaterhouseCoopers (2005), S. 8.

²⁵⁵ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 10.

²⁵⁶ Vgl. Becker, W. / Ulrich, P. (2010), S. 9.

²⁵⁷ Vgl. Plamper, H. (2010), S. 135.

²⁵⁸ Vgl. Plamper, H. (2010), S. 125.



2.3.4 Risk Governance

Die Risk Governance stellt ein Bindeglied des Risikomanagements und der Corporate Governance dar und geht auf Defizite ein, welche die beiden Ansätze aufgrund ihrer zunehmend isolierten Betrachtung aufweisen. Die Kritik der Risk Governance an das Risikomanagement beruht darauf, dass es die hohe Komplexität, Mehrdeutigkeit und Vernetzung von Risiken in zunehmend offenen Unternehmenssystemen, die sich schnell wandeln, ungenügend abbildet. Die standardisierten Risikomodelle und -prozesse mit vorselektierten Standardrisiken genügen diesen Rahmenbedingungen nicht vollständig.²⁵⁹ Der oftmals rückblickenden Risikoidentifikation und -beurteilung fehlt eine vorausgeplante Überführung der Ergebnisse in strategisches Handeln.²⁶⁰

Ein Merkmal der Corporate Governance ist, dass die Regelungen auf einer Freiwilligkeit beruhen. Auch besteht kein Fokus auf die Ausrichtung auf die finanzielle Risikosteuerung. Durch die zunehmende Spezialisierung der Corporate Governance und des Risikomanagements entstehen Lücken, welche die Risk Governance schließt, indem sie auf eine proaktive Risikosteuerung abzielt. Diese vorausgeplante Risikosteuerung berücksichtigt das Gesamtunternehmen und seine Stakeholder für alle Entscheidungen im Unternehmen und sendet klare Signale der risikobezogenen Nachhaltigkeit aus.²⁶¹

Eine Grundcharakteristik ist, dass die Risk Governance von innen heraus ohne externe Treiber funktioniert. Sie zielt darauf ab, innerhalb der Organisation autonom und freiwillig zu agieren.²⁶² Dabei ist die Größe und Form der Organisation irrelevant. Die Risk Governance nimmt außerdem eine auch von Organisationsführung nicht beeinflussbare Perspektive auf das Risikomanagement ein. Indem es als unabhängige Funktion implementiert wird, stellt es eine strenge Sicht auf das Risikomodell sicher.²⁶³

Um die Lücken zwischen dem Risikomanagement und der Corporate Governance zu schließen, verfolgt die Risk Governance vier Aufgaben:²⁶⁴

- Laufende Anpassung von Risikomodellen

Die Risikomodelle eines Unternehmens werden regelmäßig hinterfragt. Konkret werden Risikowahrnehmung, -priorisierung und -aggregation ständig den sich ändernden Umweltbedingungen angepasst. Zusätzlich wird das Risikomodell daraufhin optimiert, dass es neben aktuellen Risiken auch potenzielle Risiken besser wahrnehmen kann. Dazu wird für die Organisation die Risikotragfähigkeit und das Risiko-Rendite Verhältnis berechnet.²⁶⁵

²⁵⁹ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 818 f.

²⁶⁰ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2017), S. 67.

²⁶¹ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 816 ff.

²⁶² Vgl. Wiedemann, A. / Stein, V. / Quast, J. (2016a), S. 39.

²⁶³ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 821 f.

²⁶⁴ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 824 ff.

²⁶⁵ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 824 f.



Modelle für die Berechnung des Risiko-Rendite Verhältnisses für die Finanzindustrie bestehen und können angewendet werden.^{266,267}

Für Organisationen wie Gemeinden sind solche Modelle grundsätzlich nicht vorhanden. Auch eignet sich diese Anwendung weniger, da eine Kommune nicht das Erreichen einer Rendite, sondern vielmehr das Erreichen eines Sachziels und einen effizienten Einsatz von Steuergeldern beabsichtigt. Aus diesen Grund lässt sich das Risikomanagement einer Bank oder eines Unternehmens nicht direkt auf eine Kommune übertragen. Da die Risk Governance jedoch auf solche Unterschiede in den Organisationen eingeht, fordert sie, die Risikomodelle von Kommunen an diese spezifischen Anforderungen anzupassen und laufend neu zu erfinden.

Für die Berechnung der Risikotragfähigkeit wird eine quantitative Messung der Risiken vorausgesetzt. Kommunale Risiken sind oft nicht finanzieller Natur, nur erschwert quantitativ messbar und deshalb anders zu modellieren als herkömmliche Unternehmens- oder Bankrisiken. Die Risiken können stattdessen primär mittels Fragebögen, Assessment-Center, Erfahrungswerte und Expertenbefragungen gemessen werden.

- Bestimmung von Modellrisiken

Weist das Risikomanagement Fehler bei der Konzeption, Ausführung oder Nutzung auf, ergeben sich Modellrisiken. Modellrisiken entstehen, weil nicht das am besten geeignetste Risikomodell angewendet wird.²⁶⁸

Weder das Risikomanagement noch die Corporate Governance decken die Identifizierung von Modellrisiken vollumfassend ab. Mittels Risk Governance wird das Risikomanagementmodell hinterfragt und auf Fehler hin korrigiert. Bei der Modellierung und Quantifizierung von Risiken können Fehler beispielweise aufgrund inkorrekt spezifizierter Spezifikationen entstehen.²⁶⁹

Viele kommunale Risiken werden nicht mittels parametrischen, stochastisch mathematischen Kenngrößen, sondern mittels qualitativen Maßnahmen (z.B. persönlicher Austausch oder Experten) definiert. Bestehen keine Kennzahlen für kommunale Risiken, so ist eine mathematische Berechnung der Korrelationen nicht im gleichen Sinne messbar, wie wenn Kennzahlen vorhanden sind. Vielmehr werden die Risiken in Diskussionen und im Austausch zusammen mit Experten eruiert. Allerdings können auch hier Modellrisiken entstehen, indem falsche Annahmen getroffen werden oder die Zahlen der Vergangenheit die Zukunft nicht repräsentieren. So wird beispielsweise die Höhe der Schadenersatzforderung falsch eingeschätzt oder die Korrelation des Risikos Steuerausfälle mit anderen Risiken wie der Investitionsverzögerung von Infrastruktur unterschätzt.

²⁶⁶ Baumgartner, D. (2013).

²⁶⁷ So beispielsweise die Berechnung des Returns on Risk Adjusted Capital (RORAC).

²⁶⁸ Vgl. Derma, E. (1996), S. 2.

²⁶⁹ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 826.



- Forschung und Entwicklung in Risikothemen

Um potenzielle zukünftige Risiken besser identifizieren zu können, greift die Risk Governance auf die neuesten Erkenntnisse aus der Forschung und Entwicklung zurück. Zusätzlich kann das Unternehmen dadurch sicherstellen, dass wissenschaftliche und methodische Entwicklungen die Risikosteuerung und Modellentwicklung vorantreiben. Damit kommt die Risk Governance auch dem Problem nach, dem schnellen Wandel der Umweltbedingungen und Risiken nicht mithalten zu können.²⁷⁰ Die Risk Governance nutzt die Möglichkeiten von Innovationen, der Digitalisierung und großer Datenvolumen, um beispielsweise versteckte Risikomuster erkennen zu können.²⁷¹

Da sich die Forschung von kommunalen Risiken noch in einem Anfangsstadium befindet, kann das Zurückgreifen auf die Risk Governance in diesem Gebiet von großem Nutzen sein. Es können beispielsweise die über die Jahre gewonnenen Erfahrungswerte von kommunalen Risiken gesammelt werden und quantitativ abgebildet werden. Dazu können Risikokennzahlen entwickelt werden, die die kommunalspezifischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Risk Governance fördert auch die Forschung und Entwicklung kommunaler Risiken, um das Risikomanagement über die Jahre zu verbessern und infolge dessen die Risiken wo nötig besser quantifizieren zu können.

- Beratung der Unternehmensleitung

Die Beratung der Unternehmensleitung in Risikothemen stellt die vierte Aufgabe der Risk Governance dar. Sie dient dazu, das Potential der Unternehmensleitung zur dynamischen Beeinflussung auf den risikobehafteten Marktreaktionsprozess zu erweitern.

Die Beratung der Entscheidungsträger einer kommunalen Verwaltung, den Gemeinderat und die Abteilungsleitenden in Risikothemen nimmt einen ebenso hohen Stellenwert ein wie bei der Privatwirtschaft. Eine Sensibilisierung im Umgang von Risiken dieser Organe erhöht ihre Kompetenz bei risikobehafteten Entscheidungen.²⁷² Wird eine hohe Risikokompetenz in der kommunalen Führungsebene erreicht, lässt sich die Risikokultur gemeindeweit verbessert umsetzen und damit Vorsicht, Transparenz und Verantwortung im Umgang mit Risiken erreichen.²⁷³

Abb. 9 zeigt die Philosophie, die Aufgaben und die Wirkung von Risk Governance in einer Übersicht. Dabei wird ersichtlich, wie die Risk Governance die Brücke zwischen der Corporate Governance und dem Risikomanagement baut und welche vier Aufgaben sie verfolgt.

²⁷⁰ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 826.

²⁷¹ Vgl. Kitchin, R. (2014), S. 1 ff.

²⁷² Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 827.

²⁷³ Vgl. Wiedemann, A. / Stein, V. (2016).

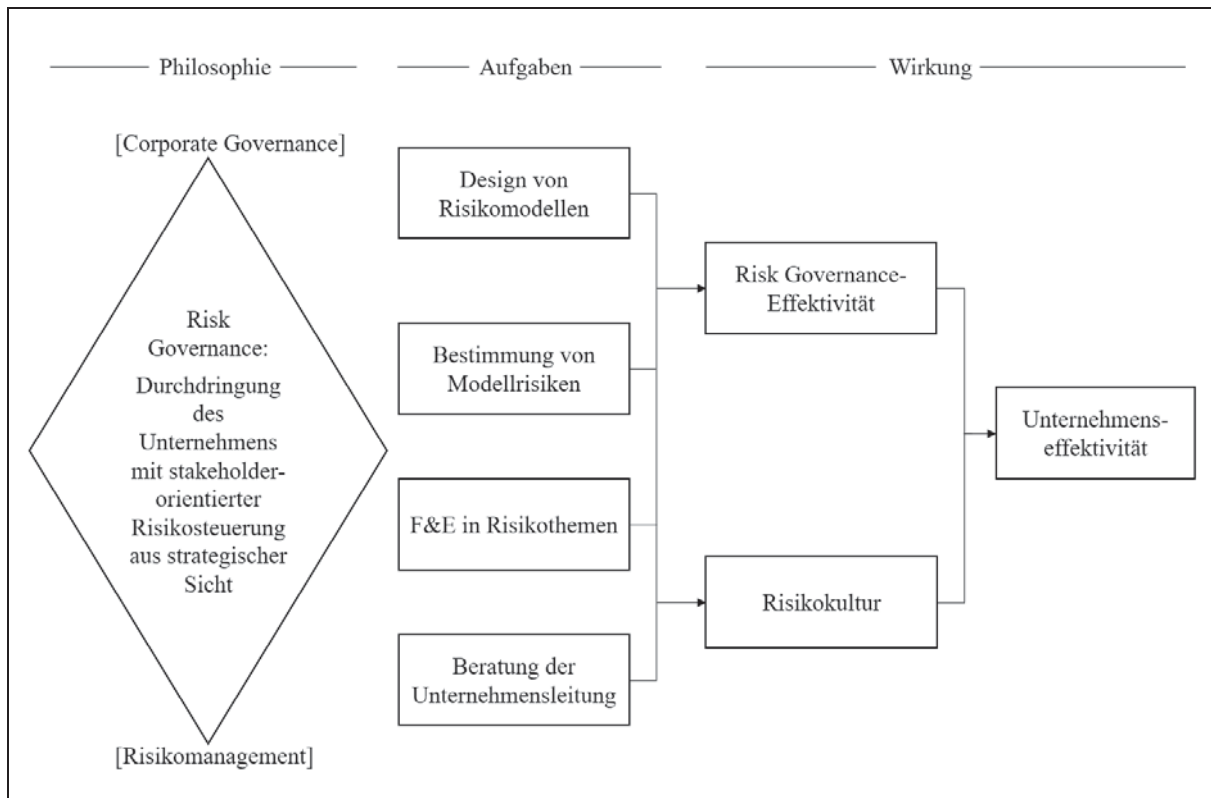


Abb. 9: Grundkonzeption der Risk Governance (Philosophie, Aufgaben und Wirkung)²⁷⁴

Schließlich zeigt die Abbildung, dass sich die vier Aufgaben der Risk Governance auf die Risk-Governance-Effektivität, die Risikokultur und die Unternehmenseffektivität auswirken. Diese Wirkung konnten Wiedemann, A. / Stein, V. / Quast, J. (2016a) im Rahmen einer Studie für Kreditinstitute nachweisen. So konnte mithilfe der Risk Governance die Risk Governance-Effektivität gesteigert werden, was bedeutet, dass ein wirksames Risikosteuerungssystem geschaffen wird. Ebenfalls trägt die Risk Governance zu einer verbesserten Risikokultur bei. Dies äußert sich u.a. in der Leitungskultur, der gespürten Verantwortlichkeit der Mitarbeitenden und einer offenen Kommunikation. Letztlich beeinflusst ein bewusster Umgang mit den vier Aufgaben der Risk Governance die Institutseffektivität positiv.²⁷⁵

2.3.5 Qualitätsmanagement

2.3.5.1 Konzeption des Qualitätsmanagements

Das Qualitätsmanagement ist ein Führungs- und Steuerungssystem mit dem Ziel, stetig Dienstleistungen und Produkte in der festgelegten Qualität zu gewährleisten. Qualität wird dabei als das Erfüllen von Kundenforderungen, Forderungen von Bürgern und von Forderungen der Gesellschaft durch wirtschaftliche und umweltverträgliche Maßnahmen der Kommune verstanden. Der Erfolg soll sich nicht kurzfristig, sondern nachhaltig und über eine längere Zeit auswirken. Zusätzlich werden die Prozesse kontinuierlich verbessert. Die aufgrund des

²⁷⁴ Vgl. Wiedemann, A. / Stein, V. / Quast, J. (2016b), S. 41.

²⁷⁵ Vgl. Wiedemann, A. / Stein, V. / Quast, J. (2016a), S. 14 ff.



Qualitätsmanagements vermiedenen Fehlerkosten sollen grösser sein als die nachträgliche Beseitigung am Ende des Erstellungsprozesses.²⁷⁶

In einem Qualitätsmanagementsystem werden Abläufe dokumentiert und standardisiert. Damit soll eine höhere Sicherheit in der täglichen wie auch periodischen Anwendung dieser Abläufe und Prozesse erreicht werden. Durch die Standardisierung der internen Abläufe wird das Führungssystem gestärkt.²⁷⁷ Die Kommune hält deren Qualitätsziele und den Ist-Zustand des Qualitätsmanagements im Qualitätsmanagementhandbuch fest. Dies umfasst die Dokumentation von Aufbau- und Ablaufstrukturen, Qualitätsanforderungen sowie Verantwortlichkeiten in der Kommune.²⁷⁸

Häufig orientiert sich das Qualitätsmanagement am Standard ISO 9001. Unter ISO 9001 werden folgende Grundsätze des Qualitätsmanagementsystems beschrieben:²⁷⁹

- Kundenorientierung
- Verantwortlichkeit der Führung
- Einbeziehung der beteiligten Personen
- Prozessorientierter Ansatz
- Kontinuierliche Verbesserung
- Sachbezogener Entscheidungsfindungsansatz
- Lieferantenbeziehungen zum gegenseitigen Nutzen.

Im Zusammenhang mit Kommunen gilt es zusätzlich, neben der Kundenorientierung auch die Qualität der Leistungen für die Bürger sicher zu stellen. Das Qualitätsmanagementsystem orientiert sich am PDCA-Zyklus (plan, do, check, act bzw. planen, tun, überprüfen, optimieren bzw. anpassen). Das Managementsystem will damit die Unternehmensziele konsequent umsetzen. Dazu werden die betrieblichen Abläufe geplant, die Abläufe entsprechend dieser Planung ausgeführt, eine Erfolgskontrolle durchgeführt und falls notwendig eine Korrektur angebracht (siehe Abb. 10).²⁸⁰

²⁷⁶ Vgl. Brüggemann, H. / Bremer, P. (2012), S. 3 ff.

²⁷⁷ Vgl. Bruhn, M. (2013), S. 19 ff.

²⁷⁸ Vgl. Bruhn, M. (2013), S. 143.

²⁷⁹ Vgl. KMU-Portal (2016).

²⁸⁰ Vgl. KMU-Portal (2016).

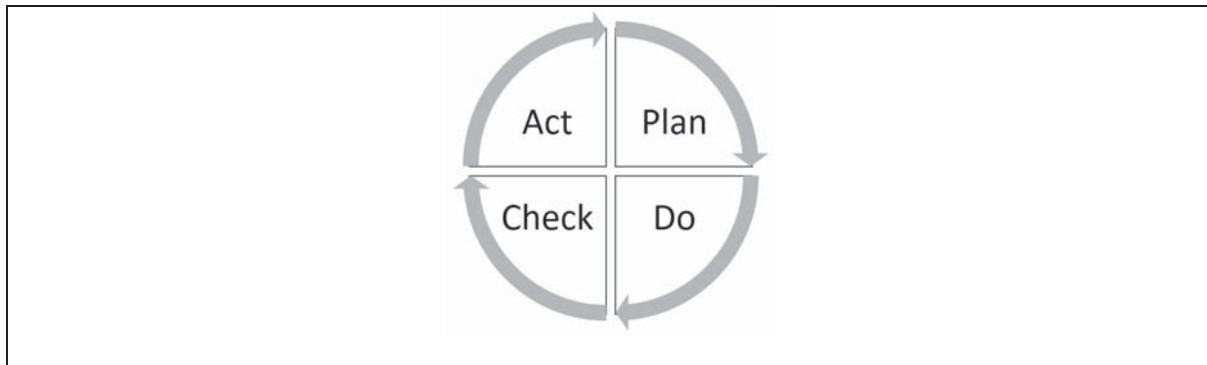


Abb. 10: Der Plan-Do-Check-Act-Zyklus²⁸¹

Ein häufig eingesetztes Qualitätsmanagementsystem für Business Excellence ist das Total Quality-Management der European Foundation for Quality Management (EFQM). Das Modell unterstützt Organisationen bei der Ermittlung der Stärken und der kontinuierlichen Verbesserung.²⁸²

2.3.5.2 Abgrenzung des Qualitätsmanagements zum Risikomanagement

Die beiden Führungsinstrumente Qualitätsmanagement und Risikomanagement können und sollen nicht strikt abgegrenzt, sondern vielmehr aufeinander abgestimmt werden. Wichtig ist es dabei, dass insbesondere der Informationsfluss aufeinander abgestimmt wird.²⁸³

Das Qualitätsmanagement hat zum Ziel, die Unternehmensprozesse kontinuierlich zu verbessern, um unter dem Effizienzkriterium eine hohe Qualität der Produkte und Dienstleistungen zu erreichen. Das Risikomanagement identifiziert, analysiert und lenkt dabei Risiken, welche dieses Ziel beeinträchtigen. Beide Führungsinstrumente steigern zusammen die Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität.²⁸⁴

Das prozessorientierte Qualitätsmanagement bildet eine geeignete Grundlage für den Einsatz des Risikomanagements. Das Qualitätsmanagement liefert Hinweise aus den Prozessen an das Risikomanagement, wo Risiken identifiziert wurden, die allenfalls eine Steuerung benötigen. Durch die Nutzung der Synergien können neue Risiken schnell erkannt und minimiert werden. Zudem hilft es Doppelspurigkeiten zu vermeiden, da die beiden Instrumente oft dieselbe Thematik aus unterschiedlichen Gesichtspunkten bearbeiten. Das Qualitätsmanagement nutzt beispielsweise das Beschwerdemanagement zur Verbesserung der Kundenzufriedenheit. Das Risikomanagement nutzt die Informationen aus den eingegangenen Beschwerden zur Identifizierung von Schwachstellen in der Sicherheit.²⁸⁵ Weiterhin ist es möglich, das Risikomanagement- sowie das Qualitätshandbuch zusammenzufassen und aufeinander abzustimmen (beispielsweise die Rollen oder die Ziele der Kommune).

²⁸¹ In Anlehnung an KMU-Portal (2016).

²⁸² Vgl. Kuntsche, P. / Börchers, K. (2017), S. 174 f.

²⁸³ Vgl. Richiger, U. / Müllener, M. (2015).

²⁸⁴ Vgl. Kuntsche, P. / Börchers, K. (2017), S. 30.

²⁸⁵ Vgl. Heduschka, K. (2016), S. 8.





3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement: Herleitung aus der Theorie und der qualitativen Untersuchung

3.1 Theoretische Bezugspunkte im Kontext des Risikomanagements

3.1.1 Agenturtheorie

Im folgenden Abschnitt werden die Agenturtheorie (Prinzipal-Agenten-Theorie), die Kontingenztheorie sowie die Neoinstitutionentheorie hinsichtlich der öffentlichen Verwaltung dargestellt. Im darauffolgenden Abschnitt 0 werden anhand dieser Organisationstheorien Einflussfaktoren aus der Literatur abgeleitet, die eine Implementierung des Risikomanagements befürworten. Dabei kann insbesondere auch auf die von der Privatwirtschaft zu unterscheidenden Rahmenbedingungen eingegangen werden.

Die Prinzipal-Agenten-Theorie hatte ursprünglich zum Ziel, die Entwicklung von Verträgen in Situationen mit asymmetrischen Informationen und Risiken zu erklären.²⁸⁶ Die Theorie beschreibt zwei durch einen Vertrag voneinander abhängige Akteure, wobei der Prinzipal (Auftraggeber) einen Agenten (Auftragnehmer) beauftragt, ihm einen Dienst in seinem Namen durchzuführen. Dabei delegiert der Prinzipal Entscheidungskompetenzen an den Agenten.²⁸⁷

Ein charakteristisches Merkmal der Prinzipal-Agenten-Theorie ist die Annahme, dass der Prinzipal und der Agent unterschiedlichen Zugang zu Informationen haben. Dies führt zu einer Informationsasymmetrie und zu Interessenkonflikten.²⁸⁸ Der Agent hat aufgrund seiner Qualifikation und der täglichen Auseinandersetzung mit seinem Themenbereich einen Informationsvorsprung.

Aufgrund divergierender Zielverfolgung von Auftraggeber und Auftragnehmer entstehen Zielkonflikte, welche dem Agenten dazu Anlass geben, seine eigenen Ziele und nicht diejenigen des Arbeitgebers zu verfolgen. Da der Prinzipal nicht denselben Zugang zu Informationen hat wie der Agent, können für ihn Agenturkosten entstehen. Die Agenturkosten beschreiben Kosten zur Prävention von opportunistischem Verhalten und entstehen aufgrund unvollkommener Informationen.²⁸⁹ Ziel des Prinzipals ist es, mit einem Instrumentarium die Verhaltensrisiken des Agenten einzudämmen.²⁹⁰ Der Prinzipal hat die Möglichkeiten, die Verhaltensrisiken des Agenten zu reduzieren, indem er entweder ein Kontrollsystem implementiert (bspw. Budgetierung, Berichterstattung und Aufsicht) oder indem er versucht, einen zielorientierten Vertrag auszuarbeiten.²⁹¹ Die Ziele des Vertrages für den Agenten richten sich dabei an den Zielen des Prinzipals aus, womit das Risiko transferiert werden kann (bspw. mit einer erfolgsorientierten Entlohnung). Die Abhängigkeit des Ergebnisses von unkontrollierbaren Effekten wie Änderungen in der Technologie und Gesetz erschwert jedoch dieses Vorgehen. Um die

²⁸⁶ Vgl. Fama, E. (1980), S. 288.

²⁸⁷ Vgl. Jensen, M. / Meckling, W. (1976), S. 305.

²⁸⁸ Vgl. Andersen, B. / Henriksen, B. / Spjelkavik, I. (2008), S. 729; Holtkamp, L. (2012), S. 53.

²⁸⁹ Vgl. Andersen, B. / Henriksen, B. / Spjelkavik, I. (2008), S. 729.

²⁹⁰ Vgl. Meierbeck, R. (2010), S. 79.

²⁹¹ Vgl. Arwinge, O. (2013), S. 30.



Informationsasymmetrie und Interessenskonflikte auszugleichen, ist es notwendig, in ein Kontrollsystem zu investieren.²⁹² Die Überwachung kann auch im Rahmen einer Vertretung in der strategischen Führungsebene geschehen.²⁹³

Das Prinzipal-Agenten-Verhältnis ist seit Jahren Gegenstand der Forschung, um Vertragssituationen besser erklären zu können und effiziente Anreizsysteme zu bestimmen. Die Erkenntnisse der Prinzipal-Agenten-Theorie lassen sich auch auf die Beziehungen einer Gemeinde anwenden. Die Prinzipal-Agenten-Theorie bietet insbesondere einen geeigneten Rahmen, um Beziehungen in öffentlichen Verwaltungen zu erläutern und viele typische Verwaltungsstrukturen und Risikomanagement-Beziehungen abzubilden sowie die vom Prinzipal entwickelten Anreizsysteme zu verstehen.²⁹⁴ Mit dieser Theorie können wichtige Aspekte in der Beziehung zwischen dem Prinzipal und dem Agent erklärt werden, um herauszufinden, welche Prinzipal-Agenten-Beziehungen Anlass zu einem unterschiedlichen Fortschritt in der Risikomanagement-Implementierung geben.

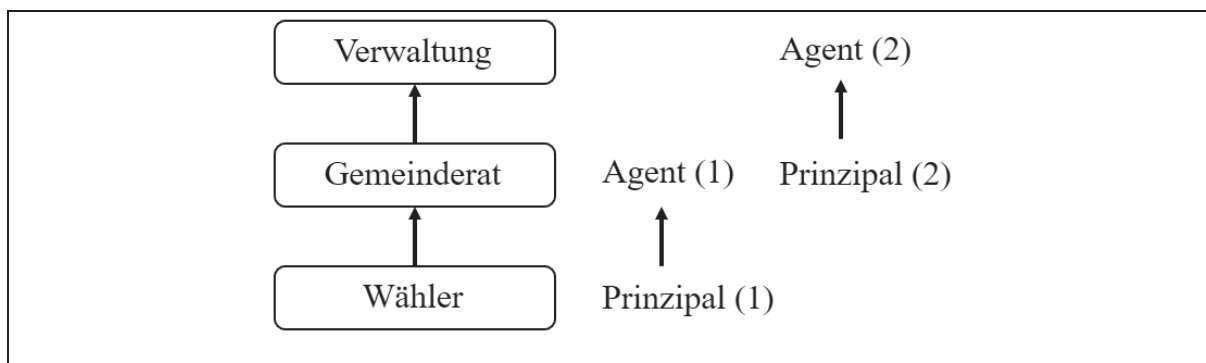


Abb. 11: Die staatliche Bürokratie im Rahmen eines zweistufigen Prinzipal-Agenten-Verhältnisses²⁹⁵

In der zweiten Stufe nimmt die Verwaltung die Rolle des Agenten ein, die Vertreter der Politik unter der Oberaufsicht des Parlaments oder der Gemeindeversammlung agieren als Prinzipal. Das Prinzipal-Agenten-Verhältnis wirkt in der öffentlichen Verwaltung sowohl einstufig, indem ein Bürger beispielsweise im Rahmen einer Gemeindeversammlung die Verwaltung direkt beauftragt, als auch zweistufig, indem Politiker die Rolle des Agenten zum Beispiel im Rahmen ihrer Gemeinderatstätigkeit (Gemeinderat) einnehmen.²⁹⁶

Zusammengefasst können die Rollen folgendermaßen dargestellt werden:

- Verwaltung: Agent in der 2. Stufe
- Politiker: Agent der Wähler (1. Stufe), koordiniert Bürokratie und Prinzipal der 2. Stufe

²⁹² Vgl. Arwinge, O. (2013), S. 28–31.

²⁹³ Vgl. Schedler, K. / Müller, R. / Sonderegger, R. (2013), S. 48.

²⁹⁴ Vgl. Andersen, B. / Henriksen, B. / Spjelkavik, I. (2008), S. 729.

²⁹⁵ In Anlehnung an Vgl. Blankart, C. (2012), S. 545.

²⁹⁶ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 554.



- Bürger, Steuerzahler, Wähler: Prinzipal der 1. Stufe und ursprünglicher Auftraggeber, der Repräsentanten (Politiker) als Agenten selektiert.

3.1.2 Kontingenztheorie

Um weitere wichtige Einflussfaktoren der Implementierung des Risikomanagements systematisch untersuchen zu können, wird folgend die Kontingenztheorie angewendet. Dabei wird auf die Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung eingegangen.

Die Kontingenztheorie resp. der situative Ansatz besagt, dass sich Unternehmensstrukturen in Abhängigkeit situativer Einflussfaktoren verändern und damit die Effizienz einer Organisation beeinflussen.²⁹⁷ Die Entstehung der Kontingenztheorie lässt sich auf eine Kritik an den klassischen Organisationstheorien wie den Bürokratie-Ansatz oder den Taylorismus der 1950er Jahre zurückführen.²⁹⁸ Diese Theorien legten allgemein gültige Organisations- und Managementprinzipien zu Grunde und versprachen damit ein optimales, effizientes Ergebnis. Die Kontingenztheorie bezweifelt die normative Organisationslehre und verlangt eine empirisch gestützte Theorie. Empfehlungen für die Gestaltung von Organisationen sind nicht allgemein gültig, sondern nur in Abhängigkeit von bestimmten Situations- und Kontextmerkmalen (z.B. Organisationsgröße), also kontingent valid.²⁹⁹ Seit den 70er Jahre ist die Kontingenztheorie die dominante Theorie in der Organisationslehre.³⁰⁰

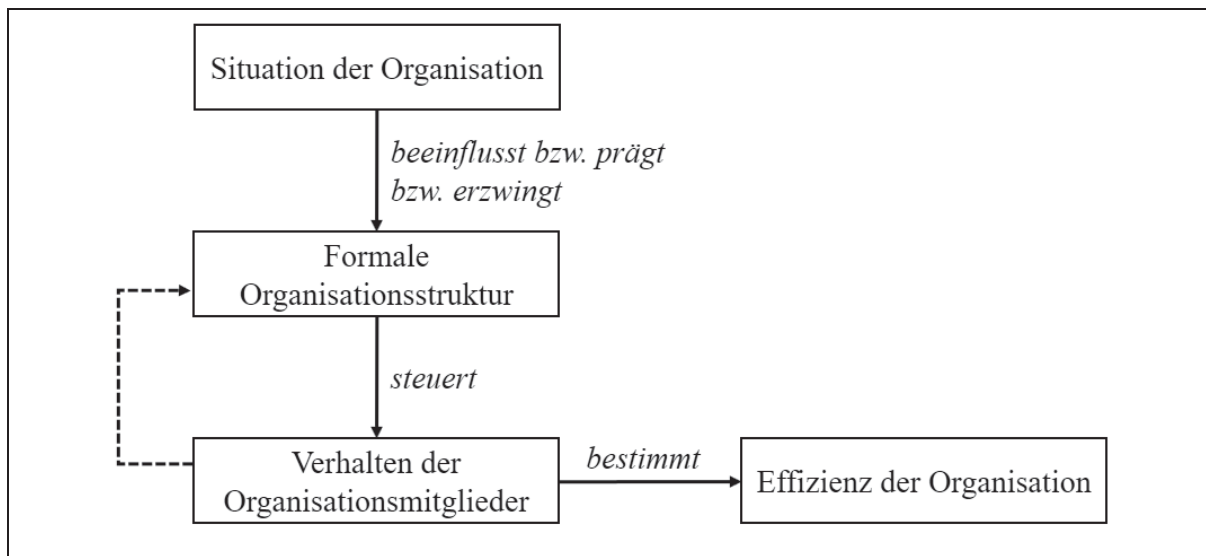


Abb. 12: Grundstruktur der Kontingenztheorie³⁰¹

Die Kontingenztheorie hat zum Ziel, die Effizienz bzw. den Erfolg des Unternehmens zu erklären. Die Organisationsmitglieder bestimmen mit ihrem Verhalten, Engagement und Arbeitseinsatz die Effizienz der Organisation. Die formale Organisationsstruktur steuert wiederum das Verhalten der Organisationsmitglieder. Schließlich beeinflusst die Situation der Or-

²⁹⁷ Vgl. Kieser, A. (2006), S. 215.

²⁹⁸ Vgl. Child, J. (1977).

²⁹⁹ Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 85 f.

³⁰⁰ Vgl. Wolf, J. (2011), S. 194.

³⁰¹ In Anlehnung an Preisendörfer, P. (2016), S. 86.



ganisation (daher die Bezeichnung situativer Ansatz) die formale Organisationsstruktur, wie in Abb. 12 dargestellt. Der Fokus der Kontingenztheorie liegt dabei überwiegend auf dem Einfluss der situativen Rahmenumstände der Organisation.

Die Einflussfaktoren, abgeleitet aus der Kontingenztheorie, werden dabei häufig in interne und externe (nicht beeinflussbare) Dimensionen unterschieden, wie Abb. 13 darstellt.

Die internen Situationsfaktoren werden zusätzlich in vergangenheitsbezogene und gegenwartsbezogene Faktoren zerlegt. Als zentralen vergangenheitsbezogenen Faktor zählt das Alter der Organisation bzw. das in der Vergangenheit liegende Gründungsjahr. Zu den gegenwartsbezogenen Faktoren gehören in erster Linie die Größe der Organisation sowie die Fertigungstechnik. Für die Gestaltung der formalen Organisationsstruktur gilt die Organisationsgröße in der Regel als wichtigster Situationsfaktor.³⁰²

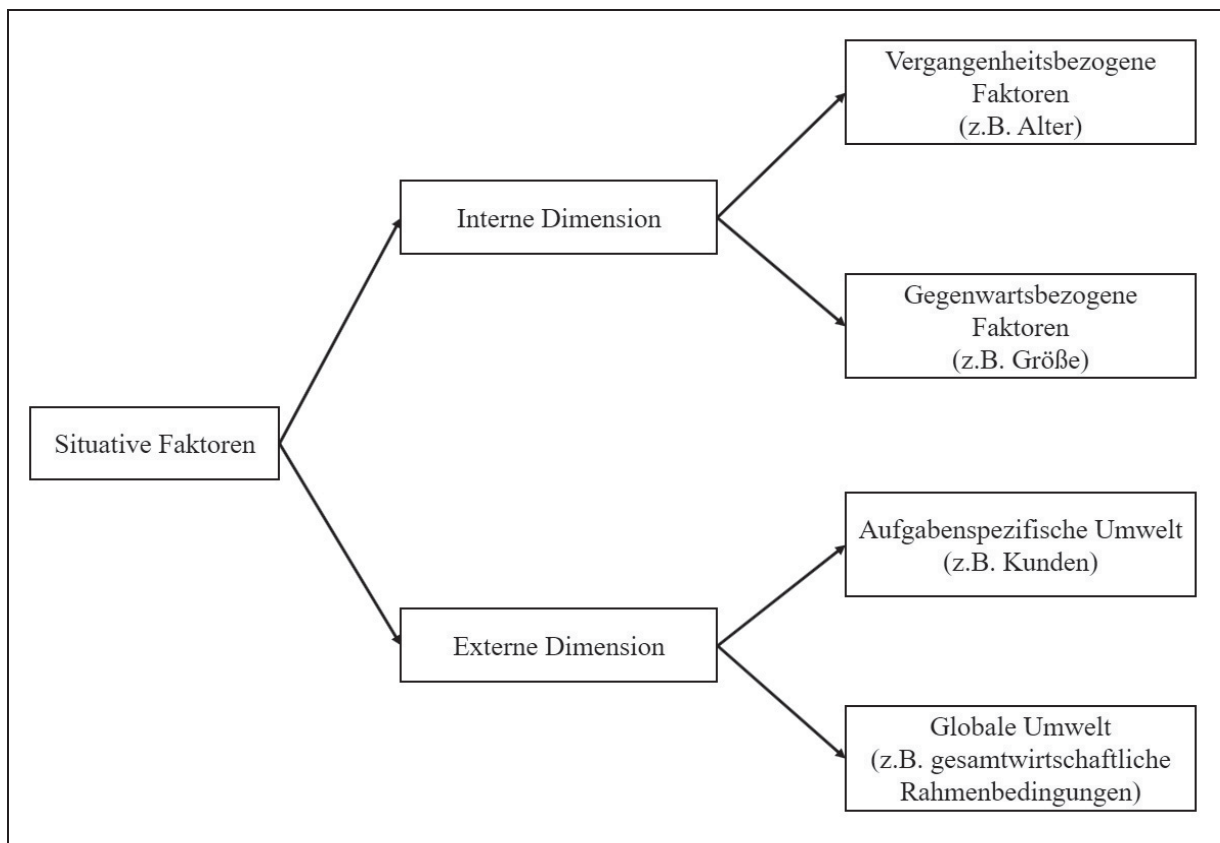


Abb. 13: Interne und externe Einflussfaktoren auf die Organisationsstruktur³⁰³

Die externen Situationsfaktoren werden unterschieden in aufgabenspezifische Umwelt und globale Umwelt. Die Aufgabenumwelt bezeichnet, womit sich die Organisation täglich beschäftigt bzw. die Akteure, mit denen die Organisation im Außenverhältnis Austauschbeziehungen pflegt. Die beiden zentralen Akteure sind dabei meist die Kunden und Lieferanten. Die globale Umwelt beschreibt schließlich die gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen innerhalb eines bestimmten Staates oder weltweit. Für pri-

³⁰² Vgl. Kieser, A. (2006), S. 222 ff.

³⁰³ In Anlehnung an Preisendörfer, P. (2016), S. 88.



vatwirtschaftlich organisierte Unternehmen stehen die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die politisch-rechtlichen Gegebenheiten und die soziokulturellen Rahmenumstände im Vordergrund.³⁰⁴

Chenhall, R. (2003) untersuchte in Studien typische Kontextfaktoren wie Größe, Strategie und Technologie bei öffentlichen und privatwirtschaftlichen Organisationen.³⁰⁵ Er argumentiert, dass die Kontingenzttheorie bisher hauptsächlich im unternehmerischen Rahmen angewendet wurde und ein Bedarf für weitere Forschung im Kontext des öffentlichen Sektors besteht.³⁰⁶ Woods, M. (2009) erforschte die Kontingenzttheorie anhand einer Fallstudie der öffentlichen Verwaltung und verwendet dabei ein neues Set an Faktoren, die dem Kontext des öffentlichen Sektors gerecht werden. In ihrer Untersuchung identifiziert sie die drei Kernfaktoren zentrale Regierungspolitik, Informations- und Kommunikationstechnologie und Organisationsgröße.³⁰⁷ Diese in der Fallstudie von Woods, M. (2009) hergeleiteten Faktoren werden zusammen mit weiteren identifizierten Faktoren in der vorliegenden Arbeit mittels qualitativer und quantitativer Analyse getestet.

3.1.3 Neoinstitutionentheorie

Die Neoinstitutionentheorie basiert auf der Kontingenzttheorie und zählt zu den etabliertesten Organisationstheorien.³⁰⁸ Sie erklärt, wieso und wie sich Institutionen in einer bestimmten Art in einem gegebenen Kontext entwickeln.³⁰⁹ Die Neoinstitutionentheorie stellt in ihrer Grundidee eine Art Gegenprojekt zu den institutionenökonomischen Ansätzen Prinzipal-Agenten-Theorie und Transaktionskostenansatz³¹⁰ dar.³¹¹ Dabei spielen bei der Neoinstitutionentheorie die Erklärungsvariablen wie normative Vorgaben, formelle und informelle Regelsysteme oder kulturelle Standards eine wichtige Rolle. Die Organisationsstrukturen basieren im Sinne der Neoinstitutionentheorie auf bestehenden, in der Gesellschaft institutionalisierten Konzepten.³¹²

Dem Effizienzkriterium wird in der Neoinstitutionentheorie nur ein begrenzter Einfluss auf die Ausgestaltung organisationaler Strukturen zugestanden. Strukturen, Prozesse und Systeme innerhalb von Organisationen sind eine Folge der Miteinbeziehung bestehender und institutionalisierter Konzepte der Gesellschaft und basieren nicht primär auf ökonomischem Kosten-Nutzen-Kalkül.³¹³

Viele in Organisationen eingerichtete Praktiken, Prozesse, Standorte und Abteilungen sind auf die Erwartungen von relevanten Anspruchsgruppen zurückzuführen.³¹⁴ Die Erwartungen an

³⁰⁴ Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 79 f.

³⁰⁵ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 127.

³⁰⁶ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 130.

³⁰⁷ Vgl. Woods, M. (2009), S. 69.

³⁰⁸ Vgl. Walgenbach, P. (2006), S. 389.

³⁰⁹ Vgl. Wolf, J. (2011), S. 332.

³¹⁰ Der Transaktionskostenansatz beschreibt, dass im Zusammenhang mit Tausch Transaktionskosten entstehen, die unterschiedlich effizient von Organisationen abgewickelt werden. Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 42 ff.

³¹¹ Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 166.

³¹² Vgl. Bühner, R. / Stiller, P. / Tuschke, A. (2004), S. 715.

³¹³ Vgl. Bühner, R. / Stiller, P. / Tuschke, A. (2004), S. 715.

³¹⁴ Vgl. Meyer, J. / Rowan, B. (1977), S. 344.



Kommunen gehen vom Bürger aus, der an der Generalversammlung, in einem Amt, beispielsweise als Gemeinderat, oder mit sonstigen Instrumenten seine Ansprüche kundtut. Weitere Beispiele relevanter Anspruchsgruppen, die sich gegenüber der Privatwirtschaft unterscheiden sind die Länder bzw. Kantone und der Bund.

Im Sinne der Neoinstitutionentheorie adaptieren Kommunen Konzepte, um ihre Legitimität unabhängig vom Kosten-Nutzen-Kalkül nach außen zu festigen. Eine Kommune ist auf die Unterstützung und Anerkennung außerhalb der Organisation angewiesen, um langfristig existieren zu können. Sie tut alles, um sich gegenüber externen Anspruchsgruppen zu positionieren und einen kontinuierlichen Zufluss von Ressourcen wie Geld (z.B. Steuergelder) oder Arbeitskräften zu gewährleisten. Die Organisation will Legitimität und Wertschätzung erreichen.³¹⁵ Beispielsweise erwarten externe Anspruchsgruppen von der Organisation, dass der Implementierungsstand des Risikomanagements von Trends und regulatorischen Entwicklungen abhängt, die der Organisation Legitimität gewähren.³¹⁶

Externe Anspruchsgruppen wie beispielsweise die kommunale Rechnungsprüfung fordern von der Organisation beispielsweise die Einführung von politischen Leitlinien oder bestimmten Managementmethoden. Die Organisation übernimmt diese Forderung, trotz abnehmender Effizienz, um Legitimität zu erreichen.³¹⁷ Allerdings hängen die Formalstruktur und die Aktivitätsstruktur von Organisationen nicht gezwungenermaßen zusammen. Die formalen Strukturen mögen nur als Marketinginstrument dienen, intern hingegen wird die Aktivität nicht umgesetzt. Beispiele sind Verpflichtung zum Umweltschutz oder der Gleichbehandlung von Mann und Frau³¹⁸ oder das externe Berichten von Risiken, ohne über ein formales Risikomanagementsystem zu verfügen.

Organisatorische Angleichungen finden aufgrund normativen Drucks, staatlichen Zwangs und dem Prinzip der Nachahmung zwischen Organisation und Gesellschaft statt.³¹⁹ Staatliche Regulierungsinstanzen konfrontieren Organisationen mit spezifischen Auflagen. Diese Auflagen sind das Resultat von politischem Druck und der Forderung, dass sich Organisationen legitimieren müssen. Um diesen Regulierungsvorschriften gerecht zu werden, gleichen sich die Organisationen in der Folge an.³²⁰ Der normative Druck bezeichnet beispielsweise die Einhaltung von Standards von Berufsständen. Eine Nicht-Einhaltung dieser Normen würde, obwohl gesetzlich erlaubt, die Organisation unter Erklärungsdruck setzen.³²¹ Das Prinzip der Nachahmung beschreibt schließlich die Übernahme von Prinzipien, die andere erfolgreiche Kommunen verfolgen. Es kommt insbesondere bei Unsicherheit einer Organisation über die Erreichung von Zielen vor. Diesen Gründen der organisationalen Angleichung ist übereinstimmend, dass sie nicht eine höhere Effizienz verfolgen, sondern eine Legitimität gegen außen erreichen wollen.

³¹⁵ Vgl. Arwinge, O. (2013), S. 31.

³¹⁶ Vgl. Eisenhardt, K. (1988), S. 489.

³¹⁷ Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 168.

³¹⁸ Vgl. Preisendörfer, P. (2016), S. 268 f.

³¹⁹ Vgl. DiMaggio, P. / Powell, W. (1983), S. 150 ff.

³²⁰ Vgl. Walgenbach, P. (2006), S. 369.

³²¹ Vgl. Walgenbach, P. (2006), S. 371 f.



3.2 Theoretisch fundierte Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement und Entwicklung der explorativen Fragestellungen

3.2.1 Entwicklung der explorativen Fragestellung zum qualitativen Verfahren

Im Folgenden werden theoretische Vorüberlegungen vorgenommen und darauf aufbauend Faktoren mit Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung identifiziert und diskutiert. Die Ergebnisse der Vorüberlegungen münden schließlich in die Formulierung von explorativen Fragestellungen. Fragestellungen, welche sich aus der Agenturtheorie ergründen, werden in einem ersten Schritt entwickelt, gefolgt von Faktoren, abgeleitet aus der Neoinstitutionen- und der Kontingenztheorie.

Aufgrund fehlender empirischer Evidenz und theoretisch nicht ausreichender Fundierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung nimmt die Studie einen explorativen Untersuchungscharakter an. Die Verwendung von explorativen Fragestellungen anstelle von Hypothesen begründet dies.³²² Verschiedene theoretisch begründbare Argumente und Erkenntnisse aus unterschiedlichen Branchen erlauben jedoch die Formulierung von Wirkungsbeziehungen der Einflussfaktoren auf den Entwicklungsstand des kommunalen Risikomanagements in der Form von explorativen Fragestellungen.

Die empirische Validierung erfolgt zunächst anhand eines qualitativen Verfahrens, um die Determinanten, welche auf die Risikomanagement-Implementierung Einfluss nehmen, exploratorisch zu testen. Die Fragestellung in Bezug auf die qualitative Untersuchung lautet:

EF_{qualitativ}: Welche Faktoren beeinflussen die Risikomanagement-Implementierung öffentlicher Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz?

Die theoretisch fundierten und auf qualitativer Fallstudienbasis entwickelten Einflussfaktoren werden in einem zweiten Schritt quantitativ überprüft, um so die subjektiven Einschätzungen zu objektivieren. Die Erkenntnisse aus der qualitativen Untersuchung sollen dazu beitragen, ein zuverlässiges Modell an Einflussfaktoren zu entwickeln. Dementsprechend werden die in dieser Arbeit entwickelten Einflussfaktoren theoretisch hergeleitet, qualitativ untersucht und quantitativ überprüft. Die vermuteten Einflussfaktoren werden schließlich in Kapitel 3.2.5 in einer Übersicht zusammenfassend dargestellt.

3.2.2 Einflussfaktoren abgeleitet aus der Agenturtheorie

3.2.2.1 Die Perspektive des Prinzipals (Wähler) und des Agenten 1 (Gemeinderat) und 2 (Gemeindeverwaltung)

Zunächst soll die Interessenlage des Bürgers in seiner Eigenschaft als Wähler bzw. Steuerzahler beleuchtet werden. Nicht nur als Adressat öffentlicher Dienstleistungen, sondern auch als

³²² Vgl. Lakatos, I. (1974), S. 90.



Eigentümer³²³ hat der Bürger ein Interesse daran, dass das Vermögen seiner Gemeinde und somit auch sein Vermögen effizient eingesetzt, verwaltet und bestmöglich geschützt wird.

Der Wähler hat die Möglichkeit Einfluss zu nehmen, indem er in ein Amt gewählt wird oder an der Gemeindeversammlung teilnimmt. Ein aktiver Bürger (Stimmberechtigter) kann sich in der Schweiz im Rahmen der Gemeindeversammlung beteiligen, wobei beispielsweise über Budgets, Gemeinderechnung oder Steuersatz abgestimmt wird. Im Rahmen von Wahlen kann er stimmberechtigte Organe wie den Gemeinderat oder eine Rechnungsprüfungskommission wählen. Der Umfang der Einflussnahme eines Bürgers ist jedoch beschränkt und sehr gering.³²⁴ Die Agenturkosten in Form von Überwachungs- und Kontrollkosten sind sehr hoch, denn Wähler können Politiker nur bedingt kontrollieren. Aufgrund dieser Argumentation wird folgende explorative Fragestellung untersucht:

EF0 Welchen Einfluss nehmen explizite Forderungen von Bürgern für einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

Bei der Implementierung des Risikomanagements nimmt der Gemeinderat (Agent 1) eine wichtige Rolle ein. Die Unterstützung durch Abteilungen, die in der Hierarchie höher gestellt sind wie dem Aufsichtsrat trägt dazu bei, ein Managementinstrument erfolgreich zu implementieren.³²⁵

Die Verantwortung für das Risikomanagement trägt der Aufsichtsrat³²⁶ bzw. im kommunalen Kontext der Gemeinderat. COSO ERM hält fest, dass das Risikomanagement ein Prozess ist, der vom Aufsichtsrat mitbeeinflusst wird.³²⁷ Die Beziehung zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung einer Gemeinde ist die eines Prinzipal-Agenten. Politiker sind bemüht, aufgrund einer Agenda, welche die Ziele der Bürger widerspiegelt, möglichst viele Stimmen zu erhalten, um in den Gemeinderat gewählt zu werden. Nach der Wahl sind sie jedoch nicht weiter an ihr Wahlversprechen gebunden und genießen als Agenten einen breiten Freiraum. Der Politiker kann so Anträge durchbringen, die nicht notwendigerweise dem Interesse seiner Wähler dienen. Ob der Politiker ein Interesse an der Überwachung und Kontrolle der Verwaltung hat oder ob seine Macht und sein Ansehen im Vordergrund stehen, ist für den Wähler oft kaum oder nur nachträglich erkennbar.³²⁸

Die Aufgaben eines Gemeinderates beinhalten den Beschluss über strategische Ziele der Verwaltung und die Verantwortung über die Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Der Gemeinderat sorgt darüber hinaus für eine wirtschaftliche und qualitätsbewusste Verwaltungstätigkeit und ein wirksames Controlling, wobei er beispielsweise bestimmen kann, ob ein Risikomanagement zur Erfüllung dieser Aufgaben notwendig ist, sofern dies nicht regulatorisch festgelegt

³²³ Vgl. Plamper, H. (2005), S. 73.

³²⁴ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.

³²⁵ Vgl. Marchetti, A. (2012), S. 13.

³²⁶ Vgl. Woods, M. (2009), S. 69.

³²⁷ COSO (2004).

³²⁸ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.



wurde. Der Agent der ersten Stufe (Gemeinderat) muss also den Agenten der zweiten Stufe (Verwaltung) kontrollieren, um sicherzustellen, dass die geforderte Leistung erbracht wird. Dies ist ihm kaum möglich, denn das Resultat einer Administration hat in der Regel den Charakter eines öffentlichen Gutes. Dies ist wegen der damit verbundenen Nichtausschließbarkeit und der Nichtrivalität nur schwer erkennbar.³²⁹

In diversen Studien mit privatwirtschaftlichen Organisationen als Untersuchungsgegenstand wurde die Beziehung des Aufsichtsrates mit dem Risikomanagement bereits aufgezeigt. Sobel, P. / Reding, K. (2004) zeigen die Abhängigkeit eines effektiven Risikomanagements von der aktiven Mitwirkung des Aufsichtsrats.³³⁰ Kleffner, A. / Lee, R. / McGannon, B. (2003) haben herausgefunden, dass die Unterstützung des Aufsichtsrates der Hauptfaktor ist, welcher die Adaption von Risikomanagement begünstigt.³³¹ Des Weiteren zeigten Daud, W. / Haron, H. / Ibrahim, D. (2011), dass die Qualität des Aufsichtsrates das Niveau der Risikomanagement-Implementierung von malaysischen Unternehmen bedingt. Auch Yazid, A. / Hussin, M. / Daud, W. (2011) kommen zu ähnlichen Ergebnissen.

Gordon, L. / Loeb, M. / Tseng, C.-Y. (2009) argumentieren, dass die Beziehung zwischen der Unternehmensperformance und dem Risikomanagement von der Überwachung des Aufsichtsrates abhängt. Außerdem haben Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005) herausgefunden, dass ein hoher Prozentsatz unabhängiger Aufsichtsratsmitglieder positiv mit dem Implementierungsstand von Risikomanagement korreliert. Die erwähnte Literatur betont die Bedeutung des Aufsichtsrates bei der Implementierung von Risikomanagement. In der Annahme der Übertragbarkeit auf die öffentliche Verwaltung wird der Aufsichtsrat eines privatwirtschaftlichen Unternehmens als Gemeinde- oder Stadtrat einer öffentlichen Verwaltung dargestellt.

Aufgrund der obigen Argumentation wird folgende explorative Fragestellung untersucht:

EF1 Welchen Einfluss nehmen explizite Forderungen des Gemeinderates für einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

Die Gemeindeverwaltung (Agent 2) setzt die Beschlüsse des Gemeinderates und der Bürger um und ist verpflichtet, ihren Dienstleistungsauftrag qualitäts- und kostenbewusst umzusetzen, wie es oft in der Gemeindeordnung festgelegt wird. Dabei steht die Verwaltung der Herausforderung gegenüber, den Legislaturzielen³³² der Gemeinderäte nachkommen zu müssen. Gemeinderäte sind üblicherweise für eine Amtsperiode von vier Jahren gewählt. Mit den Neuwahlen werden auch die Legislaturziele neu ausgearbeitet.

³²⁹ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.

³³⁰ Vgl. Sobel, P. / Reding, K. (2004), S. 31.

³³¹ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R. / McGannon, B. (2003), S. 53.

³³² Die Legislaturziele werden zum Anfang der Amtszeit vom Gemeinderat festgesetzt und stellen Schwerpunktthemen einer Kommune für die kommenden Jahre dar.



Gegenüber ihrer Mitarbeitenden sind die Führungskräfte einer Gemeindeverwaltung, oft Vorsitzende einer Verwaltungsabteilung, wiederum grundsätzlich mit dem gleichen Problem wie der Gemeinderat konfrontiert. Vorsitzende müssen kontrollieren, ob die Mitarbeiter ihren Anweisungen und Absichten folgen und die Verfolgung von Eigeninteressen ausgeschlossen werden kann. Die Implementierung und der Betrieb eines systematischen Risikomanagements erweisen sich angesichts der zunehmenden Komplexität des Verwaltungshandelns als notwendig.³³³

Umgekehrt ist eine erfolgreiche Risikomanagement-Implementierung auf eine starke Unterstützung der Geschäftsleitung angewiesen.³³⁴ Im Kontext der öffentlichen Hand und in der Annahme der Übertragbarkeit wird unter dem Management die Verwaltungsleitung verstanden. Unterschiedliche Studien zeigen die Relevanz des Einflussfaktors Management-Unterstützung auf das Risikomanagement. Roth, J. (2006)³³⁵ und Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S. (2015)³³⁶ fanden heraus, dass eine fehlende Unterstützung von Managern die Implementierung von Risikomanagement behindert.

Die Stelle des Verwaltungsleiters, im privatwirtschaftlichen Kontext als Chief Executive Officer (CEO) bezeichnet, nimmt im öffentlichen Kontext in Deutschland oft der Bürgermeister und in der Schweiz der Stadt- oder Gemeindegemeinschreiber ein. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005)³³⁷ spezifizieren, dass sich das Engagement grundsätzlich vom Tone at the Top (Leitungskultur), aber insbesondere von CEOs und Chief Financial Officers (CFOs) positiv auf den Implementierungsstand des Risikomanagements auswirkt. Auch die Risk Governance betont die hohe Relevanz einer Leitungskultur für den Umgang mit Risiken.³³⁸ Schwarting, G. (2015) beschreibt die Bedeutung der Führungskräfte einer Kommune im Zusammenhang mit Risikomanagement als enorm. Deren Aufgabe besteht darin, die kommunale Risikostrategie und -politik zu definieren und deren Umsetzung an die Mitarbeiterschaft zu kommunizieren. Dies erfolgt beispielsweise mittels einer regelmäßigen Risikoberichterstattung.³³⁹

Die Rolle des CFOs bildet der Kämmerer, der Leiter Finanzen, die Buchhaltung oder das Kassieramt ab. Da der CFO gefolgt vom CEO am ehesten Teil des Risikomanagement-Komitees³⁴⁰ ist und in den quantitativen Untersuchungen festgestellt wurde, dass die operative Verantwortung des Risikomanagements oft dem Verwaltungsleiter oder dem Leiter Finanzen zukommt³⁴¹, wird in der Folge der Einfluss dieser zwei Akteure auf die Implementierung des Risikomanagements separat untersucht.

³³³ Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 232.

³³⁴ Vgl. Beasley, M. / Clune, R. / Hermanson, D. (2005), S. 529.

³³⁵ Vgl. Roth, J. (2006), S. 81.

³³⁶ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S. (2015), S. 354.

³³⁷ Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 529.

³³⁸ Vgl. Stein, V. / Wiedemann, A. (2016), S. 827.

³³⁹ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 157.

³⁴⁰ Definition und Erläuterungen dazu siehe Kapitel 2.2.4.

³⁴¹ Vgl. Beasley, M.S. / Branson, B. / Hanock, B. (2015), S. 19.



EF2 Welchen Einfluss nehmen explizite Forderungen des Verwaltungsleiters für einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

EF3 Welchen Einfluss nehmen explizite Forderungen der Leitung Finanzen für einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

3.2.2.2 Kommunale Rechnungsprüfung

Hinsichtlich der Prinzipal-Agenten-Theorie ist die Rechnungsprüfung bzw. Revisionsstelle ein Instrument des Prinzipals, um den Agenten zu überwachen und ihn von Missbräuchen abzuhalten.³⁴² In Deutschland examiniert das Rechnungsprüfungsamt die Jahresrechnung.³⁴³ Das Rechnungsprüfungsamt nimmt ihre Funktion im Hauptamt wahr, wobei für die Leitung des Rechnungsprüfungsamtes Erfahrung und Eignung für das Fach vorausgesetzt wird.³⁴⁴ Das Rechnungsprüfungsamt ist Teil der Stadtverwaltung. Im Prinzipal-Agenten-Verhältnis zählt das Rechnungsprüfungsamt somit als Agent. Das Rechnungsprüfungsamt ist aber bei der Erfüllung seiner Prüfungsaufgaben unabhängig und unmittelbar dem Bürgermeister unterstellt. Die Prüfungsergebnisse werden an den Gemeinderat adressiert, der als Vertreter der Bürger die Rolle des Prinzipals wahrnimmt.³⁴⁵ Der Gemeinderat ist wiederum die Vertretung der Bürger.

Neben der Namensgebung – während die Revisionsstelle in Deutschland als Rechnungsprüfung bekannt ist, wird das Organ in der Schweiz oft mit dem Namen Rechnungsprüfungskommission benannt – unterscheidet sich der Empfänger des Revisionsberichtes in den beiden Ländern. Während das deutsche Rechnungsprüfungsamt ihre Prüfungsergebnisse an den Gemeinderat adressiert, berichtet die Schweizer Rechnungsprüfungskommission an die Generalversammlung. Die Schweizer Rechnungsprüfungskommission (Revisor) überprüft also im Namen des Prinzipals (Bürger) den Agenten (Verwaltung) und adressiert den Revisionsbericht wiederum an die Gemeindeversammlung (Bürger).

Die Rechnungsprüfungskommission in der Schweiz ist häufig eine vom Volk gewählte Instanz.³⁴⁶ Dieser Fakt stellt einen weiteren wesentlichen Unterschied des Revisionsorganes in der Schweiz zum Rechnungsprüfungsamt in Deutschland dar. Mitarbeitende eines deutschen Rechnungsprüfungsamtes werden in der Regel in einem regulären Bewerbungsprozess gestellt.

Die Schweizer Rechnungsprüfungskommission erfüllt ihre Aufgaben im Nebenamt. Da das Hauptamt der handelnden Personen oftmals in der Privatwirtschaft ausgeführt wird, kann es durchaus vorkommen, dass ein Rechnungsprüfungskommissions-Mitglied mit dem Risiko-

³⁴² Vgl. Arwinge, O. (2013), S. 28–31.

³⁴³ So beispielsweise geregelt in der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000), § 110.

³⁴⁴ So beispielsweise geregelt in der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (2000), § 109.

³⁴⁵ So beispielsweise geregelt in der Gemeindeordnung für Vgl. Baden-Württemberg (2000), § 110.

³⁴⁶ Vgl. Schelker, M. / Eichenberger, R. (2003), S. 354.



management betraut ist. Die Schweizer Rechnungsprüfungskommission hat keine Durchsetzungskraft, ein Risikomanagement zu implementieren. Sie nimmt ihre Rolle insofern wahr, als dass sie ein bestehendes Risikomanagement prüft resp. darauf hinweist, eines zu implementieren, sofern noch keines vorhanden ist.

Der Einfluss der kommunalen Rechnungsprüfung auf das Risikomanagement wurde bisher im vorgegebenen Kontext nicht untersucht. Parallelen können zur bereits mehrfach analysierten Revision der Privatwirtschaft gezogen werden. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005)³⁴⁷ zeigte, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Prüfung durch einen Big Four Auditor und dem Entwicklungsstand von Risikomanagement besteht. Lindow, P. / Race, J. (2002)³⁴⁸, Page, M. / Spira, L. (2004)³⁴⁹ und Rae, K. / Subramaniam, N. / Sands, J. (2008)³⁵⁰ zeigten den Zusammenhang von Audit und Risikomanagement und argumentieren, dass, wenn ein Unternehmen seine Aktivitäten im Risikomanagement ausweitet, eine größere Nachfrage zur Unterstützung der internen Revision besteht. Daraus lässt sich folgende explorative Fragestellung ableiten:

EF4 Welchen Einfluss nehmen explizite Forderungen der Rechnungsprüfung für einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

3.2.2.3 Kompetenzen

Kompetenzen im Kontext dieser Arbeit beziehen sich auf alle Fachkenntnisse und Erfahrungen, die im Zusammenhang mit dem Risikomanagement stehen.³⁵¹ Mangelhaftes kritisches Denken kann zu Kontrollausfällen führen, da die Mitarbeitenden den Prozess nicht verstehen.³⁵² Die Verantwortung für die Einrichtung und Aufrechterhaltung angemessener Kompetenzen liegt bei der Gemeindeführung. Allerdings muss die Gemeindeführung selber auch über die notwendigen Fähigkeiten verfügen, um ihrer Rolle im Hinblick auf die Gestaltung des Risikomanagements nachkommen zu können.³⁵³

Mit Blick auf das COSO Internal Control Rahmenwerk kann festgestellt werden, dass sich vier der sieben Prinzipien im Kontrollumfeld direkt oder indirekt auf die Kompetenzen der Mitarbeitenden beziehen.³⁵⁴ Die sieben Prinzipien lauten:

- Integrität und ethische Werte
- Unternehmensleitung

³⁴⁷ Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 524.

³⁴⁸ Vgl. Lindow, P. / Race, J. (2002), S. 28.

³⁴⁹ Vgl. Page, M. / Spira, L. (2004), S. 15.

³⁵⁰ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. / Sands, J. (2008), S. 11.

³⁵¹ Vgl. COSO (2013), S. 50.

³⁵² Vgl. Pfister, J. (2009), S. 93.

³⁵³ Vgl. IFAC (2013), S. 12.

³⁵⁴ Vgl. COSO (2004); COSO (2013).



- Managementphilosophie und -stil
- Organisationsstruktur
- Befähigung zur Finanzberichterstattung
- Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit
- Personalausstattung.³⁵⁵

Davon lassen sich die vier Prinzipien

- Unternehmensleitung,
- Befähigung zur Finanzberichterstattung,
- Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit sowie
- Personalausstattung

mit der Kompetenz von Mitarbeitenden in Verbindung setzen.

Agenturtheoretische Überlegungen stützen die positive Beziehung zwischen der Kompetenz und dem Stand der Implementierung des Risikomanagements, da für den Prinzipal das Risiko des Kontrollverlustes bei Vorhandensein von Kompetenzen innerhalb der Verwaltung reduziert wird. Dieser Zusammenhang wurde bisher im kommunalen Kontext nicht aufgezeigt, Studien über privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen bestätigen dies allerdings. Pfister, J. (2009) identifizierte Kompetenzen als Haupttreiber für die Wirksamkeit der Kontrollen.³⁵⁶ Auch Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015) zeigen, dass ein Mangel an internen Kenntnissen, Fähigkeiten und Know-How, welche für das Risikomanagement relevant sind, die Implementierung des Risikomanagements von in Singapur ansässigen chinesischen Baufirmen behindert.³⁵⁷ Folglich wird argumentiert, dass mit zunehmenden Kompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden einer Gemeinde im Risikomanagement das Risikomanagement weitreichender implementiert ist. Dies führt zu folgender explorativen Fragestellung:

EF5 Welchen Einfluss nimmt die Kompetenz von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

³⁵⁵ Vgl. COSO (2013), S. 31 ff.

³⁵⁶ Vgl. Pfister, J. (2009), S. 93.

³⁵⁷ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 360.



3.2.2.4 Risikomanagement-Ausbildung

Bildung ist ein kontinuierlicher Prozess und über qualifiziertes Personal zu verfügen bedeutet, dass es in Form von Unterricht, Selbststudium oder bei der Arbeit geschult werden muss, um Schritt halten und effektiv mit der sich entwickelnden Umwelt umgehen zu können.³⁵⁸ Neben der Vermittlung insbesondere von Risikofragen bieten Ausbildungsseminare auch wichtige Rückmeldungen an die Verwaltungsführung, ob das Risikomanagement effektiv implementiert wurde, und zeigen das Risiko- und Kontrollbewusstsein der Teilnehmenden.³⁵⁹

In dieser Arbeit wird erwartet, dass Verwaltungsmitarbeitende einer Gemeinde, welche aktiv im Umgang mit Risiken geschult wurden und die Risikomanagement-Philosophie und den -Prozess verstehen, die Gefahren für eine Gemeinde wahrscheinlicher und genauer identifizieren können.³⁶⁰ Die Agenturtheorie unterstützt den positiven Zusammenhang zwischen der Ausbildung von Mitarbeitenden im Umgang mit Risiken und der Entwicklungsphase der Risikomanagement-Implementierung, da die Überwachungstätigkeiten des Prinzipals und damit die Agenturkosten mit der Aus- und Weiterbildung von Mitarbeitenden im Zusammenhang mit dem Risikomanagement reduziert werden können.

Der Faktor Ausbildung grenzt sich insofern vom Faktor Kompetenzen ab, als dass der Faktor Ausbildung spezifisch die Schulung der Mitarbeitenden im Hinblick auf einen systematischen Umgang mit Risiken und dem Risikomanagementprozess umfasst. Kompetenzen hingegen wie beispielsweise kritisches Denken und Erfahrungen im Fachbereich werden in einem größeren Zusammenhang entwickelt und beziehen sich nicht spezifisch auf das operative Fachwissen von Risikomanagement.

Der Einfluss der Risikomanagement-Ausbildung auf das Risikomanagement wurde bisher im kommunalen Kontext nicht untersucht. Ähnlichkeiten können zu Studien der Privatwirtschaft gezogen werden. Farrugia, S. (2002) argumentiert, dass die Schulung von Mitarbeitenden ein Schlüsselement im Risikomanagement darstellt, welches eine kontinuierliche Aufarbeitung und regelmäßige Kurse zum Auffrischen der Kenntnisse benötigt.³⁶¹ Während Pfister, J. (2009) die Bedeutung der kontinuierlichen Ausbildung für das entsprechende Know-how der Mitarbeitenden betont,³⁶² weist Schwarting, G. (2015) auf eine notwendige Qualifikation von unmittelbar für Risikomanagement verantwortliche Mitarbeitende im Umgang mit Risiken hin.³⁶³ Weitere Studien fanden heraus, dass unzureichende Ausbildungen von betroffenen Mitarbeitenden die Implementierung von Risikomanagement deutlich behinderten.³⁶⁴

Folglich wird argumentiert, dass mit dem Angebot einer Gemeinde zur Ausbildung der Mitarbeitenden im Umgang mit Risiken das Verständnis der Mitarbeitenden für die Bedeutung und das Engagement für das Risikomanagement verbessert werden kann und in der Konsequenz

³⁵⁸ Vgl. COSO (2004), S. 33.

³⁵⁹ Vgl. COSO (2004), S. 77.

³⁶⁰ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. (2008), S. 110.

³⁶¹ Vgl. Farrugia, S. (2002), S. 315.

³⁶² Vgl. Pfister, J. (2009), S. 94.

³⁶³ Vgl. Schwarting, G. (2015), S. 157.

³⁶⁴ Gupta, P. (2011); Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015).



den Stand der Implementierung von Risikomanagement vorantreibt.³⁶⁵ Infolgedessen wird die explorative Fragestellung aufgeworfen:

EF6 Welchen Einfluss nimmt die Intensität der Risikomanagement-Ausbildung auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

3.2.2.5 Fraud

Risiken stellen eine Gefahr dar, dass die Ziele einer Gemeinde aufgrund von ungeplanten Ereignissen nicht erreicht werden können. Betrug (Fraud) ist eines der Hauptrisiken und eine Komponente von operationellen Risiken, welche die Zielerreichung einer Gemeinde, deren finanzielle Gesundheit, Image und Reputation bedrohen.³⁶⁶ Der Begriff Fraud wird unterschiedlich definiert, umfasst jedoch in der Regel Aktivitäten wie Diebstahl, Korruption, Unterschlagung und weiteres. Das Fraud-Triangle (Betrugs-Dreieck), erstmals geprägt von Donald R. Cressey, stellt folgende drei Faktoren dar:³⁶⁷

- Motivation, Fraud zu begehen,
- Gelegenheit, Fraud zu begehen und
- die Rechtfertigung von betrügerischem Verhalten.

Ein Beispiel für ein Fraud-Risiko in öffentlichen Verwaltungen ist die Gefahr von Korruption und Bestechung im öffentlichen Beschaffungswesen. Um solchen Fraud zu vermeiden, werden Vergabevorschriften mit risikoreduzierenden Maßnahmen eingeführt.³⁶⁸ Fraud-Risiken sind ein Auslöser und eine Motivation, ein Risikomanagement als Managementkontrollsystem zu implementieren, um denen vorzubeugen.³⁶⁹ Aus der Sicht der Agenturtheorie führt das Auftreten von Fraud zur Notwendigkeit, die Informationslücken zu schließen, um die damit zusammenhängenden Schäden zu verhindern. Dies führt zu einer Implementierung und Weiterentwicklung des Risikomanagements. Damit stellt Fraud einen Auslöser zur Implementierung von Risikomanagement dar.

In dieser Arbeit wird untersucht, ob vergangene Betrugsfälle innerhalb einer Gemeinde zu einem höheren Bedarf eines intakten Kontrollumfeldes und damit zu einem weiter entwickelten Risikomanagement führen. Basierend auf der obigen Diskussion lautet die anschließende explorative Fragestellung wie folgt:

EF7 Welchen Einfluss nehmen vergangene Fraud-Fälle auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

³⁶⁵ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. (2008), S. 110.

³⁶⁶ Vgl. Doody, H. (2009), S. 17.

³⁶⁷ Vgl. Albrecht, W. / Howe, K. / Romney, M. (1984).

³⁶⁸ Vgl. Beck, S. et al. (2013), S. 12.

³⁶⁹ Vgl. Parton, T. / Rajarao, V. / Skalak, S. (2009), S. 9.



3.2.3 Regulatorische Vorschriften³⁷⁰ als Einflussfaktor abgeleitet aus der Neoinstitutionentheorie

Die drei Gewalten auf Kantons- resp. Länderebene nehmen als nächsthöhere politische Ebene Einfluss auf eine Gemeinde. Die vollziehende Gewalt beispielsweise in der Schweiz kann über die Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden beschließen und entscheidet, ob das Risikomanagement darin festgehalten werden soll. Der Kanton hat dabei die Verpflichtung und auch das Interesse, die Gemeinde zu beaufsichtigen und die Rechtmäßigkeit des kommunalen Handelns zu prüfen.³⁷¹ Gesetze, Kodex und Richtlinien kommen dabei als Treiber für die Einführung eines Risikomanagements in Betracht.³⁷² Eine Erklärung, weshalb eine Gemeinde das Risikomanagement implementiert, ist daher die Änderung von Vorschriften und Anforderungen in Bezug auf eine effektive Corporate Governance.³⁷³ Die Literatur bestätigt, dass das Risikomanagement aufgrund gesetzlicher Vorschriften für Compliance und Corporate Governance verpflichtend wurde. Auch die Risk Governance fordert ein funktionierendes Risikomanagement und eine effektive Corporate Governance, wobei es die Lücken, die zwischen den Konzepten entstehen, füllt. Somit sind mehrere Konzepte auf ein funktionierendes Risikomanagement angewiesen und umgekehrt.

Im Hinblick auf den öffentlichen Sektor wird ersichtlich, dass die angelsächsischen Länder eine höhere Durchdringung des Risikomanagements in der öffentlichen Verwaltung erreicht haben. Auf gesetzlicher Ebene findet das Risikomanagement allerdings nur in Australien, Neuseeland und Kanada am weitesten fortgeschritten.³⁷⁴ Kanada und England entwickelten nicht verbindliche Standards für öffentliche Organisationen und haben mit politischen Initiativen zu einer Ausbreitung des Risikomanagements beigetragen.³⁷⁵

Woods, M. (2009) nennt in diesem Zusammenhang die zentrale Regierungspolitik als einen der drei Faktoren, welche den Entwicklungsstand des Risikomanagements im öffentlichen Sektor beeinflussen. In ihrer Fallstudie beschreibt sie, dass die Regierung sich für ein gemeinsames Lernprojekt entschied, wobei statt mit Vorschriften mit beratender Unterstützung zur Implementierung eines Risikomanagements verholfen werden konnte. Daher wirken neben regulatorischen Anforderungen auch Bemühungen und Initiativen der Regierung auf den Entwicklungsstand des Risikomanagements.³⁷⁶ Die Entscheidung, ein Risikomanagement zu implementieren, bleibt eine lokale Verantwortung.³⁷⁷

Obwohl rechtsetzende Behörde, hat das kantonale Parlament in der Schweiz nicht uneingeschränkte Hoheit über die Gemeinden. Neben der Gemeindeautonomie hatten Reformen des

³⁷⁰ Fortfolgend wird unter dem Begriff Regulierung der in diesem Abschnitt entwickelte Einflussfaktor verstanden.

³⁷¹ Vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft (2015).

³⁷² Vgl. Birkholz, K. (2009), S. 156.

³⁷³ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003), S. 55.

³⁷⁴ Vgl. Offerhaus, J. (2009), S. 93.

³⁷⁵ Vgl. Offerhaus, J. (2009), S. 79.

³⁷⁶ Vgl. Woods, M. (2009), S. 75.

³⁷⁷ Vgl. Woods, M. (2009), S. 75.



Public Managements zur Konsequenz, dass neu Globalbudgets statt detaillierten Budgetvorschriften zum Zug kommen. Die Kontrolle soll mittels erhöhter Transparenz und verbesserten Instrumenten der Revision durchgesetzt werden.³⁷⁸ Das Risikomanagement dient dabei als solches Instrument.

Auch in Deutschland soll mittels der Einführung des kaufmännischen Rechnungswesens auf der kommunalen Ebene eine erhöhte Transparenz erzielt werden,³⁷⁹ das u.a. mittels Berichterstattung über Chancen und Risiken im Lage- bzw. Rechenschaftsbericht erreicht werden soll. Allerdings sind die Bestimmungen nicht in allen Ländern gleich und verweisen lediglich implizit auf die Notwendigkeit eines kommunalen Risikomanagementsystems. Explizite Normen fehlen.³⁸⁰ Beispielsweise sollen Kommunen in Baden-Württemberg mögliche Risiken von besonderer Bedeutung im Rechenschaftsbericht darstellen.^{381 382} Das Bundesland Bayern geht neben der Pflicht zur Darstellung von Risiken³⁸³ noch einen Schritt weiter, indem es von den Gemeinden fordert, finanzielle Risiken zu minimieren, also auch Maßnahmen zur Risikoreduktion einzuleiten.³⁸⁴

Die Neoinstitutionentheorie unterstützt den positiven Zusammenhang zwischen den regulatorischen Anforderungen und dem Stand der Implementierung des Risikomanagements. Der Implementierungsstand des Risikomanagements hängt demnach von Trends und regulatorischen Entwicklungen ab, die der Organisation Legitimität verschafft.³⁸⁵ Auch Studien der Privatwirtschaft unterstreichen den Zusammenhang. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003) identifizierten bei der Untersuchung von kanadischen Unternehmen, dass die Einhaltung der Toronto-Stock-Exchange Leitlinien Grund war für die Einführung von Risikomanagement.³⁸⁶ Gates, S. (2006), Liebenberg, A. / Hoyt, R. (2003) sowie Manab, N. / Kassim, I. / Hussin, M. (2010) bewiesen ebenfalls einen Einfluss von rechtlichen und regulatorischen Compliance-Anforderungen wie den Sarbanes-Oxley Act.³⁸⁷

In der Konsequenz wird argumentiert, dass Richtlinien zur Corporate Governance oder spezifische Risikomanagement-Regulierungen für deutsche und Schweizer Gemeinden einen starken Einfluss auf den Implementierungsstand des Risikomanagements ausüben. Dies führt zu folgender explorativen Fragestellung:

EF8 Welchen Einfluss nehmen rechtliche Vorschriften zur Einführung eines Risikomanagements auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

³⁷⁸ Vgl. Mastronardi, P. (2004), S. 81.

³⁷⁹ Vgl. Rehm, H. / Matern-Rehm, S. (2010), S. 321.

³⁸⁰ Vgl. Motel, J. / Richter, M. (2016), S. 74.

³⁸¹ Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 54.

³⁸² Den genauen Wortlaut sowie weitere Beispiele siehe Kapitel 2.2.2.

³⁸³ Vgl. Bayern (1998), § 87 Abs. 2.

³⁸⁴ Vgl. Bayern (1998), § 61 Abs. 3.

³⁸⁵ Vgl. Eisenhardt, K.M. (1988), S. 488.

³⁸⁶ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003), S. 53.

³⁸⁷ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 348.



3.2.4 Einflussfaktoren abgeleitet aus der Kontingenztheorie

3.2.4.1 Informations- und Kommunikationstechnologie

Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT) werden in der Literatur als wesentlicher Faktor mit Einfluss auf das Risikomanagement angesehen,³⁸⁸ da das Risikomanagement IT-Unterstützung benötigt³⁸⁹ und die Organisation bei der Sammlung, Auswertung und Modellierung von relevanten Daten unterstützt sowie Risiken präziser misst.³⁹⁰

In der klassischen Kontingenztheorie wird die Technologie als einer der wichtigsten situativen Faktoren bezeichnet, welche die Organisationsstruktur beeinflusst.³⁹¹ Die Technik bezieht sich in diesem Rahmen in der Regel auf die Fertigungstechnik. Woods, M. (2009) definiert den Kontingenzfaktor Technologie im Kontext der dienstleistungsorientierten öffentlichen Verwaltung neu als Informations- und Kommunikationstechnologie (IT). Dabei beeinflusst die IT direkt das Risikomanagementsystem und stellt einen integralen Bestandteil des Risikomanagementprozesses dar.³⁹² Auch Miccolis, J. (2003) stellte in seiner Untersuchung fest, dass ein Mangel an geeigneten Technologien bei der Umsetzung von ERM ein Hindernis ausmacht. Daraus lässt sich folgende explorative Fragestellung ableiten:

EF9 Welchen Einfluss nimmt die Verwendung einer Risikomanagement-unterstützenden IT-Lösung auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

3.2.4.2 Ressourcen

Bei der Implementierung von Risikomanagement ist die Verfügbarkeit von ausreichenden Ressourcen wie beispielsweise Geld, Mitarbeitenden und Zeit notwendig. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015) identifizierten ausreichende Ressourcen als größtes Hindernis bei der Implementierung von Risikomanagement.³⁹³ Auch Gates, S. (2006) stellt fehlende Ressourcen als Hindernis bei der Implementierung von Risikomanagement fest.³⁹⁴ In einer aktuellen Studie von Beasley, M. / Branson, B. / Hanock, B. (2015) wird der Mangel an ausreichenden Ressourcen als häufigste Hürde bei der Einführung eines Risikomanagements identifiziert,³⁹⁵ Roth, J. (2006) stellt die Hürde Ressourcen am zweithäufigsten fest.³⁹⁶

Miccolis, J. (2003) und KPMG (2010)³⁹⁷ fanden heraus, dass der Zeitmangel bei Unternehmen eine Schwierigkeit für die Umsetzung von Risikomanagement darstellt. Aufgrund dessen

³⁸⁸ Vgl. Liebenberg, A. / Hoyt, R. (2003), S. 40.

³⁸⁹ Vgl. Segal, S. (2011), S. 61.

³⁹⁰ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 349; Jablonowski, M. (2001).

³⁹¹ Vgl. Child, J. (1977), S. 14.

³⁹² Vgl. Woods, M. (2009), S. 77.

³⁹³ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 357.

³⁹⁴ Vgl. Gates, S. (2006), S. 86.

³⁹⁵ Vgl. Beasley, M.S. / Branson, B. / Hanock, B. (2015), S. 32.

³⁹⁶ Vgl. Roth, J. (2006), S. 81.

³⁹⁷ Vgl. KPMG (2010), S. 26.



wird in dieser Studie argumentiert, dass je weniger Unternehmen durch Zeitmangel behindert werden, desto weiter ihr Entwicklungsstatus des Risikomanagements ist.³⁹⁸

Die Kontingenztheorie unterstützt den Zusammenhang, dass interne und externe Faktoren das Risikomanagement einer Organisation beeinflussen können. Eine Veränderung der internen Faktoren wie beispielsweise die Verfügbarkeit von Zeit kann zu einer Veränderung im Entwicklungsstatus der Risikomanagement-Implementierung führen. Daher ergibt sich folgende explorative Fragestellung:

EF10 Welchen Einfluss nimmt die verfügbare Zeit für die Implementierung von Risikomanagement auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?

3.2.4.3 Qualität des Risikomanagements

Das interne Umfeld sowie die Richtlinien zur Risikobeurteilung und zu den Überwachungsaktivitäten einer Organisation werden basierend auf COSO IC³⁹⁹ als Elemente eines größeren Systems von Organisationssteuerungsmaßnahmen betrachtet. In der Konsequenz und auf den Kontext des Risikomanagements in Gemeinden angepasst, wird die Qualität anhand der Maßnahmen und Kontrollen in den Schlüsselbereichen

- Strategie (Legislaturziele),
- operative Gemeindeprozesse,
- finanzielle Berichterstattung und
- Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen

beurteilt. Es wird angenommen, dass die Qualität des Risikomanagements hoch ist, wenn die vier Kriterien erfüllt sind, die wie folgt gemessen werden können.

Die Kriterien strategische Ziele und operative Gemeindeprozesse beziehen sich auf den Gemeinderat und die Verwaltungsleitung, die eine angemessene Sicherheit erfordern, die strategischen und operationellen Ziele zu erreichen.⁴⁰⁰ Strategieziele werden in der Regel vom Gemeinderat festgelegt und sind die Hauptthemen einer Gemeinde für die kommenden Jahre.

³⁹⁸ In der Literatur wird der Begriff Ressourcen teilweise ohne weitere Differenzierung erwähnt. Einzig Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015) und Gates, S. (2006) differenzieren die Begriffe, zählen die Arten von Ressourcen jedoch nicht abschließend auf. Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf den Ressourcenfaktor Zeit, da der Faktor Technologie unter dem Begriff „IT“ separat behandelt wird. Der Faktor personelle Ressourcen wird unter dem Begriff Zeit subsummiert, da im weiteren Sinn mit ausreichend Personal verstanden wird, dass diesem ausreichend Zeit für die Implementierung von Risikomanagement zur Verfügung steht. Der Faktor „finanzielle Ressourcen“ wurde gemessen, jedoch konnte kein signifikanter Einfluss identifiziert werden, wie in Anhang 6.7 dargestellt.

³⁹⁹ COSO (2004).

⁴⁰⁰ Vgl. Pfister, J. (2009), S. 27.



Die finanzielle Berichterstattung muss zuverlässig erstellt werden, was eine präzise Anwendung der Messmethoden und eine korrekte Wiedergabe der Ergebnisse der Berichterstattung bedeutet.⁴⁰¹ Schließlich wird die Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen erreicht, wenn die externen regulatorischen Anforderungen sowie die internen Richtlinien erfüllt sind.⁴⁰² In dieser Studie wird erwartet, dass Gemeinden mit einem weiter entwickelten Risikomanagement eher ein Risikomanagement mit hoher Qualität ausweisen. Dies führt zu folgender explorativer Fragestellung:

EF11 Welchen Einfluss nimmt der Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde auf die Qualität des Risikomanagements?

3.2.4.4 Moderator Nationalität

Ergänzend zur Analyse von direkten Ursache-Wirkungsbeziehungen von Einflussfaktoren auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung werden Kontingenzfaktoren miteinbezogen, die diese Beziehung moderieren können. Ein Moderatoreffekt besteht, wenn ein Kontingenzfaktor die Stärke des Wirkungszusammenhangs von Einflussfaktoren und Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung beeinflusst bzw. moderiert.⁴⁰³ Der Moderator Nationalität ist aufgrund des Rahmens dieser Arbeit, indem die beiden Länder Deutschland und Schweiz untersucht werden, bedeutsam.

Die Gemeinden unterliegen je nach Land sich unterscheidenden Umweltsphären wie beispielsweise rechtlichen Rahmenbedingungen, einem anderen technologischen Umfeld oder unterschiedlichen sozialen Gegebenheiten. Im Zusammenhang mit dem Risikomanagement können unterschiedliche regulatorische Richtlinien in Deutschland oder der Schweiz zu einem anderen Implementierungsstand der Gemeinden im Risikomanagement führen. Auch differierender Druck aus der Bevölkerung oder der Politik in den Ländern, unterschiedliche technische Mittel wie Risikomanagement-Tools, die zur Verfügung gestellt werden, oder Förderungsmaßnahmen der Regierung wie Schulungen für den Umgang mit Risiken können einen ungleichen Entwicklungsfortschritt bedingen.

Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005) untersuchten den Entwicklungsfortschritt der Risikomanagement-Implementierung amerikanischer und internationaler Unternehmen und zeigten, dass das Risikomanagement internationaler Firmen weiterentwickelt ist.⁴⁰⁴ Collier, P. / Woods, M. (2011) fanden bei einer vergleichenden Untersuchung der Risikomanagementsysteme öffentlicher Verwaltungen in Australien und England heraus, dass aufgrund differierendem nationalem Kontext verschiedene Einflussfaktoren das Risikomanagement unterschiedlich beeinflussen.⁴⁰⁵

⁴⁰¹ Vgl. Kinney, W. (2000), S. 62.

⁴⁰² Vgl. Kinney, W.R. (2000), S. 62.

⁴⁰³ Vgl. Hair, J. et al. (2014), S. 243.

⁴⁰⁴ Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 529.

⁴⁰⁵ Vgl. Collier, P. / Woods, M. (2011), S. 111.



Der Zusammenhang des nationalen Kontextes und die Ausgestaltung des Risikomanagements kann kontingenztheoretisch begründet werden.⁴⁰⁶ Die grundlegende These ist, dass Länder unterschiedliche kulturelle Eigenschaften aufweisen. Dies führt zu abweichendem Verhalten auch in Bezug auf die Beeinflussung der Risikomanagement-Implementierung.⁴⁰⁷ Es ist ebenfalls möglich, dass eine starke Unternehmenskultur die nationale Kultur in der Arbeitssituation dominiert.⁴⁰⁸ Diese Überlegungen werden in den folgenden explorativen Fragestellungen konkretisiert:

EF12,1 Welchen Einfluss nimmt der Moderator Nationalität auf die Beziehungen zwischen

- den Einflussfaktoren *Gemeinderat, Leitung Finanzen, Verwaltungsleiter, Rechnungsprüfung, Kompetenzen, Ausbildung, Fraud, Regulierung, IT, Ressourcen*
- und
- dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung?

EF12,2 Welchen Einfluss nimmt der Moderator Nationalität auf die Beziehung zwischen

- dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung
- und
- der Qualität des Risikomanagements?

3.2.4.5 Moderator Organisationsgröße

Die Organisationsgröße gilt als typischer Faktor der Kontingenztheorie, wird aber auch in der Neoinstitutionentheorie als klassischer Einflussfaktor von Organisationsstrukturen beschrieben.⁴⁰⁹ Forscher fanden heraus, dass mit zunehmender Organisationsgröße, meist definiert mit der Zahl der Organisationsmitglieder, der Bedarf nach formelleren Managementsystemen⁴¹⁰ wie dem Risikomanagement steigt.⁴¹¹ Dabei wird angenommen, dass große Organisationen, die über eine höhere Beschäftigtenzahl und einen höheren Jahresumsatz verfügen, aufgrund ökonomischer Vorteile einen höheren Spezialisierungs- und Professionalisierungsgrad aufweisen.⁴¹² Die größere Bandbreite der Aktivitäten und Anzahl der Aufgaben einer großen Gemeinde wirken sich als Komplexitätstreiber aus.⁴¹³

⁴⁰⁶ Vgl. Collier, P.M. / Woods, M. (2011), S. 120.

⁴⁰⁷ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 152.

⁴⁰⁸ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 154.

⁴⁰⁹ Vgl. Kieser, A. (2006), S. 222.

⁴¹⁰ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 148.

⁴¹¹ Siehe z.B. Colquitt, L. / Hoyt, R. / Lee, R. (1999), S. 58; Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 524 oder Nötzli Breinlinger, U. (2006), S. 132.

⁴¹² Vgl. Kieser, A. (2006), S. 223.

⁴¹³ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 53.



Die Studie von Woods, M. (2009), die eine große angelsächsische öffentliche Verwaltung untersuchte, zeigt, dass diese über einen hohen Formalisierungsgrad verfügt und zu einer großen Anzahl von Fachkräften tendiert, die ausgereifte Technologien mit stark dokumentierten Kontrollsystemen verwenden.⁴¹⁴ Colquitt, L. / Hoyt, R. / Lee, R. (1999) fanden heraus, dass die Größe ein Faktor ist, der entscheidend ist im Hinblick darauf, ob ein Unternehmen Risikomanagement verwendet oder nicht.⁴¹⁵ Des weiteren identifizieren Gordon, L.A. / Loeb, M.P. / Tseng, C.-Y. (2009)⁴¹⁶, Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005)⁴¹⁷, Hoyt, R. / Liebenberg, A. (2011)⁴¹⁸ und Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015)⁴¹⁹ die Organisationsgröße als wichtigen Faktor bei der Implementierung von Risikomanagement. Große Organisationen implementieren das Risikomanagement mit einer höheren Wahrscheinlichkeit aufgrund der erhöhten Komplexität, einem breiteren Spektrum von Risiken und der Verfügbarkeit von mehr Ressourcen, welche die Risikomanagement-Implementierung unterstützen. Hingegen besteht die Vermutung, dass eine zunehmende Größe der Verwaltung die Effektivität eines Managementinstruments mindern kann, indem intern eine unterschiedliche Akzeptanz („cultures in cultures“) von Managementsystemen entsteht und diese eher fragmentiert statt einheitlich betrieben werden.⁴²⁰

In dieser Arbeit wird postuliert, dass größere Gemeinden aufgrund der Notwendigkeit einer umfassenden Risikomanagement-Strategie das Risikomanagement weitergehend implementiert haben als kleinere Gemeinden.⁴²¹ In der Folge wird die moderierende Wirkung der Organisationsgröße auf die Beziehungen zwischen den bereits erwähnten Einflussfaktoren und dem Stand der Entwicklung der Risikomanagement-Implementierung untersucht. Die obige Argumentation führt zu folgenden explorativen Fragestellungen:

EF13,1 Welchen Einfluss nimmt der Moderator Organisationsgröße auf die Beziehungen zwischen

- den Einflussfaktoren *Gemeinderat, Leitung Finanzen, Verwaltungsleiter, Rechnungsprüfung, Kompetenzen, Ausbildung, Fraud, Regulierung, IT, Ressourcen*

und

- dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung?

EF13,2 Welchen Einfluss nimmt der Moderator Organisationsgröße auf die Beziehung zwischen

⁴¹⁴ Vgl. Woods, M. (2009), S. 70.

⁴¹⁵ Vgl. Colquitt, L.L. / Hoyt, R.E. / Lee, R.B. (1999), S. 43.

⁴¹⁶ Vgl. Gordon, L. / Loeb, M. / Tseng, C.-Y. (2009), S. 304.

⁴¹⁷ Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 521.

⁴¹⁸ Vgl. Hoyt, R.E. / Liebenberg, A.P. (2011), S. 810.

⁴¹⁹ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 355.

⁴²⁰ Vgl. Woods, M. (2009), S. 78.

⁴²¹ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003), S. 57.



- dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung
- und
- der Qualität des Risikomanagements?

3.2.5 Zusammenfassung der theoretisch fundierten Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement

Die voran identifizierten und diskutierten Faktoren mit Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung werden in Abb. 14 im Überblick mit Referenz zu deren theoretischer Fundierung wie der Agenturtheorie, der Neoinstitutionen- und der Kontingenztheorie dargestellt.

Abb. 15 fasst schließlich die einzelnen organisationstheoretisch begründeten Faktoren zusammen und stellt die entwickelten explorativen Fragestellungen im Forschungsmodell graphisch dar.

Dabei wurden Faktoren hergeleitet, von denen ein begründeter Einfluss auf den Entwicklungsstand des Risikomanagements erwartet werden kann. Da keine Studien zur Implementierung von Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen bekannt sind, ist vorab nicht feststellbar, ob und wie diese Faktoren Einfluss nehmen.

Im Strukturmodell, wie es Abb. 15 darstellt, verdeutlichen die Pfeile die Kausalbeziehungen. Dabei zeigen die Pfeile von den exogenen, unabhängigen Variablen (wie beispielsweise der Gemeinderat, der Verwaltungsleiter, Kompetenzen etc.) auf die endogenen, abhängigen Variablen (wie der Stand der Risikomanagement-Implementierung und die Qualität).⁴²²

⁴²² Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 39.

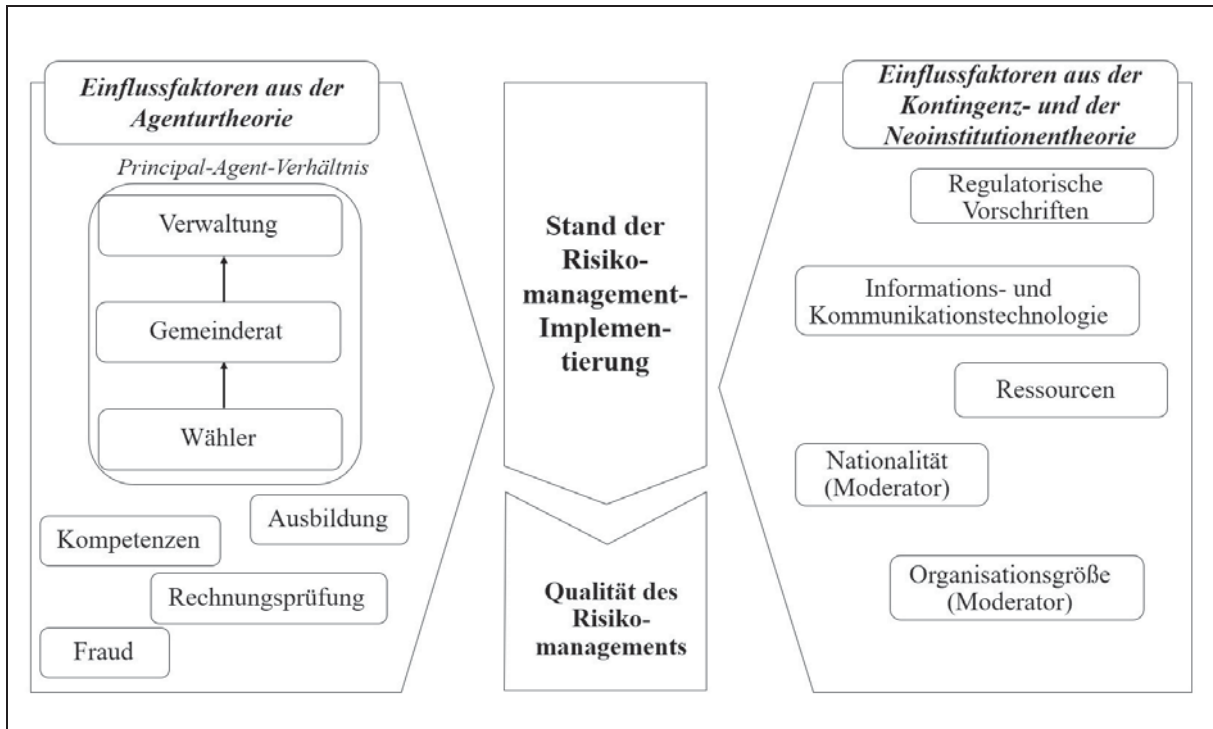


Abb. 14: Einflussfaktoren und theoretische Fundierung

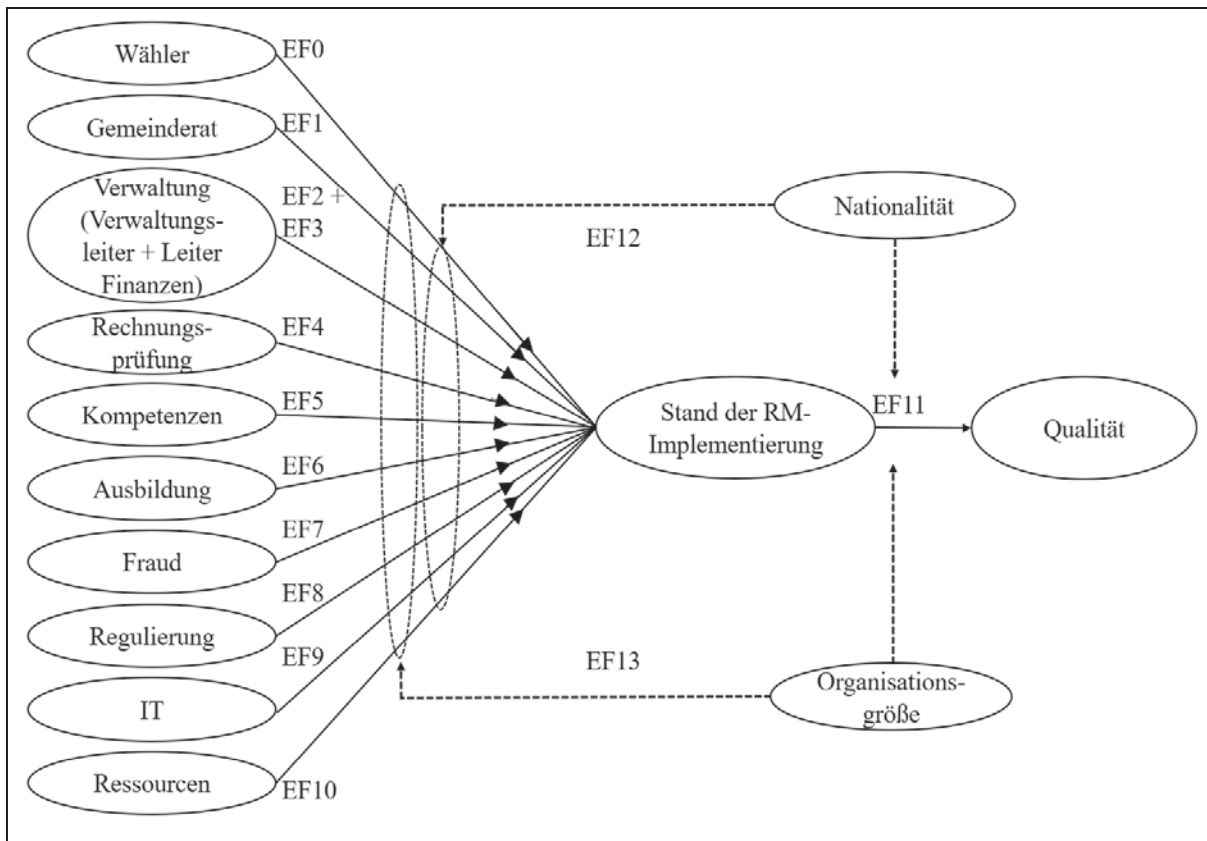


Abb. 15: Forschungsmodell abgeleitet aus der Theorie



3.3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement aus der qualitativen Untersuchung

3.3.1 Methodische Konzeption der qualitativen Untersuchung

Als Basis der qualitativen und der quantitativen Untersuchung wurde die zugrundeliegende Literatur untersucht.⁴²³ Der daran anknüpfende empirische Prozess erfolgt in einem ersten Schritt anhand einer qualitativen Analyse, gefolgt von einer quantitativen Umfrage im zweiten Schritt.

Das fragmentierte bzw. nicht vorhandene Wissen aus bisherigen Studien begründet den qualitativen Forschungsansatz,⁴²⁴ wobei mit Hilfe von Interviews eine Realitätsnähe zu den Kommunen geschaffen und ein ganzheitliches und realistisches Bild der Untersuchungsobjekte aufgezeigt werden kann.⁴²⁵ Das Ziel der qualitativen Datenerhebung ist ein besseres Verständnis der forschungsrelevanten Kriterien und Fragestellungen für die Entwicklung von Messgrößen.⁴²⁶

Dazu werden drei Fallstudien von Kommunen, die bereits das Risikomanagement implementiert haben, anhand eines multiplen Fallstudiendesigns⁴²⁷ veranschaulicht. Die Implementierung bezieht sich auf die vorgelagerte Phase zur Inbetriebnahme im Risikomanagement-Lebenszyklus, also vom Zeitpunkt, als erstmals ein Risikomanagement gefordert wurde, bis zum Zeitpunkt, als das Risikomanagement in Betrieb genommen wurde. Der Implementierungsprozess der Fallstudien wird dargestellt, um daraus den Einfluss einzelner Faktoren auf die Umsetzung des Risikomanagements zu interpretieren.

Die Auswahl der Fallstudien fand als theoretisches Sampling statt.⁴²⁸ Die Zusammenstellung der Fallstudien basiert auf den Prinzipien Ähnlichkeit und Variation. Im Zusammenhang mit der Ähnlichkeit erfüllen die ausgewählten Fallstudien folgende Kriterien: (i) öffentliche Kommunalverwaltung, wie sie bereits definiert wurde, (ii) die systematische Implementierung des Risikomanagements hat bereits stattgefunden, und (iii) die Implementierung liegt nicht länger als fünf Jahre zurück. Variationen innerhalb der Fallstudien bestehen in Bezug auf die Organisationsgröße (Anzahl Mitarbeitende und Bilanzsumme) und länderspezifische, politische Eigenheiten. Die Anzahl der zu untersuchenden Kommunen wurde auf drei festgesetzt. Mit drei Fallstudien kann der Implementierungsprozess des Risikomanagements exemplarisch aufgezeigt werden, wobei die unterschiedlichen Einflussfaktoren bereits erkennbar sind. Diese Einflussfaktoren werden später quantitativ untersucht, weshalb die Anzahl der Fallstudien auf drei beschränkt wurde.

⁴²³ Vgl. Weischer, C. (2007), S. 335.

⁴²⁴ Vgl. Yin, R. (2009), S. 5–14.

⁴²⁵ Vgl. Lamnek, S. (2010), S. 273.

⁴²⁶ Vgl. Töpfer, A. (2010), S. 252.

⁴²⁷ Vgl. Yin, R.K. (2009), S. 25–44.

⁴²⁸ Vgl. Eisenhardt, K. (1989), S. 536.



Die öffentliche Hand unterscheidet sich hinsichtlich Aufgaben und Leistungszielen gegenüber privatwirtschaftlichen Unternehmen. Ein weiterer wesentlicher Aspekt sind die Strukturen öffentlicher Verwaltungen aufgrund verschiedener politischer Staatsformen.⁴²⁹ Der deutschsprachige Raum wird als kontinentaleuropäisch-föderal geprägt bezeichnet,⁴³⁰ womit er wesentliche Gemeinsamkeiten im Verwaltungssystem aufweist und damit einen Vergleich von deutschen und Schweizer Gemeinden erleichtert. Die vorliegende Arbeit analysiert daher öffentliche Verwaltungen aus den erwähnten Ländern.

Die Beschaffung der qualitativen Daten fand anhand von Interviews statt.⁴³¹ Um konkrete Aussagen zum Forschungsfeld zu erreichen, eignet sich das Leitfadenterview als Erhebungsmethode. Das Hauptmerkmal dieses Interviewtyps ist ein zugrundeliegender Leitfaden. Dieser Leitfaden dient zur Sicherstellung, dass alle wesentlichen Aspekte der explorativen Fragestellung berücksichtigt werden,⁴³² und wird als Richtschnur betrachtet. Der Leitfaden hat den Vorteil, dass Daten vergleichbar sind und Interviews strukturiert werden können.⁴³³

Die Experteninterviews der teilnehmenden Kommunen wurden mit derjenigen Person, die für das operative Risikomanagement verantwortlich ist, durchgeführt. Experteninterviews sind eine besondere Ausprägung des Leitfadenterviews und beziehen sich auf ein klar abgegrenztes Forschungsfeld, bei dem der Befragte in seiner Funktion als Experte eines spezifischen Forschungsfeldes interessant ist.⁴³⁴

Die Quelle der aufgeführten Direktzitate ist jeweils die interviewte Person der den Fallstudien zugehörigen Gemeinde. Zusätzlich wurden Dokumente der Kommunen im Zusammenhang mit dem Risikomanagement beigezogen, um die Interviewaussagen zu verifizieren und anzureichern.⁴³⁵

Der Implementierungsprozess der drei Fallstudien wird anhand der Meilensteine *Initiieren, Planen, Einführen und Überprüfen*⁴³⁶ dargestellt. Dabei wird insbesondere auf die Zielaspekte im Risikomanagement eingegangen. Dies stellt einen Hintergrund für die Analyse der Einflussfaktoren dar, wobei Hinweise aus den Fallstudien verwendet werden, um zu zeigen, dass die Implementierung des Risikomanagements von einigen Faktoren beeinflusst wird. Aus den Fallstudien werden die Faktoren identifiziert, die während des Implementierungsprozesses auf das Risikomanagement Einfluss genommen haben.

Der Vorteil der geringen Anzahl Interviews liegt darin, dass diese mit hoher Präzision dargestellt und verglichen werden können. Der Nachteil ergibt sich daraus, dass sich die gewonnenen Erkenntnisse nicht verallgemeinern lassen. Dieser Problematik entgegnet die quantitative Forschung, welche im zweiten Teil der Arbeit dargestellt wird. Aus den durch die Fallstudien

⁴²⁹ Vgl. Schuppert 2000, S. 63, zit. in Baacke, L. (2010), S. 53.

⁴³⁰ Vgl. Kuhlmann, S. (2010), S. 142.

⁴³¹ Der Leitfaden zu den halboffenen Experteninterviews ist dem Anhang 6.1 beigelegt.

⁴³² Vgl. Gläser, J. / Laudel, G. (2010), S. 42.

⁴³³ Vgl. Mayer, H. (2012), S. 37.

⁴³⁴ Vgl. Mayer, H. (2012), S. 37.

⁴³⁵ Vgl. Mayer, H. (2012), S. 46.

⁴³⁶ In Anlehnung an die Schritte im Projektmanagement, wie sie bspw. Wysocki, R. (2003), begründet.



gewonnenen Erkenntnissen und aus der vorangegangenen Literaturrecherche konnte der Fragebogen für die quantitative Analyse konstruiert werden.

Dabei wurden zuerst die Rahmenbedingungen des Risikomanagement-Implementierungsprozesses, das heißt der Startpunkt der Implementierung sowie die verwendeten Ressourcen für die Implementierung und den Betrieb der Kommune abgefragt. Anschließend wurde der Risikomanagementprozess anhand der Aspekte gemäß ISO 31000 (Organisation, Risikoidentifikation, -bewertung etc.) ermittelt und die Interviewten gefragt, welche Akteure bei der Initiierung des Risikomanagementprozesses wann und wie Einfluss genommen haben. Schließlich wurden die Interviewpartner gefragt, welche Faktoren die Risikomanagement-Implementierung begünstigt bzw. negativ beeinflusst haben (z.B. Krisensituation, Rechtsgrundlage, etc.). Mit einer offenen Frage konnten die Interviewpartner zum Schluss aus ihrer Sicht fehlende Aspekte einbringen. Ebenfalls wurde gefragt, ob Unterlagen zum Risikomanagement vorhanden sind, die für die Arbeit ausgewertet werden dürfen. Der vollständige Fragebogen ist dem Anhang 6.1 zu entnehmen, weitere Informationen zu den Interviews finden sich im Anhang 6.2.

3.3.2 Fallstudie Stadt Karlsruhe, Deutschland

3.3.2.1 Die Stadt Karlsruhe

Die Stadt Karlsruhe ist die zweitgrößte Stadt des Bundeslandes Baden-Württemberg. Die kreisfreie Stadt zählt rund 300'000 Einwohner und liegt am Rhein an der Landesgrenze zu Frankreich. Die Stadt ist in 28 Teilhaushalten organisiert und beschäftigt rund 5'200 Mitarbeitende als Beamtinnen und Beamte und Angestellte.⁴³⁷ Die Stadt Karlsruhe wird von zwei Organen geführt, dem Gemeinderat und dem Oberbürgermeister.

Der Gemeinderat, bestehend aus dem Oberbürgermeister als stimmberechtigtem Vorsitzenden und 48 ehrenamtlichen Mitgliedern (Stadträte, gewählt für 5 Jahre), ist die Vertretung der Bürgerschaft und legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest. Soweit der Oberbürgermeister nicht zuständig ist, entscheidet der Gemeinderat über Angelegenheiten der Gemeinde.⁴³⁸ Der Gemeinderat kontrolliert die Verwaltung und übt in der Praxis die Funktion eines Parlaments aus, erlässt aber keine formellen Gesetze. Die Verfassung und der Gesetzgeber garantieren das Recht auf Selbstverwaltung.⁴³⁹ Der Oberbürgermeister wird von den Bürgern für 8 Jahre gewählt, ist Leiter der Verwaltung und vertritt die Gemeinde nach außen.⁴⁴⁰ Er regelt die Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie die ihm vom Gemeinderat und vom Gesetz übertragenen Aufgaben. Die Stadt Karlsruhe ist in 6 Dezernate organisiert, welchen wiederum unterschiedliche Dienststellen und Ämter unterstellt sind (siehe Tab. 4).

⁴³⁷ Vgl. Stadtkämmerei Stadt Karlsruhe (2015), S. 438.

⁴³⁸ Vgl. Gemeinderat der Stadt Karlsruhe (1971), §§ 1–2.

⁴³⁹ Vgl. Stadt Karlsruhe (2015).

⁴⁴⁰ Vgl. Gemeinderat der Stadt Karlsruhe (1971), § 12.



	Geschäftskreis	Unterstellte Dienststellen/ Ämter
Dezernat 1 Oberbürgermeister*	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungssteuerung • Außenbeziehungen • Repräsentation • Recht und weiteres 	<ul style="list-style-type: none"> • Hauptamt • Zentraler Juristischer Dienst und weiteres
Dezernat 2 Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • Öffentliche Sicherheit und Ordnung • Personal und Organisation und weiteres 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal- und Organisationsamt • Ordnungs- u. Bürgeramt und weiteres
Dezernat 3 Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • Soziales • Schulen • Sport und weiteres 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozial- und Jugendbehörde • Bäderbetriebe und weiteres
Dezernat 4 Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzen und Beteiligungen • Wirtschaft und Arbeit • Stadtmarketing und weiteres 	diverse
Dezernat 5 Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • Umwelt und Klimaschutz • Gesundheit • Katastrophenschutz und weiteres 	diverse
Dezernat 6 Bürgermeister	<ul style="list-style-type: none"> • Planen und Bauen • Immobilienmanagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiefbaamt und weiteres
*Vorsitzender des Gemeinderats und Leiter der Verwaltung		

Tab. 4: Dezernatsverteilungsplan der Stadt Karlsruhe⁴⁴¹

Das Karlsruher Stadtrecht wird aufgrund der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg beschlossen. Eine weitere für die Stadt Karlsruhe wirksame Rechtsvorschrift ist die Gemeindehaushaltsverordnung Baden-Württemberg. Die kommunale Haushaltsverordnung fordert eine Berücksichtigung von vorhersehbaren Risiken bei der Bewertung von Vermögen und Schulden.⁴⁴² Im Rechenschaftsbericht sollen auch zu erwartende positive Entwicklungen und mögliche Risiken von besonderer Bedeutung dargestellt werden.⁴⁴³ Schließlich gilt es, im Konsolidierungsbericht Angaben über die erwartete Entwicklung von Perspektiven und Risiken darzustellen.⁴⁴⁴ Im Jahresabschluss der Stadt Karlsruhe wird demnach über positive Entwicklungen und mögliche Risiken berichtet. Insbesondere im Rechenschaftsbericht wird auf vereinzelte Risiken eingegangen.

⁴⁴¹ Vgl. Stadt Karlsruhe (2013).

⁴⁴² Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 43.

⁴⁴³ Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 54.

⁴⁴⁴ Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 58.



3.3.2.2 Implementierung von Risikomanagement

Die Initiierung des Risikomanagements resultierte in der Stadt Karlsruhe infolge eines Problemfeldes in der Sozial- und Jugendbehörde.⁴⁴⁵ Die zunehmende Forderung nach Personal im Bereich der Maßnahmen gegen häusliche Gewalt führten im Personal- und Organisationsamt zusammen mit dem zentraljuristischen Dienst zum Bedarf, Risiken systematisch zu erfassen und zu bewerten, um darauf aufbauend den Personalbedarf planen zu können. Mit der Zusage des Oberbürgermeisters zur Implementierung eines stadtweiten Risikomanagements wurde das Projekt gestartet. Abb. 16 zeigt überblicksartig den Implementierungsprozess des Risikomanagements, wie er in der Stadt Karlsruhe vollzogen wurde.

Um den Implementierungsprozess strukturiert planen zu können, befasste sich die Stadt Karlsruhe vorerst mit dem Risikomanagement, wie es in der Privatwirtschaft betrieben wird. Der Organisationzweck der freien Wirtschaft ist die Gewinnerzielung. In der Folge stellt jener Umstand ein Risiko dar, der die Ertrags- oder Finanzlage des Unternehmens beeinträchtigt. Dieser Organisationzweck lässt sich nicht für eine öffentliche Verwaltung abbilden, vielmehr besteht deren Organisationzweck in der Sicherung des Gemeinwohls.

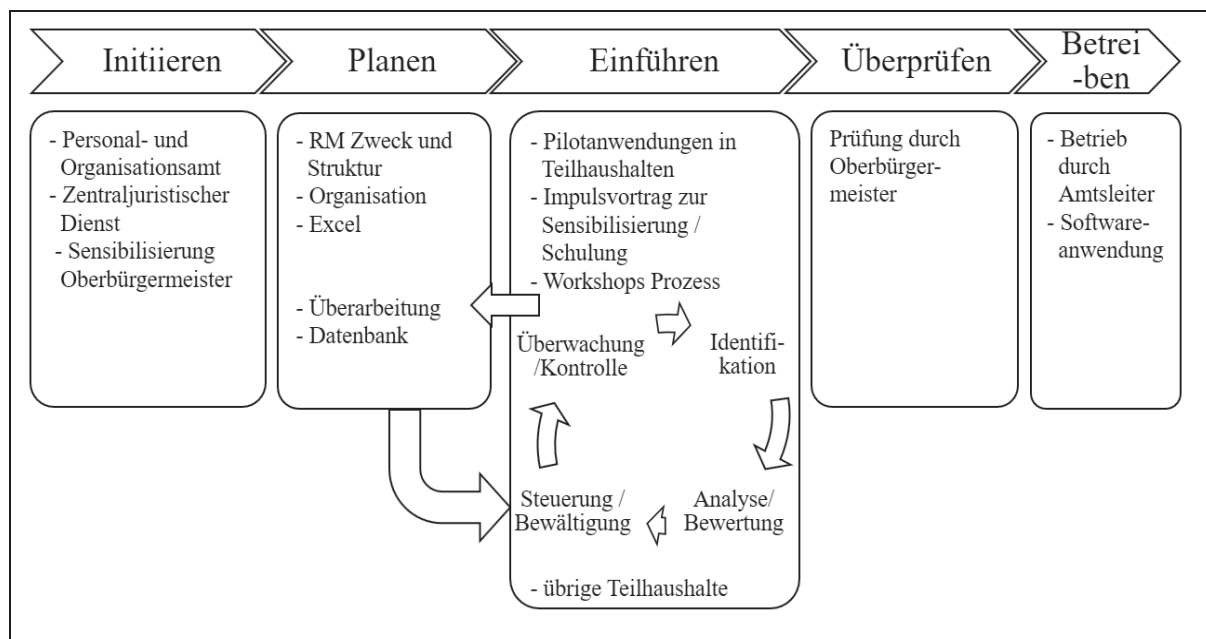


Abb. 16: Roadmap zur Implementierung des Risikomanagements der Stadt Karlsruhe

Das Risikomanagement der Stadt Karlsruhe beschränkt sich aufgrund dessen nicht auf betriebswirtschaftliche Risiken, vielmehr umfasst die Sicherung des Gemeinwohls folgendes:

- die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
- der Erhalt der Lebensgrundlagen

⁴⁴⁵ Die Informationen zur Stadt Karlsruhe stammen aus dem Interview mit Dr. Björn Weiße vom 3. Dezember 2014 und weiteren Dokumenten (siehe Anhang 6.2). Die Direktzitate in Kapitel 3.3.2 sind ebenfalls auf das Interview mit Dr. Björn Weiße vom 3. Dezember 2014 zurückzuführen.



- die Umsetzung des Bürgerwillens
- eine Identitätsstiftung von Karlsruhe für die Bürger
- die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Verwaltung.

Ein Risiko einer Kommune wirkt sich ungünstig auf das Gemeinwohl resp. auf die fünf genannten Punkte, die als Risikokategorien bezeichnet werden, aus. Das Risikomanagement trägt dazu bei, die Risiken einer Kommune zu minimieren, um die genannten Ziele besser zu erreichen.

Die Struktur des Risikomanagements baut auf den zentralen Pfeilern Risikoidentifikation, Bewertung, Steuerung und Reporting, wie sie gängige Normen wie ISO 31000 festhalten, auf. Die Implementierung erfolgte nicht ämterweise, sondern wurde nach Teilhaushalten aufgeteilt, da innerhalb eines Amtes verschiedene Teilhaushalte betreut werden. Pro Teilhaushalt wurden Risikoeigner festgelegt, die später zusammen mit der Amtsleitung zu einem Risikoworkshop eingeladen wurden. In einem ersten Schritt wurde das Risikomanagement bei jenen Teilhaushalten eingeführt, die sich für Pilotanwendungen zur Verfügung stellten, um anschließend die überarbeiteten und verbesserten Prozesse stadtweit zu implementieren. Das Projektteam leitete jeweils die Workshops.

Das Projektteam war organisiert in einen Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen. Der Lenkungsausschuss erarbeitete Beschlussvorlagen, traf Grundsatzentscheidungen und unterstand direkt dem Oberbürgermeister. Er setzte sich aus Vertretern der Verwaltungsspitze, zwei Dezernenten, dem Gesamtpersonalratsvorsitzenden, der Leitung Rechnungsprüfungsamt, der Leitung Kämmerei, dem Personalamtsleiter und jenen aus dem Organisationsbereich und dem Zentraljuristischen Dienst, welche die Steuerung des Projektes in ihren Händen hielten, zusammen. Schließlich waren die Amtsleiter, welche ihre Ämter für Pilotanwendungen zur Verfügung gestellt hatten, Mitglieder im Lenkungsausschuss. Die Arbeitsgruppen setzten sich mit Teilfragen auseinander. Zusätzlich arbeitete der stv. Leiter Krisenstab und Leiter Ordnungs- und Bürgeramt in der Arbeitsgruppe mit. Er konnte Erfahrungen aus der Privatwirtschaft mitbringen.

Das Risikomanagement wurde in der vom Projektteam entwickelten Excel-Liste erfasst und während der Implementierung laufend angepasst und verbessert. Für den Betrieb wird eine externe Softwarelösung für das Risikomanagement beigezogen.

Die Ämter wurden bei der Einführung in das Thema und die Methodik sowie bei der Ersterfassung und -dokumentation der Risiken unterstützt und ausgebildet. Der erste Workshop zum Risikomanagement startete mit einem Impulsvortrag, womit versucht wurde, eine Sensibilisierung für das Thema Risikomanagement zu erreichen. Zudem wurden Grundlagen zum Risikomanagement geschaffen und die risikopolitischen Grundsätze der Stadt Karlsruhe vermittelt.



Die Risikoidentifikation bestand darin, frühzeitig risikobehaftete Tätigkeiten zu erkennen, welche das Gemeinwohl der Stadt Karlsruhe beeinträchtigen können.

Um eine verlässliche Risikoidentifikation sicherzustellen, brauchte es einen systematischen Prozess. Dazu bewährte sich ein strukturiertes Brainstorming, bei dem anlehnend an die Tätigkeiten und Dienstleistungen nach konkreten Risiken des untersuchten Amtes gesucht und diese an einem Flipchart visualisiert wurden. Nachfolgend wird ein Beispiel dargestellt, das die Identifizierung von Risiken veranschaulicht.

Dem Amt Bäderbetriebe obliegen die Tätigkeiten Badeaufsicht, Wartungen, Reinigung und Aushilfe an der Kasse. Dabei wurde die Tätigkeit Badeaufsicht als risikobehaftet identifiziert, da bei fahrlässiger Aufsicht Menschen zu Schaden kommen können. Nun wurde diese Tätigkeit weitergehend nach Risiken analysiert mit den Kernfragen, was hinsichtlich der Badeaufsicht in jedem Falle gewährleistet sein muss und was auf keinen Fall passieren darf. Da große Gefahr besteht, dass eine Person in der Gegenstromanlage ertrinkt, wurde das identifizierte Risiko als „Ertrinken in der Gegenstromanlage“ benannt.

Nach der Risikoidentifikation wurden die Risiken analysiert und bewertet. Die Herausforderung bestand darin, ein Risiko so zu beschreiben, dass es zu einem späteren Zeitpunkt noch verständlich ist und eine Drittperson das Risiko deuten kann.

Die Auswirkungen eines Risikos können verschiedenartig sein und wurden in der Stadt Karlsruhe auf die Schadensklassen Sach-, Vermögens-, Reputations-, Personen- und Umweltschäden sowie Nichterfüllung von Pflichtaufgaben oder Gefährdung strategischer Ziele festgelegt. Jedes Risiko wurde einer Schadensklasse zugeordnet und hinsichtlich Höhe der Folgen auf einer vierstufigen Skala, wie in Tab. 5 dargestellt, bewertet. Bereits umgesetzte Maßnahmen wurden bei der Risikobewertung berücksichtigt. Beispielsweise wurde das Risiko „Ertrinken in der Gegenstromanlage“ als Risiko der Kategorie Öffentliche Sicherheit und Ordnung der Schadensklasse Personenschaden zugeordnet und mit existentieller Auswirkung (Wert = 4) bewertet.

Schadensklasse	1 Leicht	2 Mittelschwer	3 Schwer	4 Existentiell
Personenschaden	Keine ärztliche Behandlung notwendig	Ärztliche Behandlung notwendig	Dauerhafte Folge ohne ärztliche Behandlung	Dauerhafte Folge mit ärztlicher Behandlung
Sachschaden €	< 50 TSD	50 bis 500 TSD	500 bis 2'500 TSD	> 2'500 TSD
Vermögensschaden €	< 1 Mio.	1 bis 5 Mio.	5 bis 10 Mio.	> 10 Mio.
Umweltschaden	Reparabel mit max. leichten sonstigen Folgen	Reparabel mit max. mittleren sonstigen Folgen	Reparabel mit max. schweren sonstigen Folgen	irreparabel oder mit schwersten sonstigen Folgen



Schadensklasse	1 Leicht	2 Mittelschwer	3 Schwer	4 Existentiell
Beeinträchtigung Pflichtaufgaben	Kurzfristiger Ausfall	Längerer Aus- fall	Langer Ausfall (ab 1 Woche)	Dauerhafter Ausfall (ab 4 Wochen)
Beeinträchtigung stra- tegische Ziele	< 10%	10-30%	30-50%	> 50%
Reputation	Kurze, lokale Auswirkung	Längere, ggf. regionale Aus- wirkung	Lange, ggf. landesweite Auswirkung	Dauerhafte, ggf. bundes- weite Auswir- kung

Tab. 5: Bewertung der Schadensklassen der Stadt Karlsruhe⁴⁴⁶

Neben der Bewertung der Schadensklassen wurde die Eintrittswahrscheinlichkeit mit vier Stufen festgehalten. Die in der Stadt Karlsruhe verwendete Eintrittswahrscheinlichkeits-Skala stellt Tab. 6 dar. Beispielsweise wurde für das Risiko „Ertrinken in der Gegenstromanlage“ die Eintrittswahrscheinlichkeit der Höhe 1 (möglich) bestimmt. Mit dem Wert Schadensklasse (4) und Eintrittswahrscheinlichkeit (1) konnte nun der Risiko-Index mittels Addition und Quadrieren berechnet werden. Dieses Verfahren stellt eine von mehreren Möglichkeiten dar, wie sie in der Stadt Karlsruhe Anwendung findet. Im Beispiel wird ein Risiko-Index von $(4+1)^2=25$ erreicht. In der Stadt Karlsruhe stellt dies ein mittleres Risiko dar. Wird ein Risiko-Index von 36 und mehr berechnet, wird das Risiko als hoch eingestuft, 16 bis 25 Punkte stellen ein mittleres Risiko dar, bei tieferen Ergebnissen werden die Risiken in der Stadt Karlsruhe toleriert.

	Bezeichnung	Zeitraum
1	Unwahrscheinlich/nahezu ausgeschlossen	innerhalb von 6 und mehr Jahren
2	möglich	innerhalb von 3 bis 5 Jahren
3	wahrscheinlich	innerhalb von 1 bis 2 Jahren
4	nahezu sicher	innerhalb von 1 Jahr

Tab. 6: Eintrittswahrscheinlichkeitsskala der Stadt Karlsruhe⁴⁴⁷

Während der Implementierungsphase wurden die Risiken vom Projektteam erfasst und von der Amtsführung überprüft. Sobald das Risikomanagement in Betrieb war, verantwortete die Führungskraft des jeweiligen Amtes die Aktualisierung der Risiken. Der Zugriff auf die Daten wurde später dem Amt und dem Projektteam gewährt.

Nach der Bewertung der Risiken ging es darum, Maßnahmen zu bestimmen, die das Risiko reduzieren. Dieser Prozess wurde aus Ressourcenaspekten nicht mit dem gesamten Risikoteam, sondern mit dem unmittelbaren Vorgesetzten aus dem Fachbereich durchgeführt. Wurde das Risiko als hoch und wahlweise auch als mittel eingestuft, wurden Maßnahmen getroffen, die das Risiko vermeiden, vermindern, diversifizieren oder transferieren. Unter Kosten-

⁴⁴⁶ Vgl. Weiße, B. (2014).

⁴⁴⁷ Vgl. Weiße, B. (2014).



Nutzen-Aspekt wurden einzelne Risiken auch akzeptiert. Dieser Prozess wurde von Querschnittsämtern wie dem juristischen Dienst begleitet, die mit ihrem Fachwissen zusätzliche Steuerungsmaßnahmen einbringen konnten. Bei Bedarf ließ sich die zuständige Gruppe von Versicherungen beraten. Für jede Maßnahme wurde ein Maßnahmenverantwortlicher definiert, ein Zeitrahmen und eine Kosteneinschätzung für die Umsetzung festgelegt. Nach der Bestimmung neuer Maßnahmen wurden die Risiken erneut in Bezug auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensklassen beurteilt.

Die Art und die Form des Berichtswesens waren zum Zeitpunkt des Interviews nicht abschließend festgelegt. Vorgesehen war eine Berichterstattung an den Oberbürgermeister.

Damit hatte die Stadt Karlsruhe ein Risikomanagement in einzelnen Teilhaushalten implementiert und konnte den Betrieb des Risikomanagements aufnehmen. Andere Teilhaushalte beschäftigen sich noch mit der Implementierung während eine Restgruppe bis auf weiteres die Implementierung nicht aufgenommen haben. Die Entscheidung eines Teilhaushaltes zur Implementierung des Risikomanagements kann bei Bedarf zu einem späteren Zeitpunkt vorgenommen werden.

3.3.2.3 Einflussfaktoren bei der Implementierung von Risikomanagement

Nachfolgend werden die Faktoren dargelegt, die während des Implementierungsprozesses auf das Risikomanagement der Stadt Karlsruhe Einfluss genommen haben.

- **Verwaltungsleitung (Bürgermeister)**

Der Oberbürgermeister als Leiter der Verwaltung und stimmberechtigter Vorsitzender im Gemeinderat und damit Vertreter der Bürgerschaft muss dem Projekt Risikomanagement zustimmen. Seine Unterstützung ist ausschlaggebend für den Erfolg des Projekts. Mit der Zusage des Oberbürgermeisters konnte ein Lenkungsausschuss gebildet werden, der bei der Erarbeitung der Methodik mitwirkte. Zusätzlich wurden Arbeitsgruppen gebildet, welche das Risikomanagement in den Teilhaushalten implementierten. Der Lenkungsausschuss ist bewusst vielschichtig gewählt und fokussiert nicht primär auf Kämmerer, da sich das Risikomanagement nicht ausschließlich auf finanzielle Risiken beschränkt, sondern einen umfassenderen Ansatz wählt.

- **Stadtverwaltung**

Zunehmende Probleme der Sozial- und Jugendbehörde im Bereich häusliche Gewalt und Schwierigkeiten in der Personalorganisation führten beim Personal- und Organisationsamt zum Bedarf nach einem Risikomanagement.

„Wir haben uns eigentlich über eine wahrscheinlich eher ungewohnte Weise mit diesem Thema zunächst mal auseinandergesetzt.“



Die interne Bekanntmachung des Vorhabens war insbesondere für den Leiter des Ordnungs- und Bürgeramts und Mitglied der Leitung Krisenstab von großem Interesse. In seinem Amt beschäftigte er sich unter anderem mit Risiken bei Großschadensereignissen. Aus privater Tätigkeit befasste er sich zusätzlich bereits mit Risikomanagement und wirkte daher im Projekt als Kompetenzträger.

Für die Implementierung des Risikomanagements wurden die Führungskräfte der involvierten Ämter mittels Dokumentation und Workshop begleitet und ausgebildet. Dies mit dem Ziel, dass ein Amt nach der Implementierung selbstständig mit dem Risikomanagement umgeht, die Risiken bottom up mitteilt und mit dem Risikomanagement-Projektteam zusammenarbeitet. Zusätzlich werden nach der Implementierung Schulungen zum Risikomanagement für Führungskräfte angeboten, die neu in ihre Position kommen und das Risikomanagement bisher nicht kennen. Diese Methode wurde für die Stadt Karlsruhe als geeignet befunden unter der Kenntnis, dass Alternativen⁴⁴⁸ bestehen, die sich unter anderen Umständen besser eignen.

- IT

Das Risikomanagement wurde vorerst mit einem selber entwickelten Excel-Sheet abgebildet, weitere Dokumente beim Risikoeigner zentral gespeichert. Später entwickelte das Projektteam eine Datenbank, „weil die Tabelle aus unserer Sicht nicht geeignet ist, um ein Risikomanagement in der Größenordnung, wie wir es haben, abzubilden“. Damit konnten auch gemeinsame Dokumente für unterschiedliche Adressaten zur Verfügung gestellt werden. Dies hat den Vorteil, dass Zugriffe je nach Funktion gewährt werden können. Die Datenbank ermöglicht dem Amtsleiter eine zeitnahe Aktualisierung des Risikoregisters und Statusmeldungen zum Umsetzungsstand der Maßnahmen. Für den Betrieb des Risikomanagements war geplant, später eine professionelle Software einzusetzen, um insbesondere den unterschiedlichen Anforderungen im Berichtswesen gerecht zu werden und „weil es unglaublich schwierig ist, dieses Berichtswesen frei zu organisieren auf allen Ebenen“.

- Rechnungsprüfung

„Die Initiatoren, so wie ich das wahrnehme, das sind oft die Rechnungsprüfungsämter, weil die eben verpflichtet sind, risikoorientiert zu prüfen. Und in dieser risikoorientierten Prüfung sind sie [die Rechnungsprüfungsämter] auch verpflichtet, interne Kontrollsysteme zu prüfen, die letztendlich Teil eines Risikomanagements sind. Die Rechnungsprüfungsämter fordern jetzt deswegen vermehrt, Risikomanagementsysteme aufzubauen.“

In der Stadt Karlsruhe nahm das Rechnungsprüfungsamt keinen Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements.

⁴⁴⁸ So kann die Kommunikation von Risiken beispielsweise auch top down erfolgen.



- Regulatorische Vorschriften

Die Gemeindehaushaltsverordnung in Baden-Württemberg schreibt vor, im Rechenschaftsbericht mögliche Risiken von besonderer Bedeutung darzustellen.⁴⁴⁹ Damit werden die Kommunen dazu verpflichtet, über Risiken zu berichten. Allerdings muss der Bericht über die Risiken nicht auf einem systematischen Risikomanagement fußen.

„Wenn man ganz offen und ehrlich ist, sind das Risiken, die keiner systematischen Methodik, sondern aus dem Bauch heraus folgen. [...] Heute ist das Risikomanagementsystem noch nicht vorgeschrieben, allerdings gehe ich davon aus, dass sich das auch demnächst ändern wird.“

3.3.2.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Stadt Karlsruhe

Die Analyse der Stadt Karlsruhe hat gezeigt, dass einerseits interne Ereignisse zu einer erhöhten Sensibilisierung und zu einem Bedarf für ein Risikomanagement geführt haben und andererseits einzelne Personen aus der Stadtverwaltung mit entsprechendem Fachwissen die Implementierung des Risikomanagements stark beeinflusst haben.

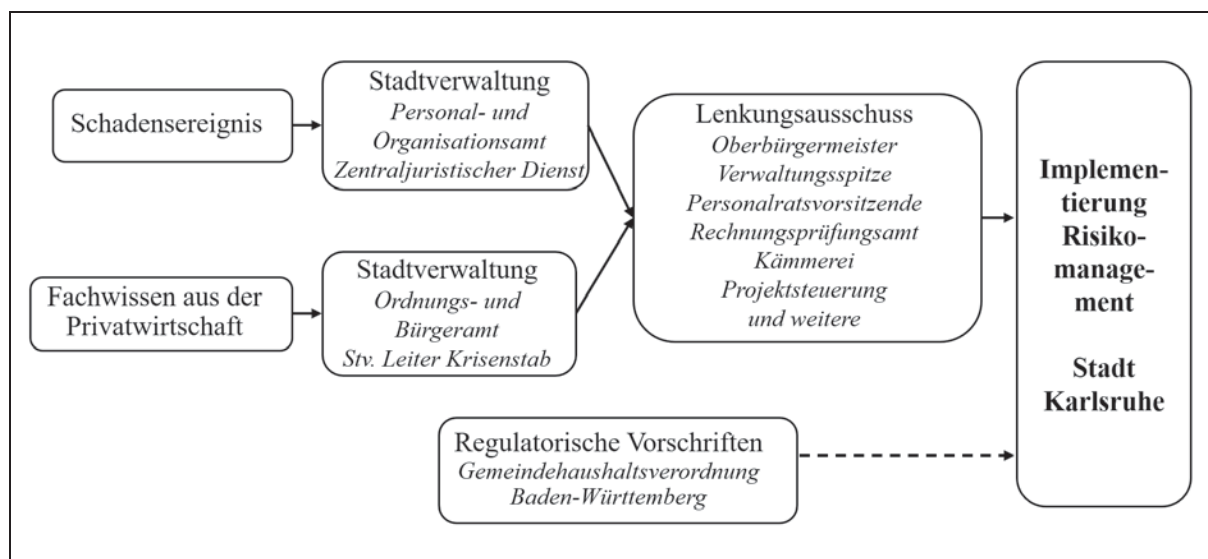


Abb. 17: Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Stadt Karlsruhe

Wie in Abb. 17 dargestellt, ist die Stadt Karlsruhe dazu verpflichtet, über ihre Risiken zu berichten. Diese Vorschrift ist für die Stadt Karlsruhe Motivator dafür, ein Risikomanagement zu implementieren.

⁴⁴⁹ Vgl. Baden-Württemberg (2010), § 54.



3.3.3 Fallstudie Gemeinde Lostorf, Schweiz

3.3.3.1 Die Gemeinde Lostorf

Die Gemeinde Lostorf ist ein Dorf hauptsächlich geprägt von Einfamilienhäusern am Jurasüdfuß im Kanton Solothurn. Mit einer Einwohnerzahl von 3'933 (Stand: Dezember 2016) zählt die Gemeinde zum Bezirk Gösgen und zur Agglomeration der Stadt Olten. Die Gemeindeverwaltung beschäftigt 6,9 Mitarbeitende in Vollzeitäquivalenten (ohne Lehrpersonen) und schloss 2015 mit einem Aufwand und Ertrag von rund MCHF 17,3 ausgeglichen ab.⁴⁵⁰ Die Aufgaben der Gemeinde ergeben sich aus der eidgenössischen und kantonalen Verfassungs- und Gesetzgebung unter Berücksichtigung der Gemeindeautonomie.⁴⁵¹ Die Organe der Gemeinde, wie Abb. 18 dargestellt, umfassen die Gemeindeversammlung, die Behörden (Gemeinderat und Kommissionen) und die Angestellten.

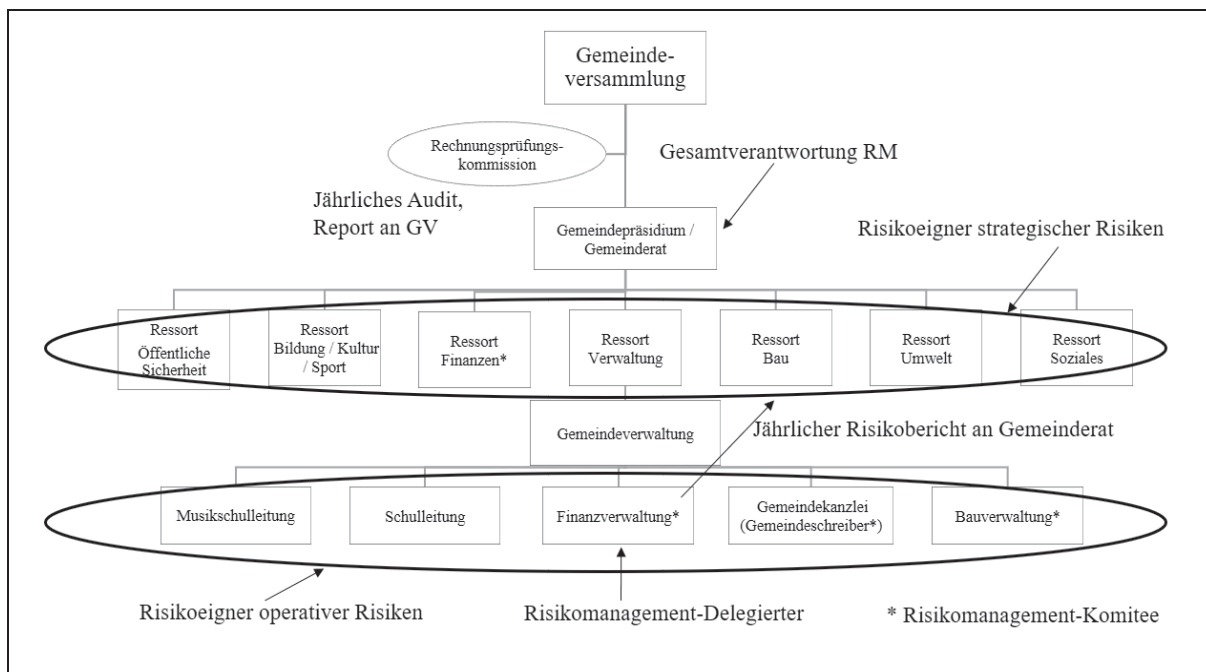


Abb. 18: Organigramm der Gemeinde Lostorf mit Verantwortlichkeiten zum Risikomanagement⁴⁵²

Die Stimmberechtigten üben ihre Rechte an der Gemeindeversammlung (in Form von Motion, Postulat und Anfrage), in Form einer Petition an kommunale Organe und bei der Wahl von Gemeindebehörden an der Urne aus.⁴⁵³ Die Gemeindeversammlung ist das oberste Organ der Gemeinde. Die Gemeindeversammlung erlässt und ändert zudem die Gemeindeordnung und weitere rechtsetzende Gemeindereglemente. Die Gemeindeordnung enthält keine expliziten Bestimmungen zum Risikomanagement. Der Gemeinderat, in Ressorts gegliedert, besteht aus 7 Mitgliedern, ist das vollziehende und verwaltende Organ der Gemeinde.⁴⁵⁴ Die Gemeindeverwaltung verfügt über 5 Ämter.

⁴⁵⁰ Vgl. Einwohnergemeinde Lostorf (2015).

⁴⁵¹ Vgl. Einwohnergemeinde Lostorf (2009), § 3.

⁴⁵² In Anlehnung an Einwohnergemeinde Lostorf (2013).

⁴⁵³ Vgl. Einwohnergemeinde Lostorf (2009), §§ 14–20.

⁴⁵⁴ Vgl. Einwohnergemeinde Lostorf (2009), § 23.



Die Einwohner der Gemeinde wählen verschiedene Kommissionsmitglieder, darunter 5 Mitglieder der Rechnungsprüfungskommission. Die Rechnungsprüfungskommission überwacht den Finanzhaushalt und prüft die Jahresrechnung. Der Präsident der Rechnungsprüfungskommission zusammen mit dem Finanzverwalter und vier weiteren Mitgliedern bilden die Finanzplankommission. Die Aufgabe der Finanzplankommission ist es, den Gemeinderat bei der Vorbereitung des Voranschlages und der Finanz- und Investitionsplanung zu unterstützen.⁴⁵⁵

Die Aufgaben und Verantwortung der Beteiligten der Gemeinde Lostorf im Risikomanagement werden folgend erläutert.

3.3.3.2 Implementierung von Risikomanagement

Die Initiierung des Risikomanagements erfolgte in der Gemeinde Lostorf durch die Rechnungsprüfungskommission.⁴⁵⁶ Aufgrund der Anstellung in der Privatwirtschaft setzten sich die Rechnungsprüfungskommissions-Mitglieder mit der Änderung des Aktienrechtes und dem Umgang mit Risiken auseinander. Mit diesem Hintergrund empfahl die Rechnungsprüfungskommission der Gemeindeverwaltung, sich ebenfalls mit diesem Thema zu befassen und entsprechende Konsequenzen wahrzunehmen.

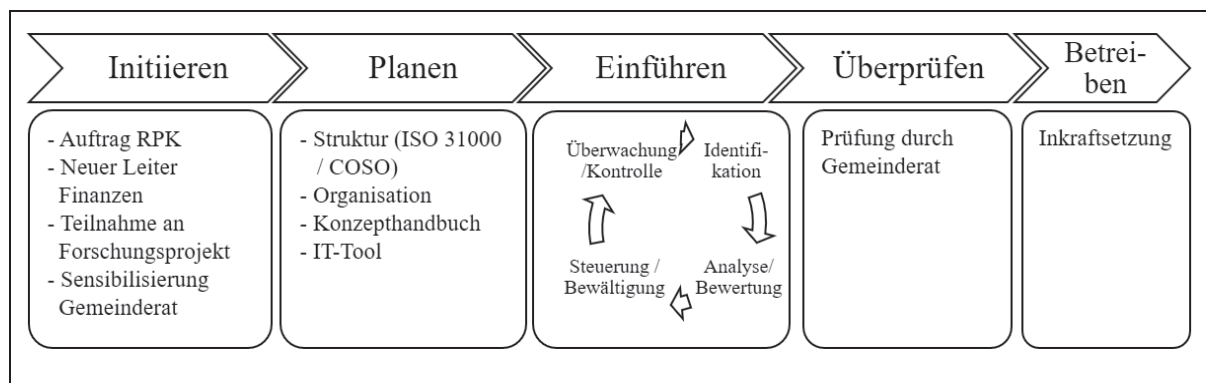


Abb. 19: Roadmap zur Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Lostorf

Gleichzeitig entschied der Gemeinderat, an einem Forschungsprojekt zum Thema Risikomanagement in Schweizer Gemeinden teilzunehmen. Ziel des Forschungsprojekts war es, zusammen mit 20 Anwendungspartnern (Gemeinden und Städten) ein gemeindespezifisches, praxisgerechtes Umsetzungskonzept eines Risikomanagements zu erarbeiten, welches die Konkretisierung und Etablierung dieses Führungsinstrumentes zulässt.⁴⁵⁷

Die Mitarbeit im Forschungsprojekt wurde innerhalb der Gemeinde Lostorf vom Leiter Finanzen koordiniert, der somit die Aufgabe hatte, das Risikomanagement in der Gemeinde

⁴⁵⁵ Vgl. Einwohnergemeinde Lostorf (2009), § 25.

⁴⁵⁶ Die Informationen zur Gemeinde Lostorf stammen aus dem Interview mit Patrick Albiker vom 18. November 2014 und weiteren Dokumenten (siehe Anhang 6.2). Die Direktzitate in Kapitel 3.3.3 sind ebenfalls auf das Interview mit Patrick Albiker vom 18. November 2014 zurückzuführen.

⁴⁵⁷ Vgl. Hochschule Luzern (2014); Hunziker, S. / Blättler, S. (2013/14).



Lostorf zu implementieren, wie es Abb. 19 darstellt. Damit wurde der Leiter Finanzen zum Risikomanagement-Delegierten.

Für ein Gelingen der Initialphase des Projektes war der Finanzverwalter der Gemeinde Lostorf, der das Thema innerhalb der Gemeindeverwaltung förderte und insbesondere den Gemeinderat auf die Aufgaben und Verantwortung aufmerksam machte, sehr wichtig. Die Zusage des Gemeinderates zur Implementierung des Risikomanagements war Voraussetzung für eine wirksame und organisationsweite Risikokultur sowie für die Planung des Projekts.

Die Struktur des Risikomanagements der Gemeinde Lostorf spiegelt die zentralen Elemente gemäß ISO 31000 wider (siehe Abb. 5, S. 31) und greift auf Strukturen gemäß COSO zurück. Diese bieten einen Beitrag zur Festlegung der Organisation und Zuordnung der Rollen und Verantwortlichkeiten innerhalb der Gemeinde Lostorf. Welche Instanz welche Rolle übernimmt, wird folgend erläutert.

Die Gesamtverantwortung über das ganzheitliche Risikomanagement trägt der Gemeinderat. Er unterstützte mit seiner Zusage zum Projekt ein proaktives Risikomanagement. Die sieben Mitglieder im strategischen Gremium delegierten und überprüften die Erstellung des Risikomanagement-Konzepts und verantworteten im Risikomanagement die Identifikation, Analyse und Beurteilung strategischer Risiken.

Das Risikomanagement-Komitee setzte sich aus der Ressortleitung Finanzen, Gemeinbeschreiber, Finanzverwalter und Bauverwalter, mit operativer Verantwortung beim Finanzverwalter, wie Abb. 18 (S. 94) darstellt, zusammen. Dieser Ausschuss stellte sicher, dass das Risikomanagement in der gesamten Organisation sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene umgesetzt wurde.

Der Finanzverwalter war zudem für die ständige Weiterentwicklung des Risikomanagements zuständig und stellte die Effektivität aller Risikomanagement-Elemente sicher. Er unterstützte die Risikoeigner bei methodischen oder strategischen Neuerungen, führte Schulungen durch und informierte regelmäßig über Neuigkeiten.

Ein Risikoeigner trägt die Verantwortung für seine operativen bzw. strategischen Risiken und überwacht sie und die damit verbundenen Maßnahmen. In der Gemeinde Lostorf nehmen der Gemeinderat und die Abteilungsleiter die Rolle der Risikoeigner ein, die verantworten und bei einer außerordentlichen Risikosituation oder Identifizierung neuer Risiken umgehend den Finanzverwalter informieren. Da operativ tätig, sind die Abteilungsleiter für die Identifizierung der operativen Risiken zuständig. Der Gemeinderat dagegen übernimmt die strategische Verantwortung und ist deshalb für die strategischen Risiken der Gemeinde Lostorf verantwortlich.

Der Risikoeigner überwacht permanent die Risiken und teilt mindestens jährlich Änderungen der Risikosituation mit. Mit diesen Informationen wird jedes Jahr ein Bericht an die Rechnungsprüfungskommission und den Gemeinderat generiert. Mit diesem Bericht kann der In-



formationsnachteil des Gemeinderates (Prinzipals) gegenüber der Verwaltung (Agent) reduziert werden. Der Bericht über die Risiken, deren Überwachung und Maßnahmen dient dem Gemeinderat als zusätzliches Kontrollinstrument mit dem Ziel, seine Wahlversprechen einzuhalten.

Auch der Rechnungsprüfungskommission dienen die zusätzlichen Informationen, die sie durch das Risikomanagement erhalten, um den Informationsvorsprung weiter abzubauen. Das kommunale Rechnungsprüfungsorgan, welches im Auftrag der Bürger die Gemeinde überprüft, kann damit die Identifizierung und Bearbeitung sowohl von operativen als auch strategischen Risiken feststellen und eine objektive Rückmeldung an die Bevölkerung, in diesem Fall Prinzipal gegenüber dem Agenten Gemeinderat, geben.

Auf Basis des Risikomanagement-Berichts prüft die Rechnungsprüfungskommission jährlich das ganzheitliche Risikomanagement im Hinblick auf Effizienz und Effektivität. Weiter hat die Rechnungsprüfungskommission ganzjährig Einsicht in die Dokumente. Die Rechnungsprüfungskommission berichtet an die Gemeindeversammlung der Gemeinde Lostorf.

Ohne ein vom Gemeinderat in Kraft gesetztes Konzepthandbuch fehlen die Grundlagen für die Implementierung eines angemessenen Risikomanagements. Im Konzepthandbuch hielt die Gemeinde Lostorf vor dem eigentlichen Projektbeginn folgende Punkte schriftlich fest:

- die Ziele des Risikomanagements
- die Aufgaben des Gemeinderats
- die Risikomanagementorganisation sowie
- den Projektplan.

Der Gemeinderat beschloss schließlich die Inkraftsetzung des Konzepthandbuches.

Für die Dokumentation der Führungsinstrumente wurde ein im Rahmen des Forschungsprojekts angebotenes IT-Tool verwendet.

Aus der Zuteilung der Rollen (der Gemeinderat ist Risikoeigner von strategischen Risiken und die Verwaltungsleitung Risikoeigner von operativen Risiken) resultiert, dass die Risiken sowohl auf operativer als auch auf strategischer Ebene erfasst sind. Zusätzlich entschied der Gemeinderat auf Empfehlung des Finanzverwalters, die Risiken entsprechend dem Ressortsystem zu kategorisieren. Somit wird jedes Gemeinderatsmitglied zur Identifizierung von fünf strategischen Risiken in seinem Ressort und jede Abteilung für die Identifizierung von fünf operativen Risiken in ihrer Abteilung beauftragt.

Zur Bewertung der Risiken, der Analyse von deren Ursachen, Auswirkungen und bestehender Maßnahmen stellte der Finanzverwalter Musterrisiken zur Verfügung. Jedes Risiko wurde



zusätzlich mit dem Risikoeigner gemeinsam erfasst, wobei dieser mit Namen (anstelle der Funktion) genannt wurde. Dies wurde bewusst so gewählt, um eine erhöhte Verantwortung zu bewirken.

Die Risikobewertung der Gemeinde Lostorf wurde von zwei unabhängigen Parteien wahrgenommen: im ersten Schritt vom Risikoeigner und anschließend vom Risikomanagement-Komitee. Abweichungen führten in der Konsequenz zu Diskussionen und damit eingehend zu einem höheren Risikobewusstsein.

Die Bewertung der Risiken erfolgte in Bezug auf die Eintrittswahrscheinlichkeit, das erwartete Schadensausmaß und die Auswirkungen auf das Image. Die Eintrittswahrscheinlichkeit wurde an einem Fünf-Punkte-Maßstab gemessen, der von „nie bis selten“ bis „sehr häufig“ reichte. Das erwartete Schadensausmaß wurde in fünf Punkte von „unerhebliche Auswirkung bis CHF 20‘000“ bis „existenzielle Auswirkung ab MCHF 1“ unterschieden. Die Auswirkungen auf das Image reichten in drei Punkten von „keine“ bis „starke“. Bei einer hohen Nummer wurde das Risiko mit Rot, bei einer tiefen Nummer mit Grün dargestellt. Damit wird die anschließende Priorisierung und der Grad der Kontrolle definiert.

Risiken, die mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von „sporadisch“ und weniger sowie einem Schadensausmaß von „erhebliche Auswirkungen bis CHF 200‘000“ und weniger bewertet waren, wurden als tolerierbar klassifiziert. Tolerierbare Risiken werden regelmäßig überprüft und vereinzelt Maßnahmen zur Risikoreduktion, falls kostengünstig, veranlasst, jedoch nicht proaktiv gesteuert.

Die als erheblich ermittelten Risiken können die Ziele der Gemeinde tatsächlich gefährden. Daher wurden zusätzliche Bewältigungsmaßnahmen getroffen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit, das Schadensausmaß und die Auswirkungen auf das Image zu reduzieren.

Beispielsweise wurde das Risiko „unzureichende finanzielle Berichterstattung“ als erhebliches Risiko identifiziert. Dies hatte zur Konsequenz, dass in Absprache mit dem Gemeinderat das Ressort Finanzen und der Leiter Finanzen sofort Maßnahmen zur Verminderung des Risikos entwickelten. Die Maßnahmen beinhalteten das Erstellen eines Leitfadens über die finanzielle Berichterstattung, die Implementierung eines Quartalsreportings an den Gemeinderat mit Ist-Soll-Vergleichen und einen Forecast. Die Maßnahmen wurden mit einem Start- und Enddatum versehen und es wurde ein Verantwortlicher bestimmt. Somit konnte das Risiko vermindert werden, indem der Gemeinderat vom Leiter Finanzen zeitnah informiert wurde und somit wusste, dass das Quartal abgeschlossen war.

In diesem Beispiel ist der Abbau der Informationsasymmetrie des Gemeinderates gegenüber der Verwaltung, der auf das Risikomanagement zurückzuführen ist, gut erkennbar. Dem Gemeinderat gelang dank dem Risikomanagement und einer verbesserten finanziellen Berichterstattung eine optimierte Kontrolle über die Finanzen der Gemeinde.



Weitere Maßnahmen wurden in Zusammenhang mit dem Risiko des zu geringen Eigenkapitals und einer damit einhergehenden verschlechterten Kreditwürdigkeit umgesetzt. Die Gemeinde hatte seit längerem einen Aufwandüberschuss ausgewiesen. Eine Steuererhöhung wurde jedoch bisher vom Gemeinderat und vom Volk abgelehnt.

Im Rahmen des Risikomanagementprozesses wurde die Problematik erneut aufgezeigt, worauf der Gemeinderat das Legislaturziel setzte, einen Selbstfinanzierungsanteil von 8% und einen Eigenkapitaldeckungsgrad von 9% zu erreichen. Dieses Ziel wurde unter Vorbehalt einer attraktiven Steuerbelastung im Finanzplan berücksichtigt. Damit wurde der Budgetprozess verschärft: Einige nicht absolut notwendige Investitionen wurden gekürzt oder gestrichen. Zudem wurden sämtliche freiwilligen Dienstleistungen systematisch nach möglichem Sparpotenzial untersucht.

Dieses systematische Vorgehen führte schließlich zur Bewilligung der Steuererhöhung durch den Gemeinderat. Aus Prinzipal-Agenten Sicht kann mit diesem Beispiel verdeutlicht werden, wie der Informationsfluss zwischen den Akteuren dank des Risikomanagements verbessert werden kann. Die Interessenskonflikte des Gemeinderates, die insbesondere bei einer Steuererhöhung deutlich werden, können damit rationaler diskutiert und eine Entscheidung im Interesse der Gesamtgemeinde getroffen werden.

Das Risiko eines Nuklearunfalls bewertete die Gemeinde Lostorf als erheblich, wobei keine weitere Minimierung des Risikos möglich ist. Das Risiko Nuklearer Unfall, das aufgrund des nahen gelegenen Atomkraftwerkes besonders existentiell ist, muss von der Gemeinde bewusst getragen werden. Notfallkonzepte bestehen und Jod-Tabletten sind in jedem Haushalt vorhanden, doch der direkte Einfluss der Gemeinde auf den AKW-Betreiber ist beschränkt.

Mit einem jährlichen Audit der Rechnungsprüfungskommission wurde sichergestellt, dass die Kontrollinstrumente gelebt und kontinuierlich verbessert werden. Zusätzlich trägt der Risikoeigner die Verantwortung für die Überwachung des Risikos und die Umsetzung der Maßnahmen zur Risikoreduktion. Schließlich erstellt die Finanzverwaltung jährlich einen Risikomanagementbericht zuhanden des Gemeinderates zur Sicherstellung der kontinuierlichen Überwachung. Bis zu diesem Zeitpunkt sind die Risikoeigner aufgefordert, ihre Risiken zu überarbeiten und neue Risiken zu melden. Unter dem Jahr werden Meldungen zum Risikomanagement vom Finanzverwalter erfasst.

Neben der Rechnungsprüfungskommission prüft der Kanton, die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und die Mehrwertsteuerbehörde die Abteilung Finanzen. Das Risikomanagement hat die Gemeinde Lostorf gemeindeweit eingeführt. Prüft die Rechnungsprüfungskommission das ganzheitliche Risikomanagement, so wird der Fokus neu auf die Gesamtgemeinde gelegt und die Risiken aller Abteilungen geprüft. Die Rechnungsprüfungskommission prüft nicht mehr ausschließlich die Rechnung, sondern alle Geschäfte, und könnte somit als Geschäftsprüfungskommission bezeichnet werden.



3.3.3.3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement

Im Folgenden werden die Faktoren erläutert, die während des Implementierungsprozesses auf das Risikomanagement der Gemeinde Lostorf Einfluss genommen haben.

- Gemeinderat

Der Gemeinderat der Gemeinde Lostorf trägt die strategische Verantwortung über die Gemeinde. Das Risikomanagement wurde implementiert, um ihn bei der Führung der Gemeinde zu unterstützen. Der Gemeinderat ist ein politisches Gremium und eine Laienbehörde, die das Verwaltungsfachwissen im Arbeitsprozess erlernt.

„Wir haben ein Laiengremium. Es sind gute Berufsleute wie Juristen und Architekten, aus dem Bildungswesen und dem Gesundheitsbereich, die sehr gut geschult, aber nicht aus der Verwaltungsführung sind und das im Nebenamt machen. Sie sind 100% im Berufsleben und haben noch ein verantwortungsvolles Nebenamt.“

Somit war der Gemeinderat nicht Initiator zur Implementierung des Risikomanagements, hatte aber seine Verantwortung als Entscheidungsgremium wahrgenommen, indem er in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung das Risikomanagement implementierte. Dabei war der Gemeinderat auf die Kompetenz der Verwaltung angewiesen.

„Der Wissenstransfer kommt von unten nach oben. Die Stetigkeit und das Fachwissen sind bei der Verwaltung. Und die Verwaltung ist gefordert, den Gemeinderat zu informieren in einer Sprache, die er versteht.“

Der Gemeinderat war auf die Kompetenz in der Verwaltung angewiesen. Umgekehrt war die Verwaltung an den Beschluss und die Inkraftsetzung des Risikomanagements durch den Gemeinderat gebunden.

„Schließlich hat der Gemeinderat die Verantwortung. Aber wenn sich der Gemeinderat weigert, überhaupt mitzuarbeiten, dann ist das Projekt zum Sterben verurteilt. Ohne Gemeinderat geht es nicht.“

- Gemeindeverwaltung

Der Finanzverwalter eignete sich die Kompetenzen im Umgang mit Risiken eigenständig an und sensibilisierte den Gemeinderat in eigener Initiative im Hinblick auf das Thema Risikomanagement. Dazu bereitete er jeweils Vorschläge zum Vorgehen, Arbeitspapiere und Musterbeispiele so vor, dass der Gemeinderat mit wenig Aufwand mitarbeiten und entscheiden konnte. Somit hatte er im Implementierungsprozess einen großen Einfluss. Die Sensibilisierung des Finanzverwalters und seine Motivation, in der Gemeinde Lostorf ein Risikomanagement zu implementieren, war auch auf eine Veruntreuung zurückzuführen.



„Ich bekam meinen ersten Job bei einer Gemeinde, weil mein Vorgänger eine Veruntreuung gemacht hat. Auf mich hat es sich ausgewirkt und sensibilisiert und geprägt.“

Des Weiteren konnte sich der Finanzverwalter in seiner früheren Tätigkeit Kompetenzen im Umgang mit Risiken aneignen. Dies beeinflusste die Implementierung des Risikomanagements weiter.

„Man braucht jemanden, der das will und es zieht und Freude daran hat. Wenn man keine Person hat, auch in einer Position, dass man es umsetzen kann, ist es von Anfang an zum Scheitern verurteilt. Bei uns war es das Glück, dass meine Person bereits im früheren Beruf sich sehr mit dieser Thematik befasst hat.“

Zusätzlich übernahm er den Wissensaufbau innerhalb der Verwaltung und des Gemeinderates, indem er mithilfe von Dokumenten und Besprechungen die betroffenen Parteien schulte.

Schließlich musste der Finanzverwalter aufgrund des Aufwandüberschusses der Vergangenheit erfahren, dass die Gemeinde nur beschränkt große Kredite aufnehmen kann.

„Die Gemeinde hat im letzten Jahr von ihrer Hausbank / Dorfbank nur bis zur Kontokorrent-Kreditlimite Geld bekommen und musste danach zu einer anderen Bank.“

- Kommunale Rechnungsprüfung

Die Rechnungsprüfungskommission nahm initial auf die Gemeinde Lostorf Einfluss, indem sie der Gemeinde empfahl, sich mit dem Umgang mit Risiken auseinanderzusetzen. *„Das ist ein sehr gut besetztes Fachgremium. Mit Wirtschaftsprüfer, Buchhalter, Betriebswirtschaftler, die ganze Bandbreite.“*

Das Wissen über das Risikomanagement und die Kenntnis über den Nutzen dieses Führungsinstrumentes gewann die Rechnungsprüfungskommission aus ihrer Tätigkeit in der Privatwirtschaft.

- IT

Die Teilnahme am Forschungsprojekt Hochschule Luzern – Wirtschaft und Fachhochschule Nordwestschweiz war relevant für den Aufbau von Fachwissen und die Erarbeitung einer Systematik im Implementierungsprozess. Dabei hat insbesondere das IT-Tool Unterstützung in Bezug auf das Vorgehen und den Prozess geleistet.

„Ja. Beim Risikomanagement ist es einfach zu erfassen und man kann danach gute Auswertungen machen und diese dem Gemeinderat präsentieren. Ein Risikomanagement kann ich auch selber mit Excel machen, ohne Tool. Aber die Auswertung einer Excel-Liste schaut niemand an, es ist auch eine Verkaufsübung.“



Der Zugriff auf das Tool wurde für die Rechnungsprüfungskommission jederzeit sichergestellt. Außer dem operativen Gesamtverantwortlichen hatten keine weiteren Verwaltungsmitarbeitenden Zugriff auf die elektronischen Unterlagen. Die Mitarbeitenden teilten dem operativen Leiter die Informationen zum Risikomanagement mündlich oder schriftlich mit. Der operative Leiter verarbeitete die Informationen später im Tool. Die Software ließ keine benutzerdefinierten Zugriffsrechte zu. Sämtliche Mitarbeitenden hatten in physischer Form Einsicht in die Schulungsunterlagen, in Informationsdokumente sowie ins aktuelle Risikomanagement.

- Organisationsgröße

Die Größe der Gemeinde kann die Implementierung von Risikomanagement negativ beeinflussen: *„Die Gemeinde kann so klein sein, dass der Gemeinderat relativ unqualifiziert ist und bremsen kann. Bei ganz großen Gemeinden kann es sein, dass alles etwas ‘verakademisiert’ wird.“* Er ist hingegen der Meinung, dass es bei angemessener Komplexitätshandhabung auch für kleine Gemeinden möglich ist, ein ganzheitliches Risikomanagement zu implementieren. So beschränkt sich die Gemeinde Lostorf beispielsweise auf die Verminde- rung einer geringen Anzahl Risiken pro Jahr.

Die Gemeinde Lostorf, mit weniger als 4‘000 Einwohnern eine eher kleine Gemeinde, wendete *„pro Gemeinderatsmitglied mit dem Dokumentenstudium, der Risikoerfassung und dem Dialog ungefähr 15 bis 20 Stunden“* auf. Der Zeitaufwand in der Verwaltung belief sich auf ungefähr 3 Arbeitswochen.

3.3.3.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Gemeinde Lostorf

Welche Faktoren beeinflussen die Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Lostorf? Die Resultate der Fallstudie werden in Abb. 20 dargestellt.

Das Wissen, die Erfahrung sowie die Sensibilisierung aus der Vergangenheit führten zu einer erhöhten Motivation des Finanzverwalters, der damit auch die Schlüsselpersonen, also den Gemeinderat, zur Mitarbeit bei der Implementierung des Risikomanagements überzeugen konnte. Die Analyse zeigte außerdem, dass das kommunale Prüfungsorgan mit seiner Forderung, aber ohne Durchsetzungskraft für ein Risikomanagement, dessen Implementierung beeinflusst hat. Schließlich beeinflusste ein Risikomanagement-IT-Tool als unterstützendes Instrument die Implementierung des Risikomanagements der Gemeinde Lostorf.

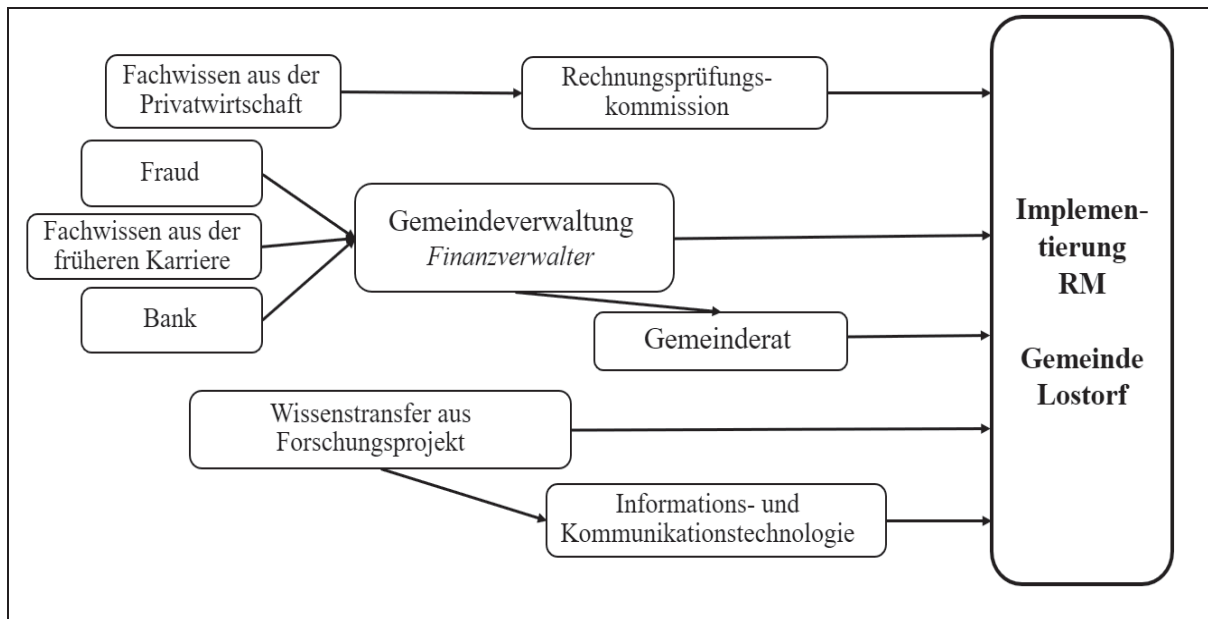


Abb. 20: Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Lostorf

3.3.4 Fallstudie Gemeinde Buchrain, Schweiz

3.3.4.1 Die Gemeinde Buchrain

Buchrain ist eine Einwohnergemeinde im Kanton Luzern und eine Agglomerationsgemeinde der Stadt Luzern, in der 6'131 Einwohner (Stand: 31.08.2016) leben.⁴⁵⁸ Die Gemeindeverwaltung beschäftigt 25 Mitarbeitende,⁴⁵⁹ erzielt im Jahr 2016 einen Ertrag von rund MCHF 31.9 und hat mit einem Aufwand von rund MCHF 31.8. eine ausgeglichene Rechnung.⁴⁶⁰ Die Gemeinde operiert im Rahmen des kantonalen Rechts autonom, hat auf ihrem Gemeindegebiet hoheitliche Rechtsetzungs- und Entscheidungsbefugnisse und erfüllt die von Bund und Kanton übertragenen Aufgaben.⁴⁶¹ Die Gemeinde wirkt als direkt-demokratische Einheit, wobei die Stimmberechtigten⁴⁶² als oberstes politisches Organ ihre Rechte im Urnenverfahren ausüben.⁴⁶³ Dies im Gegensatz zur Gemeinde Lostorf, bei der die Gemeindeversammlung über rechtssetzende Gemeindereglemente und weitere Geschäfte (Festlegung Steuerfuß, Rechnung, etc.) beschließt.

Die stimmberechtigten Einwohner haben die Befugnis, an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen sowie selber gewählt zu werden.⁴⁶⁴ Die Einwohner wählen den Gemeinderat, die Rechnungskommission und weitere Organe der Gemeinde.⁴⁶⁵ Zudem ist jeder Einwohner dazu berechtigt, mit einer Petition Wünsche, Anliegen oder Beanstandungen beim Gemeinderat

⁴⁵⁸ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2017).

⁴⁵⁹ 25 Mitarbeitende in der Kernverwaltung der Gemeinde, davon sind Mitarbeitende der Schulen, Musikschule, des Alterszentrums, der Tagesstrukturen und der Bibliothek sowie das Reinigungspersonal ausgeschlossen.

⁴⁶⁰ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2017).

⁴⁶¹ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 2.

⁴⁶² Stimmberechtigt sind volljährige Schweizerinnen und Schweizer mit Wohnsitz in der Gemeinde, § 9 GO.

⁴⁶³ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 1.

⁴⁶⁴ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 9.

⁴⁶⁵ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 4.



vorzubringen.⁴⁶⁶ Mit der Initiative und Unterschriften von 300 Stimmberechtigten kann die Abstimmung über ein Sachgeschäft verlangt werden.⁴⁶⁷ Weiter haben die Stimmberechtigten Befugnis zum Beschluss über den Voranschlag. Das Abstimmungsverfahren erfolgt im Rahmen einer Urnenabstimmung (bei Wahl- und Sachgeschäften). An der Orientierungsversammlung wird die Bevölkerung über aktuelle Themen informiert.

Die Gemeindeverwaltung ist in fünf Abteilungen gegliedert (siehe Abb. 21) mit jeweils einem strategischen Vorsteher, dem Gemeinderat und einem operativen Abteilungsleiter. Dies im Gegensatz zur Gemeinde Lostorf, deren Verwaltungsabteilungen nicht entsprechend der Ressorts des Gemeinderats gegliedert sind.

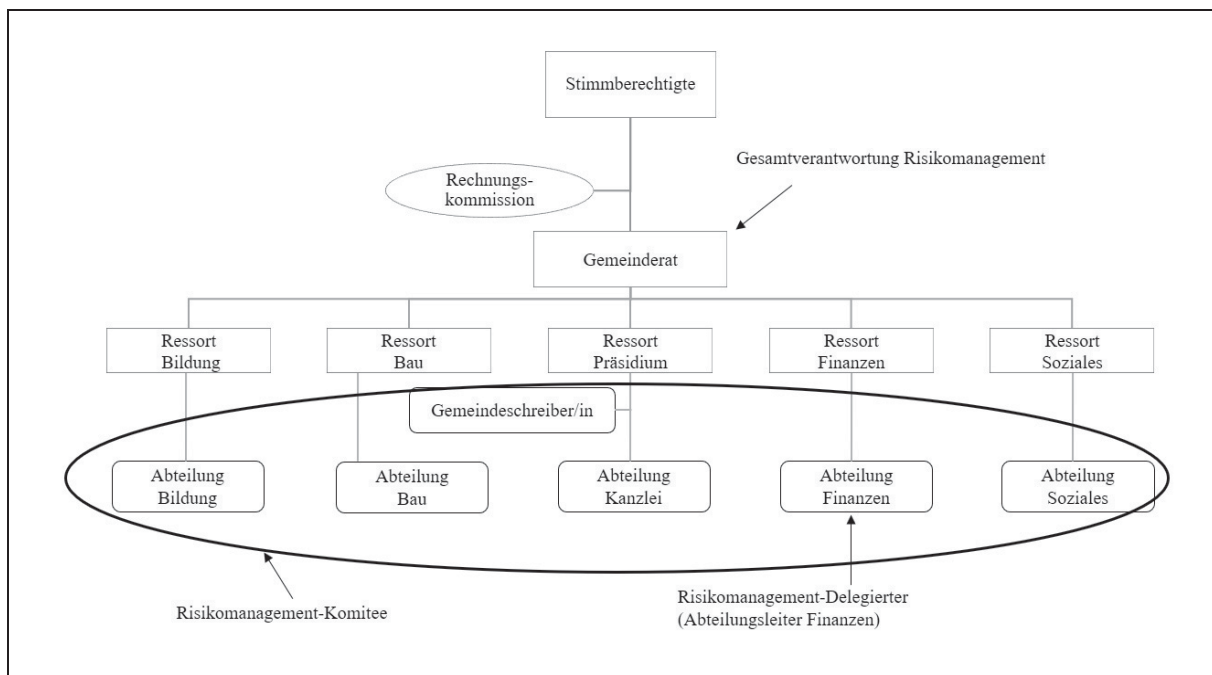


Abb. 21: Organigramm der Gemeinde Buchrain mit Verantwortlichkeiten zum Risikomanagement⁴⁶⁸

Der Gemeinderat, gewählt von den Stimmberechtigten, ist das Führungsorgan, dem die Gesamtverantwortung für die Gemeinde obliegt.⁴⁶⁹ Die Verwaltungsleitung ist für die Erfüllung der Aufgaben gemäß den Zielvorgaben, die ihnen der Gemeinderat vorgibt, verantwortlich und berichtet regelmäßig an den Gemeinderat. Die fünf Ressorts zusammen mit dem Gemeindeschreiber decken die gesamte Aufgabenspanne der Gemeinde ab. Der Gemeindeschreiber als Stabsstelle des Gemeinderats und Mitglied sowie Vorsitzender der Verwaltungsleitung wird vom Gemeinderat angestellt. Er sorgt u.a. für rechtsstaatliche und verwaltungstechnisch korrekte Verwaltungsabläufe.⁴⁷⁰

Der Gemeinderat nimmt ein politisches Amt ein und wird für jeweils vier Jahre gewählt, wogegen die Verwaltung kein politisches Amt darstellt und die Amtsdauer nicht festgelegt ist.

⁴⁶⁶ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 10.

⁴⁶⁷ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 11.

⁴⁶⁸ In Anlehnung an Gemeinde Buchrain (o.J.).

⁴⁶⁹ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 23.

⁴⁷⁰ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 31.



Um die Aufgaben und Dienstleistungen effektiv und im Rahmen des Budgets zu erreichen, ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung notwendig. Die Rechnungscommission⁴⁷¹ überprüft entsprechend das Jahresprogramm mit dem Jahresbericht des Gemeinderates im Hinblick auf die Erreichung der festgesetzten Ziele. Die fünf vom Stimmvolk gewählten Rechnungscommissions-Mitglieder prüfen zudem die Jahresrechnung und die Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite hinsichtlich Richtigkeit und Vollständigkeit. Sie berichten Empfehlungen an die Stimmbürger zu den Themen Genehmigung zu Voranschlag, Jahresrechnung und Abrechnung über Sonder- und Zusatzkredite.⁴⁷²

Die Gemeindeordnung umfasst keine expliziten Bestimmungen zum Risikomanagement. Hingegen enthält die vom Gemeinderat erlassene Organisationsverordnung, die auf der Gemeindeordnung gründet, mit Art. 50 Abs. 4 Finanz-Controlling folgende Bestimmungen.⁴⁷³

„Die Durchführung einer Risikobeurteilung ist Bestandteil eines umfassenden Risikomanagements. Die Risikobeurteilung im Sinne von Art. 663b Ziff. 12 Obligationenrecht umfasst die inhaltliche Auseinandersetzung mit den finanziellen Risiken. Die Risikobeurteilung wird unter der Verantwortung des Ressorts Finanzen jährlich überarbeitet und vom Gemeinderat genehmigt.“

3.3.4.2 Implementierung von Risikomanagement

Die Implementierung eines Risikomanagements wurde primär vom Abteilungsleiter Finanzen nach seinem Stellenantritt in der Gemeinde Buchrain veranlasst, wie Abb. 22 darstellt.⁴⁷⁴

Durch seinen Werdegang als Wirtschaftsprüfer kannte er den Nutzen und die Bedeutung eines Risikomanagements. Die Tatsache, dass bereits ein Qualitätsmanagementsystem implementiert war, führte zu einer höheren Sensibilisierung im Gemeinderat gegenüber diesem Führungsinstrument. Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Sensibilisierung im Gemeinderat war, dass das Gemeinderatsmitglied Ressortleiter Finanzen, aufgrund seiner Tätigkeiten in der Wirtschaftsprüfung ebenfalls bereits Erfahrungen mit dem Risikomanagement gesammelt hatten.

⁴⁷¹ In der Gemeinde Buchrain und Lostorf unterscheiden sich die Namen des Rechnungsprüfungsorganes, wegen die Aufgaben im Grunde denselben entsprechen.

⁴⁷² Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2007), § 34.

⁴⁷³ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2012).

⁴⁷⁴ Die Informationen zur Gemeinde Buchrain stammen aus dem Interview mit Oliver Furrer vom 11. November 2014 und weiteren Dokumenten (siehe Anhang 6.2). Die Direktzitate in Kapitel 3.3.3 sind ebenfalls auf das Interview mit Oliver Furrer vom 11. November 2014 zurückzuführen.

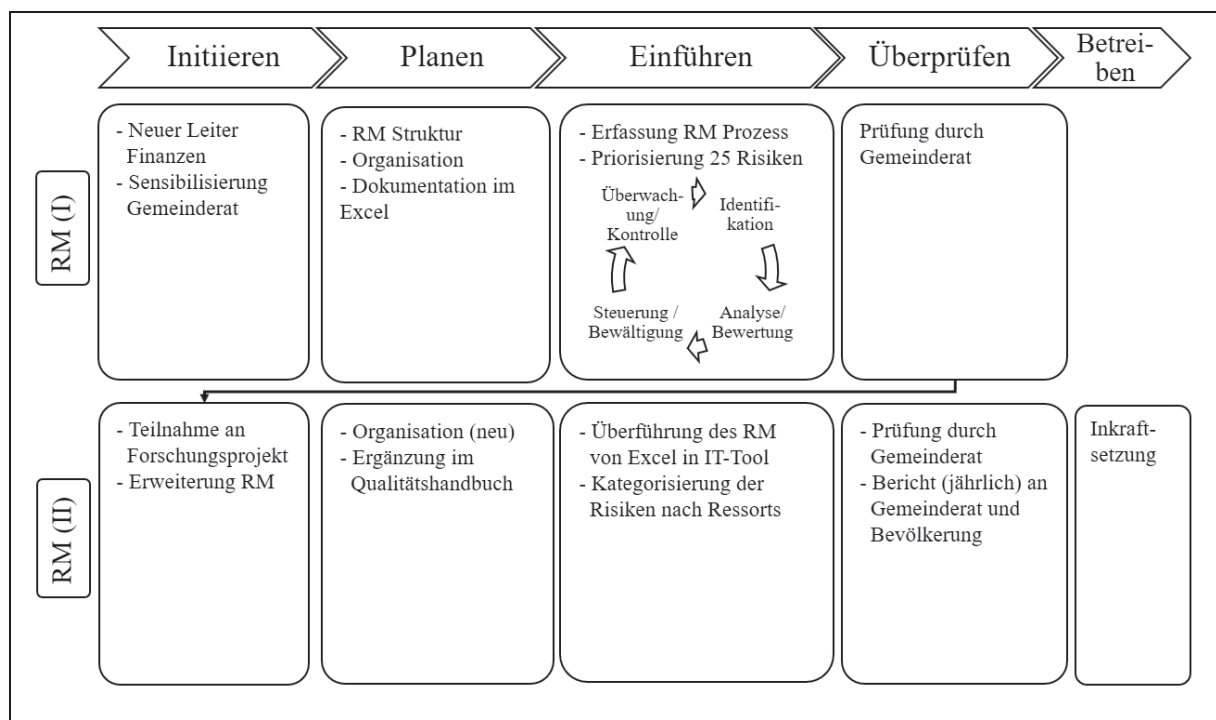


Abb. 22: Roadmap zur Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Buchrain

Die Struktur des Risikomanagements baut auf den zentralen Pfeilern gängiger Normenwerke wie ISO 31000 und ONR 49000 ff. (siehe Abb. 5, S. 31) auf. Die Gesamtverantwortung über das Risikomanagement trägt der Gemeinderat. Als Risikomanagement-Delegierter wurde der Abteilungsleiter Finanzen festgelegt. Damit wurde diese Rolle in der Gemeinde Lostorf und Buchrain gleichermaßen festgelegt. Die Überprüfung und Priorisierung auf 20 bis 25 Risiken erfolgte in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsleitung und dem Gemeinderat. Die Dokumentation wurde in der Excel-Tabelle, welche vom Abteilungsleiter Finanzen entwickelt wurde, erfasst.

Die erste Implementierung des Risikomanagements in der Gemeinde Buchrain wurde hauptsächlich vom Abteilungsleiter Finanzen getragen. Zur Unterteilung der Risiken und um eine Systematik bei der Identifikation zu ermöglichen, wurden Risikokategorien aufgrund ihrer Ursache wie bspw. finanzielle, gesamtwirtschaftliche und IT-Risiken gebildet. Die vom Abteilungsleiter Finanzen identifizierten Risiken wurden anschließend nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß bewertet sowie bestehende Maßnahmen erfasst.

Die als erheblich eingestufteten Risiken, welche die Zielerreichung der Gemeinde bedrohen, erhielten zusätzliche Maßnahmen zur Risikoreduktion. Einige Risiken hingegen können nicht beeinflusst bzw. minimiert werden. Beispiele solcher Risiken sind staatliche (regulatorische) Eingriffe, konjunkturelle und gesellschaftliche Entwicklungen (z.B. Alterung der Gesellschaft).

Mit der Zusage zur Teilnahme an einem Forschungsprojekt zum Thema Risikomanagement in Schweizer Gemeinden der Hochschule Luzern – Wirtschaft und der Fachhochschule Nordwestschweiz wurde das Risikomanagement weiter ausgebaut. In diesem Zusammenhang wur-



de das Konzept zum Risikomanagement schriftlich im Qualitätshandbuch⁴⁷⁵ festgehalten. Das Qualitätshandbuch umfasst die Risikomanagement-Ziele, den Aufbau des Risikomanagements, den Prozess, die Überwachung und Kontrolle sowie die Rollen.⁴⁷⁶ Da bereits ein Qualitätshandbuch vorhanden war, wurden auch schon Aspekte des Risikomanagements erarbeitet. Indem die Gemeinde die bereits vorhandenen und dokumentierten Unterlagen zum Risikomanagement zusammenstellte, konnte das Risikomanagement erleichtert implementiert werden.

Der Gemeinderat trägt die Gesamtverantwortung über das ganzheitliche Risikomanagement und stellt die operative Umsetzung sowie eine periodische Überwachung sicher.

Die Verwaltungsleiter zusammen mit dem Gemeindegeschreiber zählen zum Risikomanagement-Komitee und legen die Beurteilungskriterien für die Risikobewertung fest, strukturieren die Ratingstufen und bewerten schließlich die Risiken. Weiter stellen sie den Antrag an den Gemeinderat, die von den Risikoeignern vorgeschlagenen Maßnahmen zu verabschieden. Die Zusammensetzung des Komitees unterscheidet sich vom Komitee der Gemeinde Lostorf. Dort gehören nicht sämtliche Verwaltungsleiter zum Komitee, dafür wird zusätzlich der Gemeinderat Ressort Finanzen involviert. Dieser Unterschied ist im Fall von Lostorf darauf zurückzuführen, dass die Kompetenz ein ausschlaggebendes Kriterium war zur Teilnahme im Komitee.

Die operative Gesamtverantwortung über das Risikomanagement trägt der Risikomanagement-Delegierte Abteilungsleiter Finanzen. Zu seinen Aufgaben gehören:

- Entwicklung der Risikokultur,
- Aktualisierung Risikoinventar,
- Koordination von Risikobewertungen,
- Kontaktpflege mit den Kontrollverantwortlichen,
- Erfassung und Pflege im Tool,
- Jährliche Dokumentation an die Verwaltungsleitung und den Gemeinderat und
- Information und Schulung.

Weitere Beteiligte sind die Risikoeigner, welche dem Abteilungsleiter Finanzen über Aktualisierungen im Risikoinventar berichten, Risikosteuerungsmaßnahmen vorschlagen und bei Genehmigung durch den Gemeinderat Maßnahmen umsetzen.

Als Bestandteil der Organisationsverordnung ist das vom Gemeinderat in Kraft gesetzte Qualitätshandbuch eine ergänzende Regelung zur Gemeindeordnung. Das Dokument steht allen Mitarbeitenden zur Verfügung.

Die bestehende Risikobeurteilung konnte in das neue, weiterentwickelte (RMII) Tool überführt werden, wobei Einzelheiten wie die Ursachenanalyse oder die Bewertung von Risiken in Bezug auf Auswirkungen auf das Image ergänzt wurden. Zusätzlich wurden die Risiken neu

⁴⁷⁵ Siehe dazu Kapitel 2.3.5.1.

⁴⁷⁶ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2014).



nach Ressorts kategorisiert.⁴⁷⁷ Wie aus dem Organigramm in Abb. 21 (S. 104) ersichtlich wird, ist der EDV-Bereich den Finanzen zugeordnet. EDV-Risiken werden ebenso wie Finanzrisiken der Risikokategorie Finanzen zugeordnet, unterscheiden sich jedoch anhand der Nummerierung, wie das Beispiel in Tab. 7 zeigt. Dies, weil der Abteilungsleiter Finanzen auch den EDV-Bereich verantwortet.

Der Risikoeigner verantwortet eine jährliche Prüfung der Vollständigkeit der Risiken und der Wirksamkeit der Kontrollen.

Die Kommunikation der relevanten Erkenntnisse erfolgt an die Verwaltungsleitung und den Gemeinderat, wobei dem Gemeinderat mit einem jährlichen Bericht über den Fortschritt der umgesetzten Maßnahmen Rechenschaft abgelegt wird.⁴⁷⁸ Mit einem Bericht in der Regionalzeitung informiert die Gemeindeverwaltung die Bevölkerung. Im Jahresabschluss wird nicht über das Risikomanagement berichtet.

⁴⁷⁷ Auszug aus dem IT-Tool der Gemeinde Buchrain.

⁴⁷⁸ Vgl. Einwohnergemeinde Buchrain (2014), S. 19–20.

Risikobereich	R-Nr. Risiko	Risiko-Beschreibung	Risikoeigner	RR I	RR II	EW	SA	IM	Ursache 1	Ursache 2	Ursache 3	Auswirkung 1	Auswirkung 2	Auswirkung 3	Maßnahme 1	Maßnahme 2	Maßnahme 3	Risikofeld
Finanzen	400,03 Zinsrisiken	Bei stark steigenden Zinsen besteht das Risiko einer hohen Zinsbelastung für die Gemeinde Buchrain. Zudem sinken die Steuereinnahmen, da infolge höherer Hypothekenzinsen höhere Schuldzinsabzüge vorgenommen werden können.	Patrick Bieri	2	2	2	3	1	Anstieg Zinsniveau	Hoher Investitionsbedarf	Ver schlechtere Rating	Höhere Rückgang	Rückgang Steuer-substrat	Ein-geschränkte Handlungsfähigkeit	Gestaf-felte Fälligkeiten bei Fremdkapitalaufnahme	Ggf. Absicherungsstrategie		P08 Vermögensverwaltung / Finanzanlagen
				3	3	3	2	Physi-scher Schaden	Län-gerer Stro-mun-terbr uch	Alter der IT-Infrastruktur (End-of-Life IT-Infrastruktur)	Mitar-beiter kön-nen nicht mehr erbracht werden	Reputa-tions-verlust	Exter-ne Unter-zung „Erneuerung und Umsetzung“	Frühzeitige Planung und Umsetzung	Regel-mässige Überwachung durch externe Spezialisten	P14 In-formati-onstechnologie		
Finanzen	400,20	Systemausfall (IT-Infrastruktur)	Oliver Furrer	3	3	3	3	2										

Tab. 7: Beispielrisiken in der Risikokategorie Finanzen der Gemeinde Buchrain: Finanzrisiko und IT-Risiko⁴⁷⁹

⁴⁷⁹ Auszug aus dem RMS der Gemeinde Buchrain. Legende: RR = Risiko-Rating. Risiken werden von Abteilungsleitern identifiziert und ein erstes Mal (RR I) und nach einer Voranalyse ein zweites Mal (RR II) bewertet. Abweichungen sollen Diskussionen bewirken. EW = Eintrittswahrscheinlichkeit. SA = Schadensausmaß. IM = Auswirkungen auf das Gemeindegänge. Bewertung zwischen 1 und 5 (mit Ausnahme von IM: 1 – 3).



3.3.4.3 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement

Im Folgenden werden die Faktoren erläutert, die während des Implementierungsprozesses den Entwicklungsstand des Risikomanagements der Gemeinde Buchrain beeinflussten.

- Gemeinderat

Blankart, C. (2012) beschreibt das Verhältnis zwischen Wählern, Politikern und der Verwaltung als zweistufiges Prinzipal-Agenten-Verhältnis.⁴⁸⁰ Die politische Funktion und die strategische Verantwortung in der Gemeinde Buchrain nimmt der Gemeinderat ein. Um das Risikomanagement implementieren zu können, ist eine Zustimmung und Mitarbeit des Gemeinderates notwendig. In der Gemeinde Buchrain nahm der Finanzvorsteher (Gemeinderat Ressort Finanzen) dabei eine wichtige Rolle ein. In enger Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung überzeugte er den Gesamtgemeinderat vom Nutzen der Instrumente und verfasste den Auftrag an die Gemeinde, das Risikomanagement zu implementieren.

Die Fachkenntnisse und Kompetenzen zum Risikomanagement gewann der Ressortleiter Finanzen aus seiner Tätigkeit in der Privatwirtschaft. Damit kann der Privatwirtschaft ein indirekter Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements zugesprochen werden.

- Gemeindeverwaltung

Die Zustimmung des Gemeinderats zur Implementierung des Risikomanagements ist eine zwingende Voraussetzung. Beauftragt der Gemeinderat die Verwaltung, ein Risikomanagement einzuführen, muss sie diesen Auftrag wahrnehmen. Um dabei eine hohe Qualität zu erreichen, sind die Motivation und das Fachwissen in der Verwaltungsebene zusätzlich notwendig. Wenn die Verwaltung gewillt ist, ein Risikomanagement zu implementieren, eine Unterstützung durch den Gemeinderat aber fehlt, ist es nicht möglich, das Risikomanagement umzusetzen.

„Wir hatten auf jeden Fall den Vorteil, dass wir zu zweit waren auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Wir hatten jemanden auf der Ebene der Verwaltung/Verwaltungsleitung und jemanden im Gemeinderat. Wir konnten uns beide entsprechend einbringen. Das, glaube ich, war schon ein Vorteil. Wenn ich alleine gewesen wäre und die Unterstützung vom Finanzvorsteher nicht gehabt hätte, hätte ich keine Chance gehabt, das umzusetzen.“

Innerhalb der Verwaltung nahmen der Abteilungsleiter Finanzen und der Gemeindeschreiber zwei wichtige Rollen ein. In seiner früheren Tätigkeit baute der Abteilungsleiter Finanzen bereits Kompetenzen und Wissen im Umgang mit Risiken auf. Aufgrund dessen übernahm er in der Gemeinde Buchrain die Funktion des Risikomanagement-Delegierten und damit die operative Verantwortung für die Implementierung und den Betrieb des Risikomanagements.

⁴⁸⁰ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.



„Die Verwaltungsleitung hat da vielleicht etwas mehr Zeit investiert [...]. Ansonsten haben der Gemeindeschreiber und ich sehr viel Zeit investiert.“

Der Gemeindeschreiber ergänzte das Qualitätshandbuch mit dem Teil Risikomanagement. Aufgrund seiner Erfahrungen im Qualitätsmanagementsystem erkannte er den Nutzen sofort und förderte und unterstützte das Projekt.

- Fraud

Ein Betreibungsbeamter von Buchrain und Inwil zeigte sich in der Vergangenheit wegen finanzieller Unregelmäßigkeiten im Betreibungsamt bei der Strafverfolgungsbehörde selbst an. Es folgte eine strafrechtliche Untersuchung bei der Staatsanwaltschaft sowie die Verfügung der Amtseinstellung über den Betreibungsbeamten. Obwohl das Betreibungsamt nur administrativ der Gemeinde unterstellt ist und die Aufsicht beim Kanton Luzern liegt, führte der Fall zu einer erhöhten Sensibilisierung im Gemeinderat gegenüber internen Kontrollen und Risikobeurteilungen.

„Doch von der Bevölkerung kam auch nach diesem Vorfall kein Druck. Es wurde sicher mal in der Zeitung darüber berichtet, aber dann war es wieder vergessen. Aber auch bei den politischen Parteien war und ist Risikomanagement [...] der Gemeinde kein Thema. Leider bis heute.“

„Dennoch, oder eben gerade deshalb, sind wir stolz, dass wir [...] das Risikomanagement als First Mover und eben nicht auf politischen Druck hin implementiert haben. Wir sind überzeugt, dass uns diese Instrumente in Zukunft unterstützen und unseren Anspruch an eine moderne und umsetzungsstarke Gemeindeverwaltung bestärken werden.“

- IT

Ein Risikomanagementsystem ohne spezifisches Risikomanagement-Tool zu implementieren hält der Abteilungsleiter Finanzen für durchaus realistisch. Den grundsätzlichen Ausschluss von IT-Unterstützung spricht er damit jedoch nicht an. Statt eines spezifischen Risikomanagement Tools ist eine Erfassung von Risiken, deren Analyse und Bewertung mit Excel ebenfalls möglich. Allerdings wird das Wissen über ein Risikomanagement vorausgesetzt.

„Die Risikobeurteilung war ohne Tool, also mit Excel möglich.“

Im Forschungsprojekt, an dem die Gemeinde Buchrain teilnahm, wurde ein IT-Tool zur Verfügung gestellt, welches den Implementierungsprozess begleitet, Hilfsmittel wie ein Muster-Konzepthandbuch zur Verfügung stellt und die Informationen für die Kontrolle und Berichte auswertet. Dieses spezifische Risikomanagement Tool ersetzte in der Gemeinde Buchrain die vorgängig für das Risikomanagement entwickelte Excel-Datei.



- Organisationsgröße

Je größer die Organisation, desto mehr können sich Mitarbeitende spezialisieren und desto formalisierter wird das ganzheitliche Risikomanagement betrieben.⁴⁸¹ Im Fall Buchrain handelt es sich mit 100 Mitarbeitenden um eine mittelgroße Gemeinde. Ob mit oder ohne Risikomanagement, die Ressourcen konnten im Fall der Gemeinde Buchrain im gleichen Rahmen gehalten werden. Es wurden also keine zusätzlichen Stellenprozente für die Implementierung des Führungsinstruments geschaffen.

„Grob schätze ich ca. 250 Stunden, die in der Gemeinde aufgewendet wurden. [...] Wir hatten jedoch schon ein bestehendes Risikomanagement, da mussten wir nicht von ganz vorne starten, sonst wäre das vielleicht etwas mehr.“

Der Umfang wurde bewusst auf 25 Risiken beschränkt. Damit definierte die Gemeinde eine geeignete Größe und Komplexität, um den Gesamtüberblick nicht zu verlieren.

„Dass es bei einer kleineren Gemeinde einfacher gehalten werden muss, ist unbestritten.“

3.3.4.4 Zusammenfassung der Erkenntnisse zur Fallstudie der Gemeinde Buchrain

Die Analyse der Fallstudie Gemeinde Buchrain zeigt folgendes Bild, wie in Abb. 23 dargestellt.

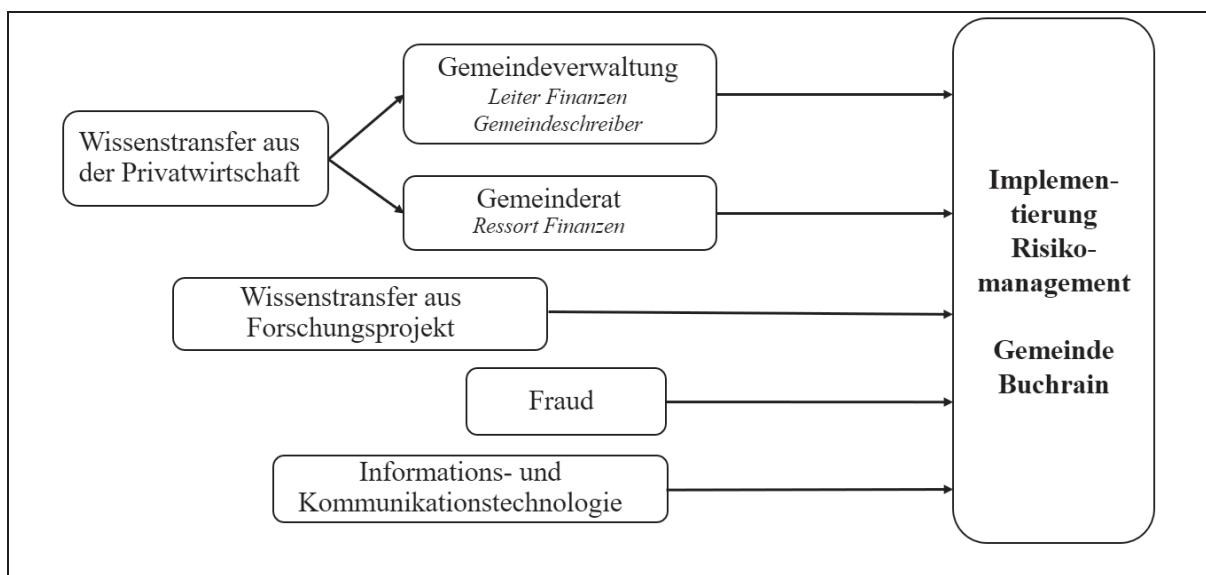


Abb. 23: Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der Gemeinde Buchrain

Neben der Gemeindeverwaltung verfügte auch ein Gemeinderatsmitglied über das nötige Fachwissen zum Risikomanagement. Zusätzlich beeinflusste die Teilnahme an einem Forschungsprojekt, Instrumente der IT und ein Fraud-Fall innerhalb der Gemeinde aus der Vergangenheit die Implementierung des Risikomanagements.

⁴⁸¹ Vgl. Woods, M. (2009), S. 78.



3.3.5 Zusammenfassung der Ergebnisse aus der qualitativen Untersuchung

3.3.5.1 Einflussfaktoren zur Implementierung von Risikomanagement bei allen untersuchten Fallstudien

Das Ziel dieses Abschnitts ist es darzustellen, welche Faktoren die Implementierung des Risikomanagements der Stadt Karlsruhe, der Gemeinde Lostorf und der Gemeinde Buchrain beeinflusst haben. Die Resultate der Fallstudien zeigen, dass die Faktoren Gemeinderat, Verwaltung, und Größe und IT in allen untersuchten Fallstudien die Implementierung von Risikomanagement wesentlich beeinflusst haben, wie in Tab. 8 aufgeführt. In einem ersten Teil werden die drei untersuchten Fallstudien im Hinblick auf die genannten Einflussfaktoren vergleichend dargestellt. In einem zweiten Teil werden jene Einflussfaktoren vergleichend dargestellt, welche teilweise, jedoch nicht nachweisbar in allen drei Fallstudien die Implementierung von Risikomanagement beeinflusst haben. Das Zeichen „✓“ symbolisiert einen Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement der entsprechenden Gemeinde.

Die in der qualitativen Studie identifizierten und in diesem Kapitel zusammengefassten Faktoren werden später quantitativ untersucht. Dabei sind die Einflussfaktoren nicht als abschließend zu verstehen. Vielmehr beschränkt sich die Arbeit auf jene Faktoren, die in der Literatur hohes Gewicht finden und in den Fallstudien als die wichtigsten Faktoren identifiziert wurden. Die Vorgehensweise dieser explorativen Arbeit wurde entsprechend gewählt, um möglichst jene Faktoren mit dem stärksten Einfluss auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung zu analysieren.

	Gemeinderat	Verwaltung	Kompetenzen	Größe	IT
Karlsruhe	✓	✓	✓	✓	✓
Lostorf	✓	✓	✓	✓	✓
Buchrain	✓	✓	✓	✓	✓

Tab. 8: Einflussfaktoren auf das Risikomanagement der Fallstudien im Vergleich (Teil I)

- Gemeinderat

Mit einer Ausnahme kam der Impuls zur Implementierung von Risikomanagement nicht vom Gemeinderat. Vielmehr baute die Verwaltung die Kompetenzen zum Umgang mit Risiken auf, sensibilisierte den Gemeinderat im Hinblick auf das Risikomanagement und transferierte das Wissen. Mit dem Verständnis des Gemeinderats für das Risikomanagement als Instrument für eine bessere Erfüllung der Aufgaben und Wahrnehmung der Verantwortung nahm der Einfluss des strategischen Gremiums auf die Implementierung von Risikomanagement zu. Der Gemeinderat beschloss in allen drei Fällen über die Methodik und das Vorgehen.

Die Inkraftsetzung eines Konzepthandbuches durch den Gemeinderat veranlasste eine wirksame und organisationsweite Risikokultur und trieb den Prozess voran. In allen drei Fällen überprüfte der Gemeinderat den Prozess und leistete Verbesserungsvorschläge. Während in den Schweizer Gemeinden der Gesamtgemeinderat involviert war, unternahm der Oberbür-



germeister als Vorsitzender im Gemeinderat der Stadt Karlsruhe die Aufgaben des Gemeinderates.

Nicht zuletzt gab in einem Fall die Wahl eines Gemeinderates, der sein Fachwissen im Hauptamt als Wirtschaftsprüfer erlangte, einen Impuls zur Implementierung des Risikomanagements. Zusätzlich konnte er dank seinem Fachwissen den Gemeinderat daraufhin sensibilisieren und unterstützte die Verwaltung bei der Implementierung des Risikomanagements. Insofern fand auf diese Weise ein Wissenstransfer aus der Privatwirtschaft in die öffentliche Verwaltung statt und führte auch zu einer hohen Relevanz des Themas in dieser Organisation. Eine erfolgreiche Implementierung des Risikomanagements ist abhängig vom Engagement des Gemeinderates. Diese Ergebnisse werden zusammenfassend in Tab. 9 dargestellt.

Auswirkung auf das Risikomanagement	Im zweistufigen Prinzipal-Agenten-Verhältnis nimmt der Gemeinderat in der ersten Stufe die Rolle des Agenten der Wähler und in der zweiten Stufe die Rolle des Prinzipals gegenüber der Verwaltung ein. Die Vertreter der Politik unter der Oberaufsicht des Parlaments oder der Gemeindeversammlung agieren als Prinzipal. ⁴⁸²	
Gemeinderat	Karlsruhe	Der Gemeinderat ist die Vertretung der Bürgerschaft und legt die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest. Mit der Zusage des Oberbürgermeisters als Vertreter des Gemeinderates konnte ein Lenkungsausschuss gebildet werden, der bei der Erarbeitung der Methodik mitwirkte.
	Lostorf	Der Gemeinderat, der die strategische Verantwortung über die Gemeinde trägt, implementierte das Risikomanagement zur Unterstützung in Führungsaufgaben. Er trug die Verantwortung über die Erreichung der Ziele einer Gemeinde und identifizierte strategische Risiken in seinem Ressort. Er überprüfte das Risikomanagement und beschloss über deren Inkraftsetzung.
	Buchrain	Der Gemeinderat trägt die strategische Verantwortung, setzt das Qualitätshandbuch in Kraft und überprüft das Risikomanagement jährlich. Der Gemeinderat Ressort Finanzen verfügte aufgrund seiner Tätigkeit in der Privatwirtschaft über Kenntnisse zum Thema. Er sensibilisierte den Gesamtgemeinderat zum Thema, überarbeitete formelle Dokumente und gab Feedbacks.

Tab. 9: Auswirkungen des Faktors Gemeinderat auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess

- Verwaltung

Die Verwaltung resp. einzelne Personen aus der Verwaltung nahmen insbesondere in der Initialphase des Implementierungsprozesses eine wichtige Funktion ein. Im täglichen operativen Geschäft wurden hohe Risiken und fehlende Maßnahmen besonders deutlich. Es lässt sich

⁴⁸² Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.



beobachten, dass in den drei Organisationen die Verwaltung die Implementierung von Risikomanagement initiierte (siehe Tab. 10).

Während in den beiden Fällen in der Schweiz die Abteilungsleiter Finanzen die Initiative ergriffen, liegt der Ursprung im Fall Deutschland im Personal- und Organisationsamt sowie im Krisenstab. Dieser Ursprung wird aber eher als außergewöhnlich angesehen. Dass das Themengebiet vom Abteilungsleiter Finanzen angeregt wurde, ist aufgrund seines finanzwirtschaftlichen Vorwissens naheliegend.

Genauso ist zu beobachten, dass in allen untersuchten Fällen der Initiator als Abteilungsleiter amtiert, der durch sein Amt einen stärkeren Einfluss auf den Gemeinderat ausüben konnte. Allerdings waren in allen drei Fällen jene Verwaltungsmitarbeitenden stark involviert, die bereits vor der Implementierung Kompetenzen im Umgang mit Risiken vorweisen konnten. Dabei wurden diese Kompetenzen auch in der Privatwirtschaft erlangt.

Auswirkung auf das Risikomanagement	Im zweistufigen Prinzipal-Agenten-Verhältnis nimmt die Verwaltung die Rolle des Agenten gegenüber dem Prinzipal im Gemeinderat an. Sie setzt die Beschlüsse des Gemeinderates und der Bürger um und ist verpflichtet, ihren Dienstleistungsauftrag qualitäts- und kostenbewusst umzusetzen. ⁴⁸³
Verwaltung	<p>Karlsruhe</p> <p>Die Stadtverwaltung identifizierte das Risikomanagement als Instrument, um Problemen in der Kinderschutzbehörde und damit Schwierigkeiten in der Personalbedarfsplanung zu begegnen. Weitere Ämter erkannten das Risikomanagement als nützlich, um beispielsweise Risiken bei Großschadensereignissen zu steuern. Mit der internen Bekanntmachung konnte Fachwissen zur Implementierung gesammelt und weiteres Verwaltungspersonal zur Mitarbeit gewonnen werden.</p>
	<p>Lostorf</p> <p>Der Finanzverwalter eignete sich das Fachwissen an und sensibilisierte den Gemeinderat in eigener Initiative, erarbeitete die Methodik und legte dem Gemeinderat die Dokumente so vor, dass dieser schnell einen Überblick hatte und zeitnah Entscheidungen treffen konnte.</p>
	<p>Buchrain</p> <p>Der Abteilungsleiter Finanzen erlernte sein Fachwissen in einer früheren Tätigkeit in der Privatwirtschaft und war operativ verantwortlich für das Thema. Er leistete zusammen mit dem Gemeinbeschreiber den höchsten Zeitanteil.</p>

Tab. 10: Auswirkungen des Faktors Verwaltung auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess

Die Beschäftigung eines neuen Abteilungsleiters Finanzen führte gleich in zwei Fällen zu einer verstärkten Sensibilisierung der Gemeinde für ein Risikomanagement. In diesen Fällen waren die Leiter Finanzen in ihrer beruflichen Vergangenheit mit Risikomanagement in Kontakt gekommen. Im einen Fall war der Leiter Finanzen in der Privatwirtschaft beschäftigt, konkret in der Wirtschaftsprüfung. Im anderen Fall war der Leiter Finanzen zuvor in einem öffentlichen Amt mit einem Projekt, welches den Umgang mit Risiken beinhaltete, tätig.

⁴⁸³ Vgl. Blankart, C.B. (2012), S. 545.



Auch ein Veruntreuungsfall eines Vorgängers in seiner früheren Anstellung erhöhte die Sensibilisierung des Leiters Finanzen.

- Kompetenzen

Das Vorhandensein von Kompetenzen innerhalb der Gemeindeverwaltung war ausschlaggebend für die weitere Implementierung von Risikomanagement. So konnten beispielsweise Akteure in einer früheren Tätigkeit Erfahrungen zum Thema sammeln. Zusätzlich unterstützen weitere Akteure wie der Gemeinderat und die Rechnungsprüfungskommission beim Aufbau von Kompetenzen innerhalb der Gemeindeverwaltung. Auch die Mitarbeit bei einem Forschungsprojekt war ausschlaggebend für den Kompetenzaufbau zum Risikomanagement.

- Größe

In den drei Fallbeispielen wurde ersichtlich, dass eine höhere Komplexität der Organisationsführung ausschlaggebend war für ein aufwendigeres und breiter ausgestaltetes Risikomanagement. Die Gemeinden wiesen darauf hin, dass ein formalisiertes Risikomanagement – unabhängig von der Organisationsgröße – notwendig ist, im Umfang jedoch angepasst werden muss (siehe Tab. 11).

Die kleineren Gemeinden beschränkten sich dabei auf eine geringere Anzahl Risiken und führten einen geringeren Formalisierungsgrad ein. In der Gemeinde Buchrain sammelte der Leiter Finanzen viele Informationen informell in Gesprächen, ohne die Mitarbeitenden darauf aufmerksam zu machen, dass der Grund des Gesprächs das Risikomanagement ist. Im Gegensatz dazu organisierte die Stadt Karlsruhe mehrere Workshops mit sämtlichen Ämtern zur Implementierung des Risikomanagements. Die Workshops folgten einem formalen Ablauf und wurden an Pilotämtern getestet und weiterentwickelt.

Auch die Schulungen sollen später zentral geregelt werden und regelmäßig stattfinden, während die kleineren Gemeinden die Schulungen anhand von Informationsunterlagen und bei Bedarf im einzelnen Gespräch durchführten. Die kleineren Gemeinden verfügten über eine bis zwei Personen, die sich auf das Themengebiet spezialisierten. Diese Funktion wurde vom Leiter Finanzen und in einem Fall auch vom Gemeindegeschreiber übernommen. Die Stadt Karlsruhe richtete eine weiterreichende Arbeitsgruppe ein, wobei Fachspezialisten wie der juristische Dienst, Vertreter der Verwaltungsspitze und weitere Organisationsbereiche miteinbezogen wurden, um das Thema möglichst breit zu fassen.



Auswirkung auf das Risikomanagement	Größere Organisationen tendieren zu einem höheren Formalisierungsgrad und stellen dazu Fachspezialisten ein. ⁴⁸⁴	
Größe	Karlsruhe	Das Projektteam bestand aus einem Lenkungsausschuss und Arbeitsgruppen. Der Lenkungsausschuss wurde von zahlreichen Persönlichkeiten aus der Stadtverwaltung und aus Querschnittsämtern besetzt und unterstand direkt dem Bürgermeister. Die Arbeitsgruppen implementierten das Risikomanagement erst in Pilotämtern, bevor es überarbeitet und stadtweit eingeführt wurde. Die Arbeitsgruppen bestanden aus Risikomanagement-Spezialisten.
	Lostorf	Die Gemeinde reduzierte die Komplexität und den Umfang des Risikomanagements so, dass es von der Gemeinde zu bewältigen war, ohne zusätzliche Personen einstellen zu müssen. Die Kommunikation der Risikoeigner lief direkt über den Risikomanagement-Delegierten. Die Schulungen fanden informell im Gespräch mit dem operativen Verantwortlichen und anhand von Schulungsunterlagen statt.
	Buchrain	Die Implementierung des Risikomanagements fand neben den regulären Tätigkeiten statt, weshalb keine zusätzlichen Stellenprozente für Fachspezialisten geschaffen wurden. Die Priorisierung auf 20 bis 25 Risiken half der Gemeinde die Komplexität zu reduzieren und den Gesamtüberblick zu bewahren.

Tab. 11: Auswirkungen des Faktors Organisationsgröße auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess

- IT

Alle Fallstudien setzten eine Software zur Dokumentation des Implementierungsprozesses und als Informationsinstrument für unterschiedliche Anspruchsgruppen ein (siehe Tab. 12).

Ein adressatengerechtes Reporting erfordert eine Software, um die Ergebnisse schnell und übersichtlich darstellen zu können. Dies ermöglicht eine bessere Entscheidungsbasis für den Empfänger.

Ohne die Software müssten die Informationen aus einzelnen Dokumenten manuell zusammengeführt und für den Report präpariert werden. Die Konsequenz daraus wäre ein zusätzlicher Zeitaufwand.

Die Hinweise aus den Fallstudien bestätigen die Aussage von Woods, M. (2009) darin, dass die IT-Technologie einen Einflussfaktor darstellt, der direkt das Risikomanagement beeinflusst; dies bereits im Implementierungsprozess.⁴⁸⁵

⁴⁸⁴ Vgl. Woods, M. (2009), S. 79.

⁴⁸⁵ Vgl. Woods, M. (2009), S. 79.



Auswirkung auf das Risikomanagement		Ein IT-Tool unterstützt den Risikomanagementprozess und begünstigt eine Systematik. ⁴⁸⁶
IT	Karlsruhe	Die Abbildung des Risikomanagements in einem Excel-Tool ermöglichte eine kontinuierliche, selbständige und einfache Anpassung an sich verändernde Gegebenheiten. Ab einer gewissen Größe wurde das Excel-Tool der Komplexität nicht mehr gerecht, weshalb auf eine Datenbank zurückgegriffen wurde. Ein adressatengerechtes Reporting erforderte eine Software, um die Ergebnisse schnell und übersichtlich darstellen zu können. Dies verbessert dem Empfänger die Entscheidungsbasis.
	Lostorf	Die Erfassung der Risiken wäre für die Gemeinde ohne Tool möglich gewesen, doch erleichterte und beschleunigte dieses die Auswertung und Präsentation der Ergebnisse.
	Buchrain	Das IT-Tool ist Bestandteil des Risikomanagementprozesses. Es wurde verwendet, um den Risikomanagementprozess abzubilden und unterstützte den Informationsfluss. Das IT-Tool unterstützte den Implementierungsprozess aufgrund des fragmentiert vorhandenen Wissens.

Tab. 12: Auswirkungen des Faktors IT auf den Risikomanagement-Implementierungsprozess

3.3.5.2 Faktoren mit bedingtem Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung

Im folgenden Abschnitt werden Faktoren dargestellt, welche bei den Fallstudien teilweise nachweisbar die Implementierung des Risikomanagements beeinflussten. Tab. 13 zeigt vergleichend den Einfluss der Faktoren in der Stadt Karlsruhe und in den Gemeinden Lostorf und Buchrain. Das Zeichen „✓“ symbolisiert, dass der Faktor die Implementierung von Risikomanagement in der entsprechenden Fallstudie beeinflusst hat bzw. partiell beeinflusst hat (✓), wobei „×“ dafür steht, dass kein Einfluss nachweisbar ist.

	Rechnungsprüfung	Ausbildung	Fraud	Regulatorische Vorschriften	Wähler	Ressourcen + Nationalität
Karlsruhe	×	✓	×	✓	×	Keine Angaben möglich
Lostorf	✓	(✓)	✓	×	×	
Buchrain	×	(✓)	✓	×	×	
✓ Einfluss auf den Implementierungsstand von Risikomanagement nachweisbar						
(✓) Einfluss auf den Implementierungsstand von Risikomanagement partiell nachweisbar						
× Kein Einfluss auf den Implementierungsstand von Risikomanagement nachweisbar						

Tab. 13: Einflussfaktoren auf das Risikomanagement der Fallstudien im Vergleich (Teil II)

⁴⁸⁶ Vgl. Woods, M. (2009), S. 79.



- Kommunale Rechnungsprüfung

Nicht immer wurde die Implementierung von Risikomanagement spezifisch durch das Kontrollgremium beeinflusst. Nur in einem Fall empfahl das Rechnungsprüfungsorgan einen bewussten Umgang mit Risiken zu pflegen. Die Mitglieder dieses Gremiums kamen in ihrer beruflichen Laufbahn mit dem Risikomanagement in Kontakt. In diesem Fall kannten die Mitglieder der Rechnungsprüfung den aktuellen Standard in der Privatwirtschaft und waren daraufhin sensibilisiert. Sie können auch Impulse geben für eine mögliche Verbesserung und damit höhere Effizienz im Umgang mit Risiken.

Obwohl die Rechnungsprüfungskommission einer Schweizer Gemeinde und das kommunale Rechnungsprüfungsamt einer deutschen Gemeinde der Verwaltung keine Weisungen erteilen können, besteht die Möglichkeit, Empfehlungen auszusprechen und Anträge zuhanden der Gemeindeversammlung bzw. des Bürgermeisters oder Gemeinderates zu stellen. Damit kann sie den Druck für den Umgang mit einem Thema erhöhen.

Allerdings gab die Rechnungsprüfung in zwei Fällen keinen Impuls zur Implementierung von Risikomanagement. Dennoch sind sie bei der Revision damit beauftragt, risikoorientiert zu prüfen und Hinweise für ein verbessertes Risikomanagement zu geben.

- Ausbildung

Eine formelle Ausbildung für Verwaltungsmitarbeitende wurde einzig in der Stadt Karlsruhe angeboten. Während des Implementierungsprozesses wurden die Führungskräfte der involvierten Ämter mittels Dokumentationen und Workshops begleitet und geschult. Bei den beiden anderen Fällen waren neben dem Kompetenzträger weitere Mitarbeitende involviert, jedoch nicht formell für den Umgang mit Risiken geschult. Vielmehr erhielten sie unterstützende Instrumente zur Implementierung des Risikomanagements wie Auswertungsbögen zur Dokumentation der Risiken.

- Fraud

In zwei von drei Fällen bewirkte eine Veruntreuung direkt oder indirekt eine höhere Sensibilisierung im Zusammenhang mit dem Risikomanagement. Im Fall Buchrain war die Gemeinde von einem Veruntreuungsfall im Betriebsamt betroffen, wobei die Folgen in Bezug auf die Sensibilisierung als gering eingeschätzt wurden. Ein weiterer Veruntreuungsfall führte zu einer Sensibilisierung des Verwaltungsleiters Finanzen der Gemeinde Lostorf gegenüber dem Risikomanagement, der eine frühere Anstellung aufgrund Kündigung seines Vorgängers wegen Fraud angetreten hatte. Dieser Faktor wirkte sich entsprechend eher zu Beginn des Implementierungsprozesses aus.



- Regulatorische Vorschriften

Das Innenministerium Baden-Württemberg hält in der Gemeindehaushaltsverordnung fest, dass mögliche Risiken von besonderer Bedeutung im Rechenschaftsbericht darzustellen sind. Die Stadt Karlsruhe wird dabei jedoch nicht verpflichtet, ein systematisches Risikomanagement zu betreiben. Diese Vorschrift war für die Stadt Karlsruhe nicht die Motivation zur Implementierung von Risikomanagement. Doch wurde damit gerechnet, dass in naher Zukunft Forderungen zu einem systematischen Risikomanagement möglicherweise im Haushaltsgrundsatzgesetz gestellt werden. Die drei Gewalten auf Länderebene nahmen deshalb in Karlsruhe nur beschränkt Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements.

Die schweizerische Finanzdirektorenkonferenz (Bundesebene) erarbeitete mit HRM2 neue Rechnungslegungsstandards und empfahl den Kantonen und Gemeinden, diese bis ins Jahr 2018 umzusetzen. Auf kantonaler Ebene legte das zuständige Departement das Rechnungsmodell für Gemeinden fest und entschied, ob der Artikel zu Risikomanagement übernommen wird. Zum Zeitpunkt der Implementierung des Risikomanagements war HRM2 in den Kantonen der untersuchten Fallstudien noch nicht in Kraft und es bestanden noch keine gesetzlichen Verpflichtungen, ein Risikomanagement zu betreiben. In diesem Zusammenhang waren die Kantonal- und die Bundesebene nicht als Einflussfaktoren zu identifizieren. Die Gemeinden nahmen jedoch an einem vom Bund (Kommission für Technologie und Innovation KTI) mitfinanzierten Forschungsprojekt teil, wobei die Bundesebene indirekt als Einflussfaktor zu bezeichnen ist.

- Bürger

Der aus der Literaturanalyse abgeleitete und organisationstheoretisch begründete Einflussfaktor Wähler bzw. Bürger bzw. Einwohner mit Stimmrecht konnte im Rahmen der quantitativen Untersuchung nicht bestätigt werden. In keiner der drei Fallstudien wurde aus einer Bevölkerungsgruppe resp. von einzelnen Interessenten aus der Bevölkerung ohne spezifisches Amt (bspw. Gemeinderat oder Rechnungsprüfungskommission) direkt Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements ausgeübt.

Eine mögliche Begründung liegt darin, dass die Verantwortung für ein solches Anliegen mit der Wahl eines Gemeinderates bzw. Rechnungsprüfungsamtes übertragen wurde und damit das Wissen resp. die Auseinandersetzung über den Nutzen eines Risikomanagements in der Öffentlichkeit nicht stattfand. Dabei gilt zu beachten, dass organisationstheoretisch ein indirekter Einfluss aufgrund der zweistufigen Prinzipal-Agenten-Theorie im Rahmen des Gemeinderates vermutet wird. Unter dem Aspekt der Inhaltsvalidität wird angenommen, dass der Indikator Wähler direkt keinen wesentlichen Einfluss auf den Implementierungsstand des Risikomanagements ausübte. Der Indikator wird für die quantitative Untersuchung eliminiert, ohne an Inhaltsvalidität zu verlieren.⁴⁸⁷

⁴⁸⁷ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 263.

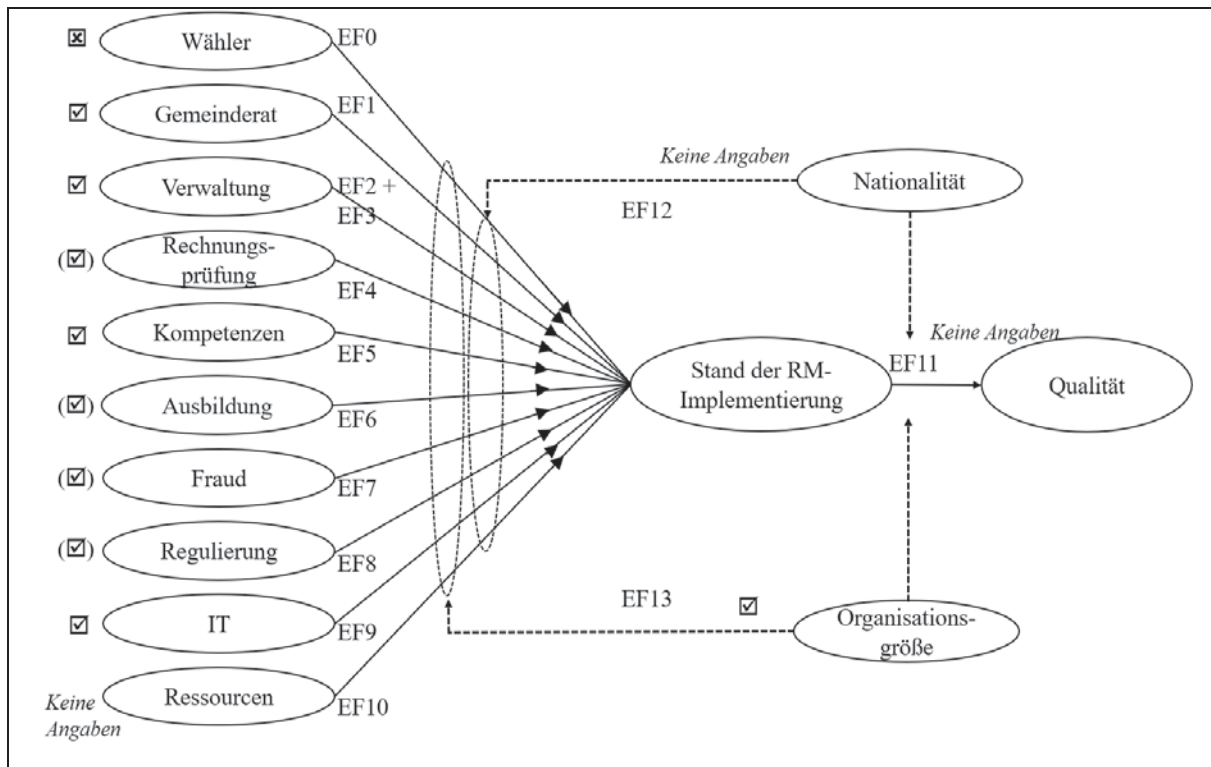


Abb. 24: Forschungsmodell nach der qualitativen Untersuchung



4 Einflussfaktoren zur Implementierung des Risikomanagements aus der quantitativen Untersuchung

4.1 Methodische Konzeption der quantitativen Untersuchung

4.1.1 Fragebogenkonstruktion

Die quantitative Erhebung dient dazu, das theoretisch hergeleitete Wissen und die Erkenntnisse aus der qualitativen Analyse an großer Stichprobe zu testen. In der Konsequenz können die explorativen Fragestellungen verifiziert oder falsifiziert werden.⁴⁸⁸

Zunächst wurde auf Basis der Literatur eine erste Version des Fragebogens⁴⁸⁹ entwickelt.⁴⁹⁰ Das Augenmerk lag dabei insbesondere auf der Einhaltung allgemeiner Grundsätze von Onlinebefragungen.⁴⁹¹ Der Fragebogen wurde in Bezug auf die Verständlichkeit, die Reihenfolge und die Begrifflichkeiten für Deutschland und die Schweiz optimiert.⁴⁹² Die Umfrage enthält mehrheitlich geschlossene Fragen, bestehend aus expliziter Nennung der zur Auswahl stehenden Antworten, als auch aus dichotomen Ja/Nein-Fragen. Dabei wurden sowohl Multi-Items als auch Single-Items verwendet. Für die Messung der Multi-Items wurden fünfstufige, balancierte, bipolare Likert-Skalen verwendet, wobei eine 1 „trifft gar nicht zu“ und eine 5 „trifft voll zu“ repräsentiert.⁴⁹³

Während in der Literatur häufig Multi-Item-Messgrößen bevorzugt werden, da sie abstrakte, multidimensionale Konstrukte geeignet abbilden, finden Single-Item-Messgrößen ihre Legitimität bei konkreten und komplexeren Konstrukten.⁴⁹⁴ Bei der Konstruktion des Fragebogens wurden die Konstrukte jeweils daraufhin getestet, ob sie geeignet sind, als Single- oder als Multi-Items abgefragt zu werden.^{495 496}

Der Fragebogen wurde danach einem qualitativen Pretest unterzogen.⁴⁹⁷ Dabei prüften die Probanden – darunter vier Professoren und wissenschaftliche Mitarbeitende der Hochschule Luzern und der Universität Siegen sowie drei Personen der Zielgruppe der Hauptuntersuchung – den Fragebogen auf Verständlichkeit, Vollständigkeit und Akzeptanz in Bezug auf länderspezifische Begrifflichkeiten.⁴⁹⁸ Aufgrund der Rückmeldungen aus dem Pretest wurde der Fragebogen angepasst und eine nochmals verbesserte Validität erzielt.⁴⁹⁹

⁴⁸⁸ Vgl. Saunders, M. (2012), S. 125.

⁴⁸⁹ Der Fragebogen ist dem Anhang 6.1 beigelegt.

⁴⁹⁰ Vgl. Shah, S. / Corley, K. (2006), S. 1823.

⁴⁹¹ Vgl. Dillman, D. / Smyth, J. / Christian, L. (2009), S. 65.

⁴⁹² Vgl. Raithel, J. (2006), S. 75.

⁴⁹³ Vgl. Greving, B. (2009), S. 69.

⁴⁹⁴ Vgl. Fuchs, C. / Diamantopoulos, A. (2009), S. 206.

⁴⁹⁵ Vgl. Fuchs, C. / Diamantopoulos, A. (2009), S. 195.

⁴⁹⁶ Ausführungen zu den Kriterien bei der Verwendung von Single- und Multi-Items siehe Kapitel 4.1.5.

⁴⁹⁷ Vgl. Hunt, S. / Sparkman, R. / Wilcox, J. (1982), S. 269.

⁴⁹⁸ Vgl. Homburg, C. / Giering, A. (1996), S. 11.

⁴⁹⁹ Vgl. Bortz, J. / Döring, N. (2006), S. 200.



4.1.2 Datenerhebung

Im Anschluss an die Fragebogenkonstruktion folgte die Datenerhebung durch eine repräsentative Stichprobe.⁵⁰⁰ Für die Datenerhebung wurden hauptsächlich die für das Risikomanagement zuständigen Personen gewählt, in der Regel vertreten vom Leiter Finanzen oder dem Verwaltungsleiter in deutschen und Schweizer Kommunen. Die Auswahlkriterien der Stichprobe deutscher Gemeinden waren: eine Einwohnerzahl von mehr als 1'000 Personen, Gemeindeverwaltungen, Stadtverwaltungen und Verwaltungsgemeinschaften werden berücksichtigt. Eigenbetriebe und Eigengesellschaften werden ausgeschlossen. Diese Auswahlkriterien stellen sicher, dass ein Mindestmaß an formalisierten Risikomanagementstrukturen von den an der Studie teilnehmenden Gemeinden erwartet werden kann.

Kategorie	Grundgesamtheit		Stichprobe	
	Anzahl Gemeinden absolut	%	Anzahl Gemeinden absolut	%
≥ 100'000	76	1,1	16	1,1
50'000 – 99'999	107	1,5	23	1,5
20'000 – 49'999	496	7,1	106	7,0
10'000 – 19'999	879	12,4	187	12,5
5'000 – 9'999	1'326	18,8	282	18,8
2'000 – 4'999	2'254	32,0	480	32,0
1'000 – 1'999	1'909	27,1	406	27,1
Total	7'074	100	1'500	100

Tab. 14: Proportional geschichtete Stichprobe deutscher Gemeinden

Für Deutschland wurde eine größenklassenübergreifende Erhebung durchgeführt. Dazu wurde eine geschichtete Zufallsstichprobe deutscher Gemeinden vorgenommen, um eine angemessene Repräsentativität zu erreichen. Bei einer geschichteten Zufallsauswahl werden mehrere Untergruppen resp. Schichten gebildet und die Grundgesamtheit aufgeteilt. Für jede Schicht wird proportional im Verhältnis zur Grundgesamtheit die Zufallsstichprobe gezogen.⁵⁰¹

Am Ende des Bewertungsprozesses konnten von insgesamt 7'074 Gemeinden in Deutschland 1'500⁵⁰² Probanden, welche die Auswahlkriterien erfüllen, erhoben werden (Brutto-Sample) (siehe Tab. 14).⁵⁰³

Für die Stichprobe der Schweizer Gemeinden wurden die oben genannten Kriterien der Zielpopulation ebenfalls verwendet. Als zusätzliches Kriterium wurden nur deutschsprachige Gemeinden berücksichtigt. Da die Grundgesamtheit Deutschschweizer Gemeinden relativ

⁵⁰⁰ Vgl. Kaya, M. / Himme, A. (2009), S. 79.

⁵⁰¹ Vgl. Berekoven, L. / Eckert, W. / Ellenrieder, P. (2009), S. 47.

⁵⁰² Als Basis dient das deutsche Gemeindeverzeichnis per 1. März 2015, vgl. dazu Statistisches Bundesamt (2015).

⁵⁰³ Vgl. Piehler, R. (2011), S. 359.



klein ist, wird eine Vollerhebung durchgeführt.⁵⁰⁴ Am Ende des Auswahlprozesses konnten 975 Schweizer⁵⁰⁵ Probanden, welche die Auswahlkriterien erfüllen, erhoben werden.⁵⁰⁶

Anschließend wurden die Anschrift und die E-Mail-Adressen der Ansprechpersonen jeder Gemeinde recherchiert. Für die Umfrage wurden hauptsächlich die Leiter Finanzen resp. die Verwaltungsleiter einer Gemeinde kontaktiert, weil davon ausgegangen werden kann, dass sie über ein fachspezifisches Wissen zum Risikomanagement am ehesten verfügen oder sich mit naheliegenden Themen befassen. Falls auf den jeweiligen Internet-Auftritten der Gemeinde oder Verwaltungsgemeinschaft keine E-Mail-Adresse der Zielperson gefunden werden konnte, wurde nach dem Prinzip `vorname.nachname@gemeinde.de` (resp. `.ch`) und, falls keine Personenangaben gefunden wurden, nach dem Prinzip `info@gemeinde.de` (resp. `.ch`) vorgegangen.⁵⁰⁷

In einigen Fällen waren weder Namen der Mitarbeitenden noch sonstige E-Mail-Adressen verfügbar. Weiterhin fanden Eliminationen bei Verwaltungsgesellschaften⁵⁰⁸ statt. Bei Verwaltungsgemeinschaften verantwortet eine Person die Finanzen mehrerer Gemeinden. Wurden zwei oder mehr Gemeinden, die einer Verwaltungsgemeinschaft angehören, zur Teilnahme an der Umfrage ausgewählt, wäre entsprechend dieselbe Person zwei oder mehrmals kontaktiert worden. Um dies zu verhindern, wurde der entsprechende Finanzleiter nur einmal angeschrieben. Aufgrund dieser weiteren Kriterien wurde ein bereinigtes Brutto-Sample⁵⁰⁹ von 1'383 deutschen und 973 Schweizer Probanden, die zur Onlinebefragung eingeladen wurden, erreicht.

Die empirischen Daten dieser Umfrage wurden durch einen webbasierten Fragebogen anhand einer schriftlichen, personalisierten Online-Umfrage mit dem Programm EFS Survey in der Version 10.7 erhoben.⁵¹⁰

4.1.3 Datenqualität

Insgesamt 467 deutsche und 469 Schweizer Probanden haben die Einstiegseite der Onlinebefragung aufgerufen (Netto-Sample). Von diesen Probanden haben 227 deutsche und 345 Schweizer Teilnehmer die Umfrage beendet, woraus ein Beendigungs-Sample von total 572 resultiert.

⁵⁰⁴ Vgl. Kaya, M. / Himme, A. (2009), S. 79.

⁵⁰⁵ Als Basis dient die Schweizer Gemeindestatistik per 1. Mai 2014, vgl. dazu Bundesamt für Statistik (2015).

⁵⁰⁶ Vgl. Piehler, R. (2011), S. 359.

⁵⁰⁷ Es wurden 90 deutsche und 25 Schweizer Probanden nach Prinzip `info@gemeinde.de` (resp. `.ch`) Adresse angeschrieben.

⁵⁰⁸ Verwaltungsgemeinschaften resp. -verbände sind ein Zusammenschluss von benachbarten, meist kleinen Gemeinden mit dem Ziel, die kommunalen Aufgaben gemeinsam und in einer effizienten Betriebsgröße erfüllen zu können. Vgl. Haug, P. (2013), S. 307.

⁵⁰⁹ Vgl. Piehler, R. (2011), S. 359.

⁵¹⁰ Siehe www.unipark.de, letzter Zugriff am 1. Juli 2015.



Die erste E-Mail wurde am 23. April 2015 an die Probanden verschickt. Um die Rücklaufquote zu erhöhen, wurde am 12. Tag eine erste und am 28. Tag eine zweite Erinnerung verschickt.

Abb. 25 zeigt die Entwicklung des Beendigungs-Samples über die Zeitdauer der Erhebung. Hier wird ersichtlich, dass die Erinnerungs-Mails zu einer deutlichen Erhöhung der beendeten Fragebögen geführt haben. Wie in der Darstellung ebenfalls gut erkennbar wurde aufgrund der hohen Rücklaufquoten der Schweizer Probanden der 2. Reminder ausschließlich den deutschen Probanden zugestellt.

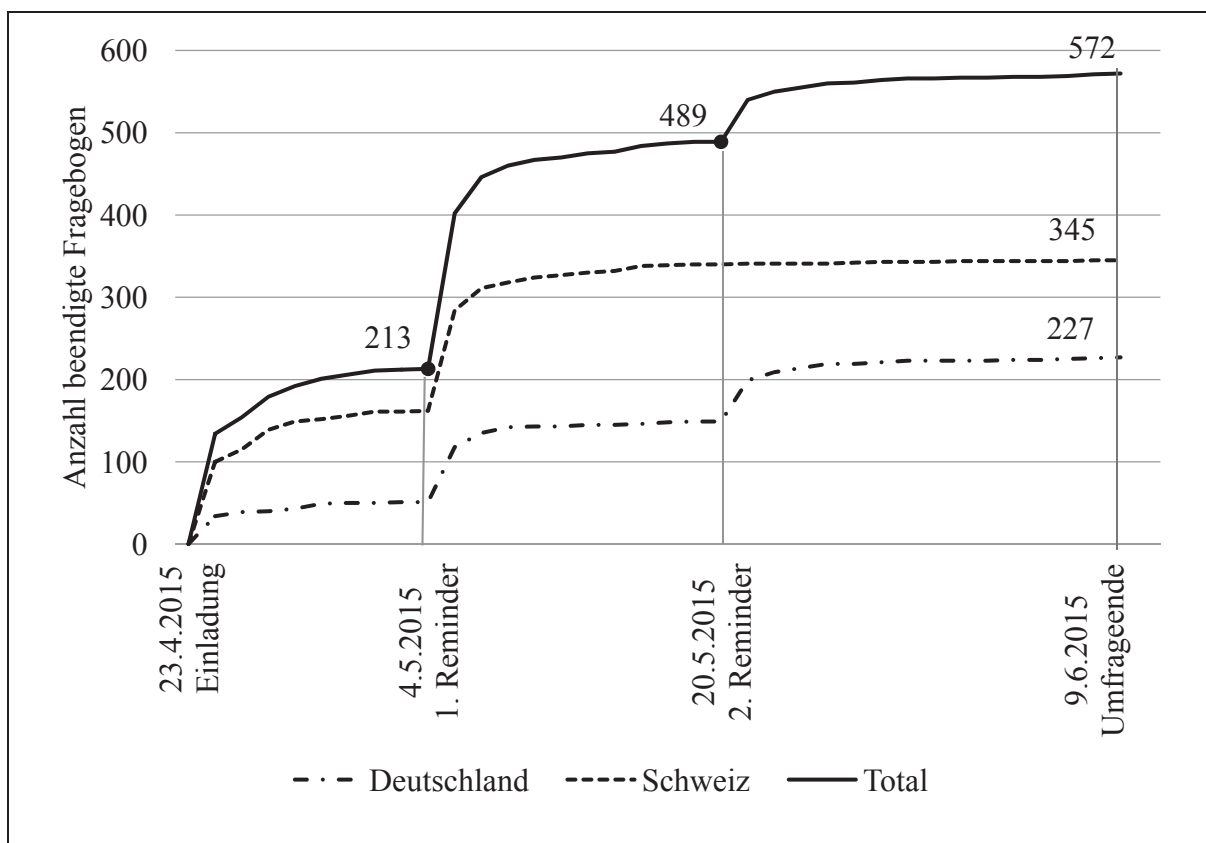


Abb. 25: Anzahl beendigte Fragebogen im Zeitverlauf

Die Bearbeitungszeit belief sich im Durchschnitt auf 13 Minuten und 48 Sekunden. Damit wurde die kommunizierte Bearbeitungszeit von 15 Minuten unterboten.

Schließlich wurde der Datensatz um Durchklicker und unvollständigen Datensätze bereinigt, woraus ein bereinigtes Beendigungs-Sample⁵¹¹ von 204 deutschen und 316 Schweizer Probanden resultierte. Das in der quantitativen Analyse verwendete Datenset basiert somit auf einer Rücklaufquote von 15% für Deutschland und 32% für die Schweiz (bereinigtes Beendigungs-Sample im Verhältnis zum bereinigten Brutto-Sample). Total resultieren ein Sample von 520 Probanden und eine Rücklaufquote von 22%.

⁵¹¹ Vgl. Piehler, R. (2011), S. 359.



Anzahl Einwohner	Total		Deutschland		Schweiz	
	Anzahl beendet absolut	%	Anzahl beendet absolut	%	Anzahl beendet absolut	%
≥100'000	13	3	14	7	2	1
50'000 – 99'999	5	1	4	2	1	0
20'000 – 49'999	35	7	27	13	8	2,5
10'000 – 19'999	77	15	50	25	27	8,5
5'000 – 9'999	101	19	44	22	57	18
2'000 – 4'999	195	37,5	54	26	141	45
1'000 – 1'999	91	17,5	11	5	80	25
Total	520	100	204	100	316	100

Tab. 15: Rücklaufzahlen des bereinigten Beendigungs-Samples nach Einwohnerzahl

Die Rücklaufzahlen der deutschen und der Schweizer Probanden wird in Tab. 15, verteilt nach den Größenbereichen, dargestellt.

Damit das verwendete Sample die Datenqualität nicht beeinträchtigt, wird es mit dem non-response bias, dem key informant bias, der Nicht-Repräsentativität sowie der common method variance auf potenzielle systematische Methodenfehler hin geprüft.⁵¹²

- Non response bias

Der non response bias kann auftreten, falls die an der Umfrage teilnehmenden Organisationen ein anderes Antwortverhalten aufweisen als nicht teilnehmende Organisationen.⁵¹³ Eine Gemeinde mit einem weit entwickelten Risikomanagement könnte beispielsweise tendenziell eher bereit sein, die Onlineumfrage zu beantworten, als eine Gemeinde, die sich bisher wenig oder gar nicht mit Risikomanagement befasst hat. Die Beurteilung eines non response bias kann mittels zweiseitigen T-Tests hinsichtlich des Antwortdatums vorgenommen werden.⁵¹⁴ Wird das Sample der Antwortenden nach der Einladungsmail mit dem Sample der Antwortenden nach dem ersten Reminder verglichen, kann festgestellt werden, ob diese ein unterschiedliches Antwortverhalten aufweisen und daher ein non response bias vorliegt. Das Sample wird in zwei Gruppen aufgeteilt, da davon ausgegangen wird, dass Probanden, die später antworten, eher einen stärkeren Ansporn brauchen und deshalb den nicht Teilnehmenden ähnlicher sind.⁵¹⁵ Die erste Gruppe umfasst den Befragungszeitraum Tag 1 bis 11. Da nur die deutschen Gemeinden mit einer zweiten Erinnerung zur Teilnahme an der Onlineumfrage eingeladen wurden, werden für den Zeitraum der zweiten Gruppe die Tage vom ersten Reminder bis einen Tag vor dem zweiten Reminder, also die Tage 12–27 gewählt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein non response bias entsteht liegt für alle Variablen bei weniger als

⁵¹² Vgl. Söhnchen, F. (2009), S. 136.

⁵¹³ Vgl. Kaya, M. (2009), S. 55.

⁵¹⁴ Vgl. Armstrong, J. / Overton, T. (1977).

⁵¹⁵ Vgl. Kaya, M. (2009), S. 55.



Die Repräsentativität der Stichprobe (bereinigtes Beendigungs-Sample von 534 Probanden) wird hinsichtlich starker Über- oder Untervertretung einer Gemeindegröße untersucht und in Abb. 27 dargestellt.

Dabei wird ersichtlich, dass sich die Stichprobe (das bereinigte Beendigungs-Sample) im Hinblick auf die größten und die kleinsten Gemeinden resp. Städte von der Grundgesamtheit unterscheidet und damit nicht repräsentativ ist. Während Gemeinden mit weniger als 5'000 Einwohnern bei der Stichprobe einen proportional zu kleinen Anteil ausmachen, sind die Städte ab 50'000 Einwohnern gegenüber der Grundgesamtheit überproportional vertreten.

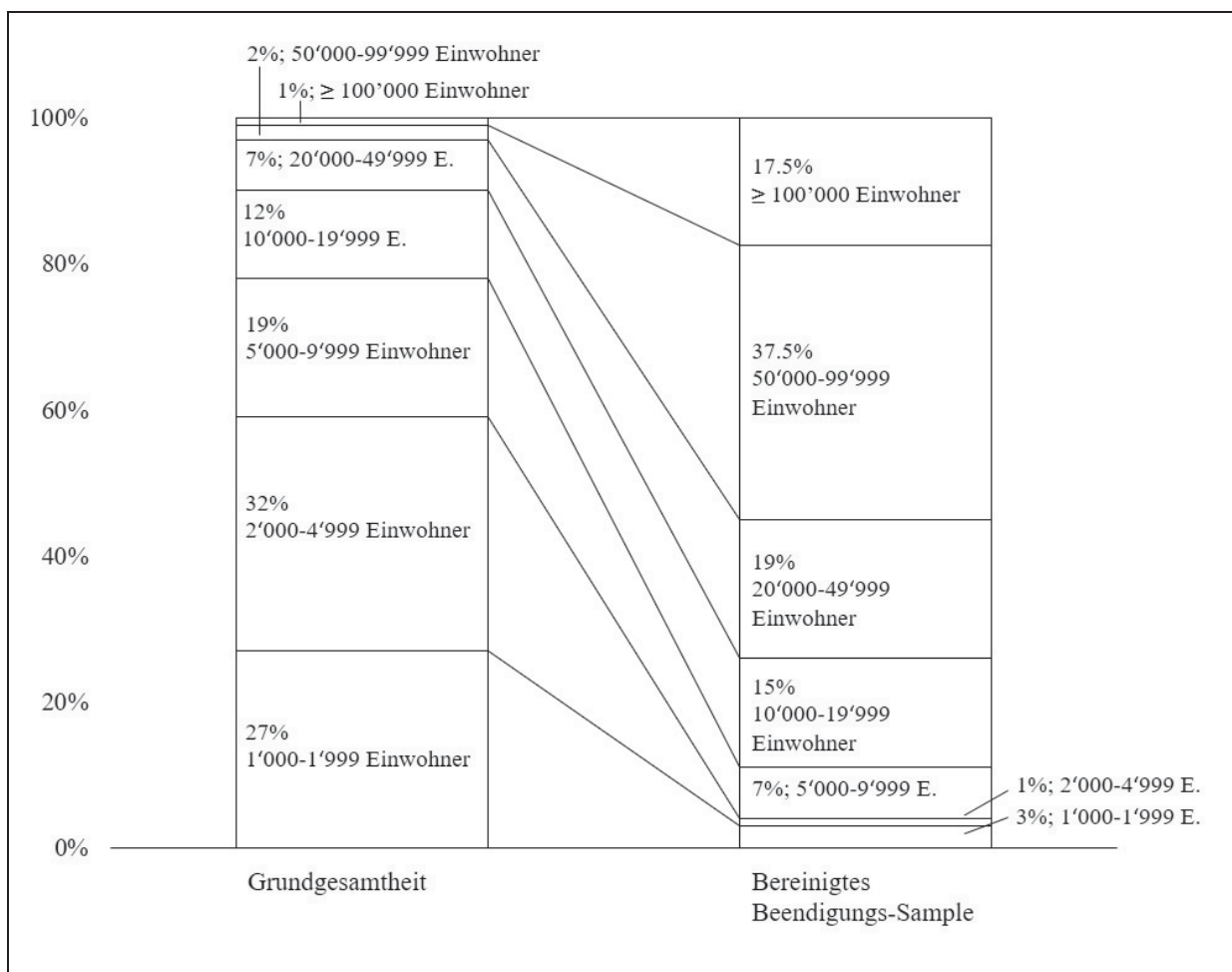


Abb. 27: Verteilung der Stichprobe nach Größenklassen (Einwohner)

Diese Verteilung kann damit erklärt werden, dass sich kleinere Gemeinden weniger mit einem formalisierten und dokumentierten Risikomanagement befassen und weniger häufig antworten. Es besteht die Vermutung, dass große Gemeinden eine höhere Komplexität von Verwaltungsstrukturen haben und über zusätzliche Ressourcen verfügen. Dies ermöglicht ihnen, als Wegbereiter das Risikomanagement zu implementieren. Kleinere Gemeinden dagegen sehen aufgrund ihrer überschaubaren Strukturen möglicherweise auch weniger die Notwendigkeit für die Implementierung eines Risikomanagements.

Ein weiteres Argument findet sich im Übergang des Brutto-Samples von total 2'475 Gemeinden zum bereinigten Brutto-Sample von total 2'356 aufgrund der Anwendung weiterer Krite-



rien. Dabei wurden jene Gemeinden eliminiert, bei denen eine Person die Aufgaben von mehreren Gemeinden übernimmt (aufgrund einer Verwaltungsgemeinschaft). Dies trifft insbesondere bei kleinen Gemeinden zu.⁵²²

Die Stichprobe wird ebenfalls hinsichtlich des Kriteriums Nationalität untersucht und geprüft, ob sie repräsentativ zur Grundgesamtheit im Hinblick auf das Land (Deutschland und Schweiz) ist. Wie in Abb. 28 zu erkennen, haben mit 61% überproportional viele Schweizer Probanden den Fragebogen vollständig beendet, während im Gegensatz dazu mit 39% unterproportional viele deutsche Probanden teilnahmen. Eine Erklärung dafür liegt in der Verwendung einer Schweizer E-Mail-Adresse (stephanie.blaettler@hslu.ch) für den Versand der Onlineumfrage, was für deutsche Kommunen zu einer niedrigeren Relevanz der Teilnahme geführt hat.

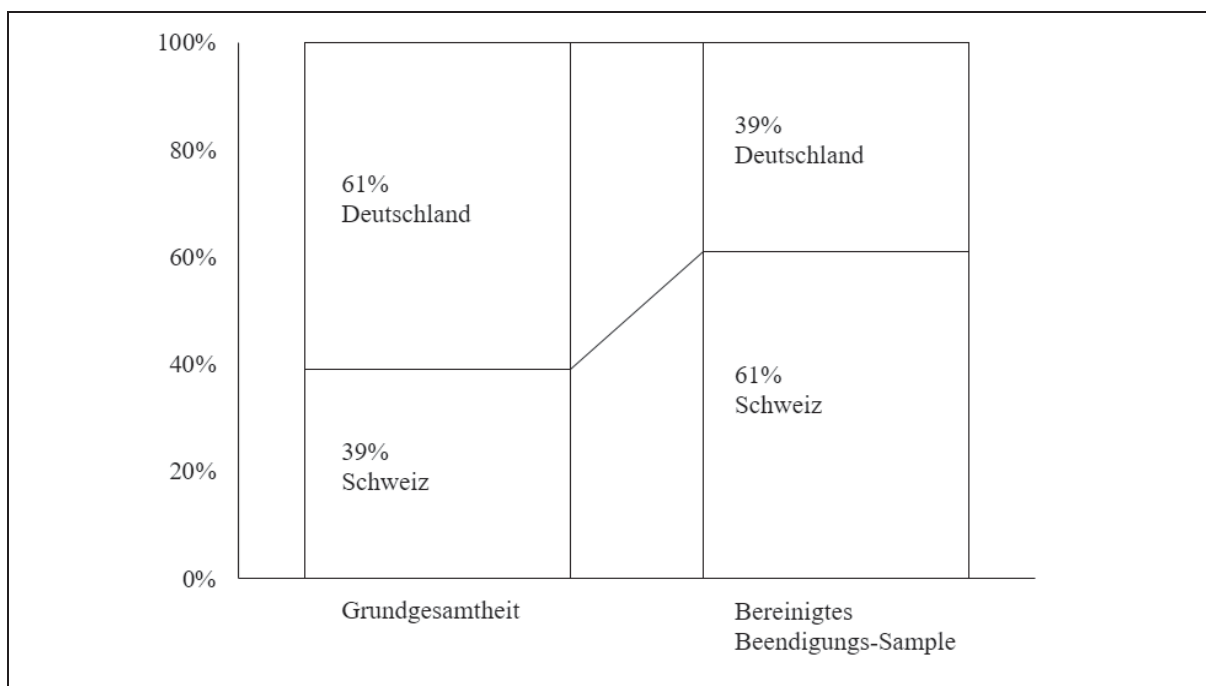


Abb. 28: Verteilung der Stichprobe nach Land (in Prozent)

- Common method variance

Ein weiterer Aspekt, den es zu vermeiden gilt, ist die common method variance: ein Messfehler, der auf eine spezifische Erhebungsmethode zurückzuführen ist.⁵²³ Durch die Methodik der Erhebung kann dies zu einer Verzerrung der Korrelation zwischen unabhängigen und abhängigen Variablen kommen, die nicht durch den effektiven Zusammenhang zwischen diesen Variablen bedingt ist.⁵²⁴

Die common method variance ist auf verschiedene Quellen zurückzuführen. Der Item-Kontext (die Positionierung der Items im Fragebogen) und die Item-Charakteristika (die adä-

⁵²² Das zweite Eliminierungs-Kriterium war die Verfügbarkeit von E-Mail-Adressen, wie in Kapitel 4.1.2 beschrieben.

⁵²³ Vgl. Ernst, H. (2003), S. 1259.

⁵²⁴ Vgl. Podsakoff, P. et al. (2003), S. 879.



quate Formulierung der Items im Fragebogen) können zu einer Verzerrung der Antwort führen.⁵²⁵ Für die Vermeidung von Antwortverzerrungen aufgrund von Item-Kontext und Item-Charakteristika wurde in der vorliegenden Arbeit im Rahmen des Pretests auf Aspekte wie die verständliche Formulierung und die Reihenfolge der Fragen geachtet.

Eine weitere Fehlerquelle kann durch den Erhebungskontext resultieren. Je nachdem wann und mit welchen Medien eine Umfrage stattfindet, kann ein unterschiedliches Antwortverhalten resultieren.⁵²⁶ Außerdem konnten mittels E-Mail Versand Verzögerungen im Antwortverhalten sofort erkannt und mit dem Reminder teilweise reduziert werden. Dies wäre beispielsweise mittels Postweg nicht möglich. Zusätzlich erhielten alle Probanden die Anfragen zur Teilnahme am selben Tag. Eine telefonische Umfrage wäre aufgrund der großen Umfragezahl schwierig. Das Medium E-Mail erschien deshalb als am geeignetsten, um möglichst viele Probanden direkt und innerhalb desselben Zeitrahmens erreichen zu können.

Eine weitere Ursache für eine Methodenverzerrung ist der single source bias. Dieser beschreibt die Bewertung von abhängigen und unabhängigen Variablen durch denselben Probanden. Damit steht nur eine Datenquelle zur Verfügung und subjektive Sichtweisen können nicht ausgeschlossen werden.⁵²⁷ Mittels Herman's-One-Factor-Test kann gemessen werden, ob ein single source bias vorliegt. Dabei wird im Rahmen einer explorativen Faktoranalyse untersucht, ob ein Faktor aus der Grundmenge der verwendeten Indikatoren einen Eigenwert von größer als 1 erreicht und damit extrahiert werden kann. Kann lediglich ein Faktor extrahiert werden oder erklärt ein Faktor einen Großteil der Kovarianz zwischen Variablen, liegt eine common method variance vor.⁵²⁸ Die explorative Faktorenanalyse hat ergeben, dass lediglich 5 Faktoren extrahiert werden konnten und ein einzelner Faktor nicht mehr als 29% der gesamten Varianz erklärt.⁵²⁹ Aufgrund der Analyse der vier Ursachen für common method variance wird gefolgert, dass keine substantielle Methodenverzerrung vorliegt.

4.1.4 Methoden der Datenanalyse

Die Auswertung der Daten erfolgt mittels eines Strukturgleichungsmodells (SGM), einem Verfahren zur Analyse von Wirkungszusammenhängen zwischen latenten und manifesten Variablen. Ziel eines SGM ist die Prüfung der theoretisch oder sachlogisch erstellten explorativen Fragestellungen oder Hypothesen. Die Variablenbeziehungen können zur Erfassung von Interdependenzen sowohl als endogene, abhängige als auch als exogene, unabhängige Größe dargestellt werden. Dabei stellt jede endogene Variable eine „Regressionsgleichung“ (bezeichnet als Strukturgleichung) dar und lässt sich durch ein Pfaddiagramm in einem linearen Gleichungssystem grafisch abbilden.⁵³⁰ Ein SGM ist in der Lage, Zusammenhänge zwischen direkt beobachtbaren, manifesten und/oder nicht-beobachtbaren, latenten

⁵²⁵ Vgl. Söhnchen, F. (2007), S. 139.

⁵²⁶ Vgl. Podsakoff, P.M. et al. (2003), S. 881.

⁵²⁷ Vgl. Podsakoff, N. / Organ, D. (1989), S. 536.

⁵²⁸ Vgl. Podsakoff, P.M. et al. (2003), S. 889.

⁵²⁹ Die Resultate des single source bias sind im Anhang 6.5 aufgeführt.

⁵³⁰ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 21.



Variablen abzubilden. Es kann zudem komplexe Abhängigkeitsstrukturen überprüfen und Messfehler bereinigen.⁵³¹

Die Kausalbeziehungen zwischen latenten Variablen lassen sich mittels zweier Verfahren, dem kovarianzanalytischen (LISREL/SPSS Amos) und dem varianzanalytischen Ansatz prüfen (PLS), die sich aufgrund unterschiedlicher Algorithmen der Parameterschätzung unterscheiden.⁵³² Die Verfahren weisen je nach Forschungskontext unterschiedliche Vor- und Nachteile aus. In der vorliegenden Arbeit wird das Forschungsmodell mit der varianzbasierten Partial Least Squares Pfadmodellierung getestet. Die Verwendung des PLS-Ansatzes eignet sich insbesondere bei daten- und prognoseorientierter Forschung, wenn latente Variablen erklärt werden sollen.⁵³³ In der vorliegenden Arbeit soll der Entwicklungsstand des kommunalen Risikomanagements durch unterschiedliche Einflussfaktoren erklärt werden.

Des Weiteren wird PLS dem kovarianzbasierten Verfahren vorgezogen, wenn die latenten Variablen in früheren Studien kaum oder nicht untersucht wurden. Dies trifft für die Faktoren, welche in der vorliegenden Arbeit den Entwicklungsstand und die Qualität des kommunalen Risikomanagements begründen, zu.⁵³⁴ Ein weiteres Argument, das die Verwendung von PLS begründet, ist eine relativ komplexe Modellstruktur mit zahlreichen Indikatoren.⁵³⁵ In der vorliegenden Arbeit wird u.a. der Einfluss von zehn Faktoren auf den Entwicklungsstand des kommunalen Risikomanagements unter der Berücksichtigung von zwei Moderatoren untersucht. Für die Untersuchung dieser zahlreichen Indikatoren eignet sich PLS.

Ein Nachteil des PLS-Ansatzes ist das Fehlen von Gesamtgütemaßen der Modellanpassungen. Da die Verteilungsannahmen der Variablen fehlen, können mit PLS nur nichtparametrische Tests durchgeführt werden.⁵³⁶ Ein weiterer Nachteil von PLS liegt darin, dass Parameterschätzungen nicht als konsistent bezeichnet werden können, wobei sich die Werte mittels Erhöhung der Stichprobengröße dem wahren geschätzten Wert nähern.⁵³⁷ Für diese Arbeit überwiegen dennoch die Vorteile des PLS-Ansatzes.

Der PLS-Ansatz eignet sich für die Untersuchung dieser Arbeit, da die zu untersuchenden Variablen, trotz geringer theoretisch und empirischer Fundierung mittels PLS gut schätzen lassen.⁵³⁸ Die in dieser Arbeit getesteten latenten Variablen sind teilweise noch nicht im Kontext öffentlicher Verwaltungen geprüft worden.

In der vorliegenden Arbeit wird das PLS mit der Software Smart PLS Version 3 eingesetzt. Die Methode der PLS-Pfadmodellierung basiert auf Wold, H. (1982) mit Modifikationen von

⁵³¹ Vgl. Homburg, C. (1992), S. 499.

⁵³² Vgl. Chin, W. (2010), S. 656.

⁵³³ Vgl. Henseler, J. / Ringle, C. / Sinkovics, R. (2009), S. 282.

⁵³⁴ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 69.

⁵³⁵ Vgl. Hermann, A. / Huber, F. / Kressmann, F. (2006), S. 38 ff.

⁵³⁶ Vgl. Huber, F. et al. (2007), S. 13.

⁵³⁷ Vgl. Boßow-Thies, S. / Panten, G. (2009), S. 371.

⁵³⁸ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 72.



Lohmöller, J.-B. (1989). Dieser PLS Algorithmus ermöglicht eine effiziente Notation und Berechnung über Matrixalgebra.⁵³⁹

4.1.5 Modellierung von Variablen

Da die vorliegende Arbeit auf dem Partial Least Squares-Ansatz (PLS-Ansatz) basiert, wird ein Zwei-Stufen-Ansatz, bei dem zuerst konkrete Schätzwerte für die latenten Variablen aus den empirischen Messdaten geprüft und anschließend die Parameter des Strukturmodells geschätzt werden, angewendet.⁵⁴⁰ Die latenten Variablen beinhalten die zehn Faktoren mit Einfluss auf den Implementierungsstand und der Faktor mit Einfluss auf die Qualität des Risikomanagements. Die zweite Stufe umfasst die Auswertung des Modells als Ganzes, unter der Berücksichtigung der Faktoren in ihrer Abhängigkeit. Bei der Evaluierung des Messmodells werden in der Regel zuerst reflektiv und anschließend formativ spezifizierte Konstrukte gemessen, wobei sich zweiteres in der vorliegenden Arbeit aufgrund nicht vorhandener formativ spezifizierter Konstrukte erübrigt.

Wenn Forschungsvorhaben wie beispielsweise der Stand der Risikomanagement-Implementierung nicht direkt beobachtbar und messbar sind, gelten sie als theoretische Konstrukte resp. latente Variablen, die durch mehrere, direkt erfassbare Variablen wie beispielsweise der Kompetenzen, Ausbildung und Fraud, repräsentiert werden.⁵⁴¹ Folgend werden die Messkriterien dargestellt, welche zur Auswertung der Variablen und zur Eruierung des PLS-Modells Verwendung finden.⁵⁴²

Bei der Konzeptualisierung des Konstrukts können sowohl Single- als auch Multi-Items resp. einzelne oder mehrere Indikatoren verwendet werden.⁵⁴³ In der vorliegenden Arbeit werden sowohl Single- als auch Multi-Items verwendet. Mit Multi-Items wird das Konstrukt durch die Abfrage mehrerer Indikatoren mit dem Vorteil gemessen, dass bei der Abbildung des Konstrukts mögliche Verzerrungen einzelner Indikatorvariablen durch unterschiedliches Verständnis der Befragten verhindert werden können.⁵⁴⁴ In der vorliegenden Arbeit werden die Faktoren Kompetenzen und Qualität als Multi-Items gehandhabt und mit drei bzw. vier Indikatoren gemessen. Die restlichen Faktoren werden mit einem Indikator gemessen und daher als Single-Items verwendet.

Die Verwendung dieser Single-Item-Messungen wurde in der Literatur legitimiert und als mögliche praktikable Alternative zu Multi-Items nachgewiesen.⁵⁴⁵ Der Vorteil von Multi-Items liegt u.a. darin, dass mögliche Verzerrungen hinsichtlich eines unterschiedlichen Verständnisses bei der Befragung von Probanden durch die Abfrage von mehreren beobachtbaren Konsequenzen ausgeglichen werden.⁵⁴⁶ Dabei steigt die Validität der Messung komplexer

⁵³⁹ Vgl. Henseler, J. (2010), S. 112.

⁵⁴⁰ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 67.

⁵⁴¹ Vgl. Backhaus, K. (2008), S. 513.

⁵⁴² Vgl. Homburg, C. / Giering, A. (1996), S. 5.

⁵⁴³ Die Konstrukte Kompetenzen und Qualität sind Multi-Item-Konstrukte.

⁵⁴⁴ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 112.

⁵⁴⁵ Vgl. Bergkvist, L. / Rossiter, J.R. (2007); Drolet, A. / Morrison, D. (2001).

⁵⁴⁶ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 112.



Konstrukte mit zunehmender Anzahl Items.⁵⁴⁷ Die Abfrage von Konstrukten über ein sogenanntes Global-Item birgt dagegen den Vorteil der Einfachheit, des geringeren Erhebungsaufwandes und der Benutzerfreundlichkeit.⁵⁴⁸ Aus theoretischer Sicht bestehen Zweifel darüber, ob Single-Item-Messungen reliabel sind.⁵⁴⁹ Dem widersprechen jedoch Fuchs, C. / Diamantopoulos, A. (2009), die Richtlinien und Kriterien entwickelt haben, unter deren Voraussetzungen Single-Item-Messungen akzeptiert werden können.⁵⁵⁰ Die wichtigsten Kriterien sind dabei u.a.:

- Konkretes Konstrukt
- Unidimensionalität oder extreme Komplexität
- Hohe semantische Redundanz.

Die in dieser Arbeit verwendeten Single-Item-Konstrukte werden auf diese Kriterien hin geprüft und als gültige Messgrößen für die Verwendung im Strukturmodell beurteilt. Dennoch gilt zu beachten, dass Single-Item-Messungen nicht im selben Detaillierungsgrad wie Multi-Item-Messungen auf Reliabilität und Validität geprüft werden können.⁵⁵¹ Das Konstrukt bzw. Messmodell erklärt den Zusammenhang von Indikatoren und den Variablen (bspw. das Messmodell Kompetenzen, das mit vier Items bzw. Indikatoren gemessen wird). Das Strukturmodell bildet beispielsweise die Untersuchung aller Einflussfaktoren auf die endogene Variable Status quo ab.

Die Zuordnung der Indikatoren zu den Konstrukten wie beispielsweise die drei Indikatoren zum Konstrukt Kompetenzen erfolgt vorzugsweise anhand bereits in der Literatur bestehender Konstrukte, um eine bessere Vergleichbarkeit zu erreichen und die Werte bzgl. Reliabilität und Validität zu kennen.⁵⁵² Da kaum Konstrukte in demselben Kontext, wie er in dieser Arbeit verwendet wird, veröffentlicht wurden, müssen die hier verwendeten Konstrukte Kompetenzen und Qualität, aber auch die Single-Item Konstrukte mehrheitlich modifiziert oder neu entwickelt werden.

Weiter werden die Konstrukte daraufhin spezifiziert, ob sie reflektive oder formative Kausalitätsbeziehungen aufweisen.⁵⁵³ Da in der vorliegenden Arbeit die Kausalitätsrichtung der Konstrukte zu den Indikatoren verläuft, werden reflektive Messmodelle verwendet, die einem faktoranalytischen Ansatz folgen. Dabei besteht zwischen den Messvariablen eine hohe Korrelation und alle Indikatoren verhalten sich gleich, wenn sich der Zustand der latenten Variable ändert.⁵⁵⁴ Die Indikatoren spiegeln die Ausprägung des Konstrukts wider. Das Weglassen

⁵⁴⁷ Vgl. Churchill, G. (1979), S. 66.

⁵⁴⁸ Vgl. Kwon, H. / Trail, G. (2005), S. 72.

⁵⁴⁹ Z.B. Boyd, B. / Gove, S. / Hitt, M. (2005); Viswanathan, M. (2005); Churchill, G. (1979); Homburg, C. / Giering, A. (1996).

⁵⁵⁰ Vgl. Fuchs, C. / Diamantopoulos, A. (2009), S. 206.

⁵⁵¹ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 111.

⁵⁵² Vgl. Langfield-Smith, K. (1997), S. 226.

⁵⁵³ Vgl. Homburg, C. / Giering, A. (1996), S. 6.

⁵⁵⁴ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 42.



eines Indikators wie beispielsweise Bürger oder Ausbildung verändert das Konstrukt inhaltlich grundsätzlich nicht.⁵⁵⁵ Insofern bewirkt eine Veränderung in der Ausprägung der latenten Variablen eine Veränderung in der Ausprägung der Messvariablen.⁵⁵⁶

Bei der Identifikation von formativen Messmodellen wird umgekehrt die Frage gestellt, ob die Veränderung in der Ausprägung einer Messvariablen eine Veränderung der Ausprägung der latenten Variablen bewirkt, was in der vorliegenden Arbeit für keine Ausprägung zutrifft. Formativ spezifizierte Konstrukte folgen einem regressionsanalytischen Ansatz, wobei die Kausalitätsrichtung umgekehrt zum reflektiven Messmodell, also von den Indikatoren zum Konstrukt verläuft.⁵⁵⁷ Formative Messmodelle müssen nicht zwingend korrelieren, da ihnen nicht derselbe Inhalt oder ein gemeinsames Thema zugrunde liegt. Die Indikatoren eines formativ spezifizierten Konstrukts sind nicht austauschbar, da dies die inhaltliche Bedeutung des Konstrukts verändern würde.⁵⁵⁸

Für die Messmodelle werden die Prüfung von Reliabilität und somit die Verlässlichkeit bzw. Genauigkeit eines Messinstruments, sowie die Validität und somit die Gültigkeit bzw. konzeptionelle Richtigkeit eines Messinstruments, aufgezeigt.⁵⁵⁹ Die Validität zeigt also auf, ob das Konstrukt keine systematischen und zufälligen Fehler misst.⁵⁶⁰

Weiter muss die Inhaltsvalidität beurteilt werden.⁵⁶¹ Dabei wird geprüft, ob die Variablen den inhaltlich-semantischen Bereich des Konstrukts, also den Stand der Risikomanagement-Implementierung und die Qualität des Risikomanagements, tatsächlich messen.⁵⁶² Die Beurteilung der Inhaltsvalidität kann durch die theoretische Herleitung und die Beziehung von Experten erbracht werden. Die Inhaltsvalidität kann nicht quantifiziert werden.⁵⁶³

Die Erzielung von Inhaltsvalidität erfolgt anhand einer fundierten Konzeptualisierung im Rahmen der theoretischen Herleitung und der umfassenden Literaturanalyse sowie der Begründung anhand von Organisationstheorien. Die Beurteilung findet zusätzlich im Rahmen der qualitativen Studie durch Experten statt. Damit kann branchenspezifisches Wissen aus der öffentlichen Verwaltung erfahren und die Übertragbarkeit der themenspezifischen Literatur, die hauptsächlich die Privatwirtschaft untersucht, auf die öffentliche Verwaltung geprüft werden. Aufgrund der qualitativen Untersuchung konnten Indikatoren eliminiert bzw. modifiziert werden.⁵⁶⁴

Konkret wurde der Einflussfaktor Bürger bzw. Wähler eliminiert, obwohl organisationstheoretisch aufgrund der zweistufigen Prinzipal-Agenten-Theorie ein solcher vermutet wurde. In

⁵⁵⁵ Vgl. Diamantopoulos, A. / Winklhofer, H. (2001), S. 271.

⁵⁵⁶ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 42.

⁵⁵⁷ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 42.

⁵⁵⁸ Vgl. Jarvis, C. et al. (2003), S. 203.

⁵⁵⁹ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 128.

⁵⁶⁰ Vgl. Bagozzi, R. / Yi, Y. / Phillips, L. (1991), S. 427.

⁵⁶¹ Vgl. Götz, O. / Liehr-Gobbers, K. (2004), S. 727.

⁵⁶² Vgl. Bohrnstedt, G. (1970), S. 92.

⁵⁶³ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 157.

⁵⁶⁴ Vgl. Götz, O. / Liehr-Gobbers, K. (2004), S. 728.



der qualitativen Studie konnte jedoch kein direkter Einfluss dieses Faktors identifiziert werden. Mit der Wahl eines Gemeinderates erwarten die Einwohner die Repräsentation ihrer Interessen und setzen sich daher nicht direkt mit dem Thema kommunales Risikomanagement auseinander.

Eine Modifizierung eines Indikators aufgrund der qualitativen Studie wurde beim Indikator Verwaltungsleitung erreicht. Da die Literatur hauptsächlich von privatwirtschaftlichen Institutionen geprägt ist, konnte das Amt des Bürgermeisters nicht direkt eingeordnet werden. Er ist sowohl Mitglied des Gemeinderates als auch Leiter der Verwaltung. In seiner Tätigkeit als Verwaltungsleiter ist er operativ tätig und erlebt im Gegensatz zum Gemeinderat, der ein strategisches Organ darstellt, die operativen Geschehnisse nahe mit. Da sich die Rolle des Bürgermeisters bedeutend von jener des Gemeinderates unterscheidet, wurde sein Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung separat abgefragt. Aus der qualitativen Studie wurde erkennbar, dass der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung in Deutschland am ehesten dem Gemeindeschreiber als Verwaltungsleiter einer Schweizer Kommune gleichgesetzt werden kann. Allerdings besteht der Unterschied, dass der Gemeindeschreiber keinen Einsitz im Gemeinderat nimmt. Neuere Schweizer Verwaltungsformen definieren den Verwaltungsleiter als CEO, worin eine Ähnlichkeit zu Organisationsformen der Privatwirtschaft ersichtlich wird. Der Faktor Verwaltungsleitung wurde damit um den Bürgermeister und Gemeindeschreiber erweitert.



4.2 Ergebnisse zu den Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung

4.2.1 Kompetenzen

4.2.1.1 Herleitung des Konstrukts Kompetenzen

Die Auswertung eines Strukturgleichungsmodells erfolgt in zwei Schritten. Zuerst werden Faktoren operationalisiert.⁵⁶⁵ Damit das Modell den Stand der Risikomanagement-Implementierung ableiten kann (wird fortfolgend auch als Status Quo bezeichnet), wird eine Herleitung der einzelnen Einflussfaktoren erfordert, um sie darauf aufbauend validieren zu können. Faktoren mit mehreren Indikatoren (Multi-Items) werden zusätzlich auf Validität und Reliabilität geprüft.⁵⁶⁶ Im Strukturmodell der zehn Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement betrifft dies den Faktor Kompetenzen. Im Strukturmodell, das den Einfluss des Status Quo auf die Qualität des Risikomanagements misst, betrifft dies den Faktor Qualität.

In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse zum Strukturmodell als Ganzes inklusive der Abhängigkeiten der einzelnen Faktoren untereinander und deren Einfluss auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung evaluiert. Das Strukturmodell wird zuerst im Gesamt-sample und anschließend unter der Berücksichtigung der Moderatoren Organisationsgröße und Nationalität untersucht.

Die Ergebnisse der quantitativen Validierungsprüfung des Forschungsmodells einschließlich der Parameterschätzungen und deren Signifikanz ohne die moderierenden Effekte sind in Abb. 29 zusammenfassend dargestellt. Im Folgenden werden diese Ergebnisse erläutert und interpretiert. Da der Faktor Kompetenzen zusätzlich eine Reliabilität und Validitätsprüfung erfordert, wird dessen Erläuterung vorgezogen. Die moderierenden Effekte werden in einem weiteren Schritt hinzugezogen, um den Zusammenhang der Ergebnisse im Hinblick auf Organisationsgröße und Nationalität zu prüfen.

Das reflektiv formatierte Modell Kompetenzen wurde in einer modifizierten Form von der Theorie abgeleitet und mit eigenen Überlegungen ergänzt. Eine zentrale Quelle ist dabei das COSO Internal Control Framework (2013).⁵⁶⁷ Weiter wurden Überlegungen aus der Quelle Pfister, J. (2009)⁵⁶⁸ beigezogen.

⁵⁶⁵ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 111.

⁵⁶⁶ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 100.

⁵⁶⁷ Vgl. COSO (2013), S. 49.

⁵⁶⁸ Vgl. Pfister, J. (2009), S. 93.

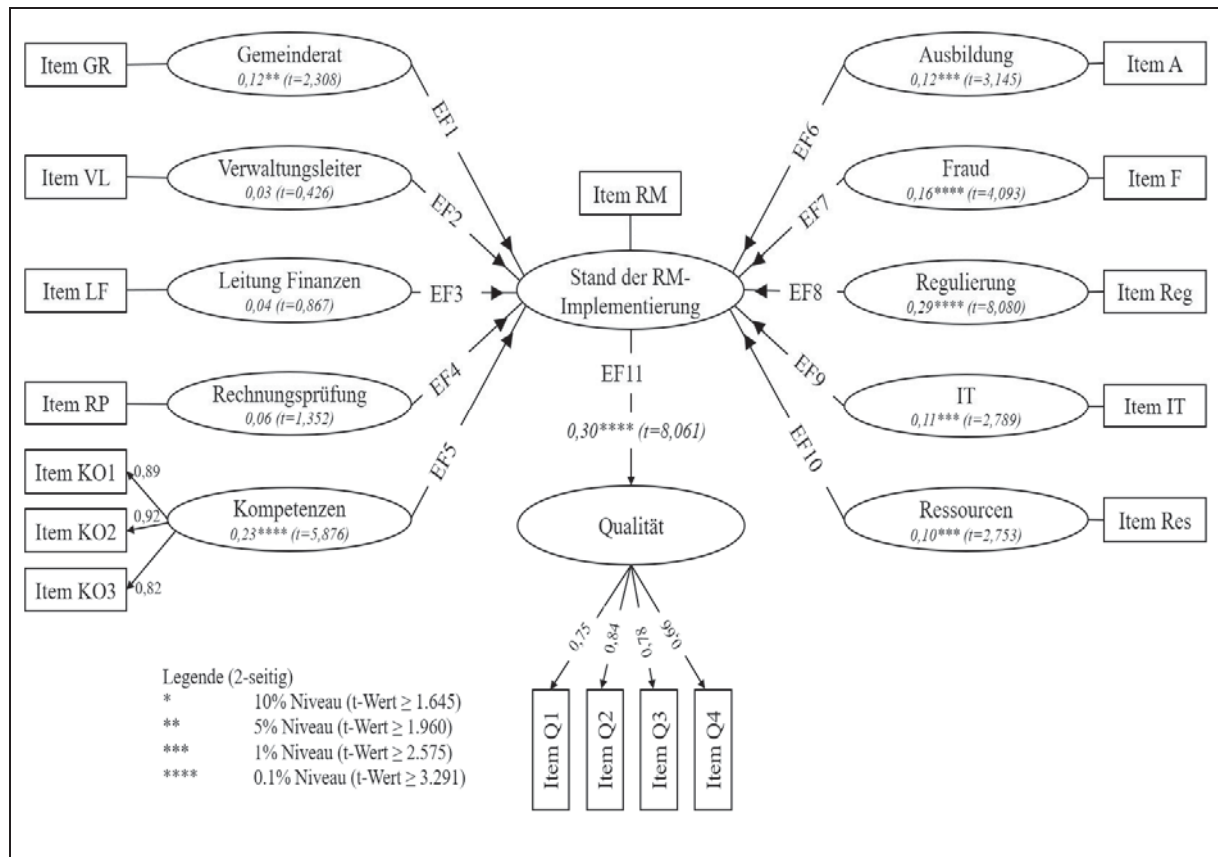


Abb. 29: Ergebnisse der quantitativen Validierungsprüfung des Forschungsmodells

Das Modell Kompetenzen im Umgang mit Risiken wurde unter Verwendung von drei Indikatoren und einer 5-stufigen Likert-Skala abgefragt (1 = „trifft gar nicht zu“ bis 5 = „trifft voll zu“). Die Teilnehmenden wurden gefragt, Folgendes zu beurteilen:

- KO1: Die fachliche Kompetenz der im Umgang mit Risiken beteiligten Mitarbeitenden scheint mir sehr hoch.
- KO2: Die Mitarbeitenden sind mit den Risiken und Kontrollen in ihren Zuständigkeitsbereichen bestens vertraut.
- KO3: Es passieren keine Fehler aufgrund mangelnder Kompetenzen im Umgang mit Risiken.

Das Modell Kompetenzen wird mit mehreren Indikatoren (Multi-Item) abgefragt und auf Reliabilität und Validität geprüft, um zu ermitteln, ob die Ergebnisse eine hohe Genauigkeit aufweisen und von Gültigkeit sind.

4.2.1.2 Prüfung des Konstrukts Kompetenzen auf Reliabilität und Variabilität

Das Ergebnis der Reliabilitätsprüfung zeigt, dass sämtliche Grenzwerte erreicht sind und das Modell Kompetenzen daher verlässlich bzw. reliabel ist. Für die Messung der Reliabilität des



Modells Kompetenzen wurden die Gütekriterien Cronbach α , Faktor- und Indikatorreliabilität beigezogen.

Das Cronbach'sche α zählt zur gebräuchlichsten Kennzahl bei der Prüfung der Verlässlichkeit.⁵⁶⁹ Es misst den Durchschnittswert aller Korrelationskombinationen der einzelnen Indikatoren eines Konstrukts und nimmt Werte zwischen Null und Eins an. Je höher der Wert, desto höher das Indiz für Reliabilität.⁵⁷⁰ In der Literatur wird oft ein unteres Limit von 0,7 für Konstrukte verwendet.⁵⁷¹ Mit einem Wert von 0,85 wird der Schwellenwert für das Konstrukt Kompetenzen deutlich erreicht. Die Kennzahl Cronbach'sche α gibt deshalb keinen Anlass, die Verlässlichkeit in Frage zu stellen.

Das Cronbach'sche α birgt die Problematik, dass es beeinflussbar ist und eine Erhöhung der Stichprobe zur Verkleinerung des Standardfehlers führt. Auch führt eine stärkere Korrelation zwischen einzelnen Indikatoren zu einem höheren Cronbach'schen α .⁵⁷² Aus diesen Gründen kann es zweckmäßig sein, zusätzlich zum klassischen Cronbachs α die Faktorreliabilität (composite reliability)⁵⁷³ zu prüfen.

Die Faktorreliabilität, im Englischen als composite reliability bezeichnet, berücksichtigt die unterschiedlichen Faktorladungen (outer loading) aller Indikatoren.⁵⁷⁴ Die Faktorladung bezeichnet die Korrelation zwischen den Indikatoren und dem Faktor.⁵⁷⁵ Die Literatur empfiehlt für die Faktorreliabilität einen Grenzwert von 0,6, wobei höhere Werte auf eine höhere Zuverlässigkeit deuten.⁵⁷⁶ Mit einem Resultat der Faktorreliabilität von 0,91 für das Konstrukt Kompetenzen kann die Gültigkeit des Konstruktes bestätigt werden.

Als weiteres Gütekriterium zur Reliabilitätsschätzung reflektiver Messmodelle kann die Indikatorreliabilität (indicator reliability) beigezogen werden.⁵⁷⁷ Sie ist ein Maß zur Schätzung des Varianzanteils eines Indikators, der durch das Konstrukt erklärt und durch das Quadrieren der jeweiligen Ladungsgewichte beurteilt wird.⁵⁷⁸ Sie liegt im Wertebereich zwischen Null und Eins, wobei in der Literatur ein minimal akzeptierbarer Wert von 0,3 angegeben wird.⁵⁷⁹ Die Indikatoren tragen mit steigender Höhe der Ladung zunehmend zur Erklärung des übergeordneten Faktors bei. Erreicht ein Indikator kein signifikantes Ladungsgewicht, kann er vom Modell ausgeschlossen werden.

Die Werte aus der Tab. 16 zeigen für den Faktor Indikatorreliabilität Ladungsgewichte, die deutlich über dem Schwellenwert liegen.

⁵⁶⁹ Vgl. Churchill, G. (1979), S. 68.

⁵⁷⁰ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 101.

⁵⁷¹ Vgl. Nunnally, J. (1978), S. 245.

⁵⁷² Vgl. Duhachek, A. / Coughlan, A. / Iacobucci, D. (2005), S. 295.

⁵⁷³ Wird in der Literatur auch als Interne Konsistenz bezeichnet. Vgl. Götz, O. / Liehr-Gobbers, K. (2004), S. 734.

⁵⁷⁴ Vgl. Diekmann, A. (2010), S. 254.

⁵⁷⁵ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 54.

⁵⁷⁶ Vgl. Bagozzi, R. / Yi, Y. (1988), S. 82.

⁵⁷⁷ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 122.

⁵⁷⁸ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 103.

⁵⁷⁹ Vgl. Homburg, C. (1992), S. 506.



KO1	KO2	KO3	Schwellenwert
0,79	0,84	0,67	≥ 0,3

Tab. 16: Prüfung der Indikatorreliabilität

Für die Reliabilitätsmaße reflektiver Messmodelle gilt zu beachten, dass die genannten Schwellenwerte lediglich Richtlinien darstellen, die zusätzlicher Reflektion und ggf. Begründung bedürfen.⁵⁸⁰ Die Literatur misst diesen Gütekriterien eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Eignung zu, weshalb weitere Gütekriterien benötigt werden, um die Validität zu prüfen.⁵⁸¹

Weisen das Cronbach'sche α , die Faktor- und die Indikatorreliabilität Werte über den genannten Grenzwerten auf, können die Indikatorvariablen grundsätzlich beibehalten und auf ihre Validität hin geprüft werden.⁵⁸²

Nach der Prüfung der Reliabilität wurde die Konvergenz- und Diskriminanzvalidität⁵⁸³ untersucht. Die Konvergenzvalidität⁵⁸⁴ ermittelt, ob verschiedene Messungen desselben Konstrukts unter Berücksichtigung alternativer Indikatoren übereinstimmen. Eine starke Korrelation der Indikatoren einer latenten Variablen deutet auf eine hohe Übereinstimmung hin.⁵⁸⁵ Die Prüfung der Validität kommt zum Ergebnis, dass das Konstrukt Kompetenzen nicht nur reliabel, sondern auch valide ist.

Für das Konstrukt ist sowohl Konvergenzvalidität als auch Diskriminanzvalidität feststellbar. Bei der Prüfung der Konvergenzvalidität werden mittels Berechnung der Faktorladungen und den dazugehörigen t-Werten hinreichende Werte und Signifikanz festgestellt. Auch die durchschnittlich erfasste Varianz wird mit dem Wert 0,77 ausreichend erreicht (siehe Tab. 17).

Die Konvergenzvalidität wurde mittels Faktorladung und durchschnittlich erfasster Varianz (DEV) (average variance extracted AVE) gemessen. Ob sich die Faktorladung signifikant von Null unterscheidet, wurde mit dem t-Wert der Faktorladung ermittelt.⁵⁸⁶ Die Faktorladungen sollten alle statistisch signifikant sein, was mit dem t-Wert der Faktorladung überprüft werden kann, und sie sollten Werte von mehr als 0,7 erreichen. T-Werte mit einem Wert von 3,291 und mehr sind auf dem 0,1%-Niveau signifikant. Dies entspricht idealerweise einer durch das Konstrukt erklärten Varianz einer manifesten Variable von mehr als 50% resp. mehr als 0,5.⁵⁸⁷

Schließlich wurde im Rahmen der Konvergenzvalidität die durchschnittlich erfasste Varianz gemessen. Sie gibt an, wie viel Prozent der Gesamtvarianz der Indikatoren durch das latente

⁵⁸⁰ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 141.

⁵⁸¹ Vgl. Homburg, C. / Giering, A. (1996), S. 11.

⁵⁸² Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 138.

⁵⁸³ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 100.

⁵⁸⁴ Vgl. Homburg, C. / Giering, A. (1996), S. 10; Bagozzi, R. / Baumgartner, H. (1994), S. 402.

⁵⁸⁵ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 102.

⁵⁸⁶ Vgl. Bagozzi, R.P. / Yi, Y. / Phillips, L.W. (1991), S. 434.

⁵⁸⁷ Vgl. Fornell, C. / Larcker, D. (1981), S. 45.



Konstrukt erklärt wird.⁵⁸⁸ Der Schwellenwert liegt bei 0,5 und höher, wobei ein höherer Wert auf eine bessere Güte schließen lässt.⁵⁸⁹

Faktor	Indikator	Faktorladung	t-Wert der Faktorladung	DEV
Kompetenzen	KO1	0,89	64,88	0,77
	KO2	0,92	94,68	
	KO3	0,82	32,11	
		Schwellenwert ≥ 0,7	Signifikanz 0,1%-Niveau (t-Wert ≥ 3,291)	Schwellenwert ≥ 0,5
DEV kennzeichnet die durchschnittlich erfasste Varianz				

Tab. 17: Prüfung der Konvergenzvalidität für das Konstrukt Kompetenzen

Zur Beurteilung, ob der Einflussfaktor tatsächlich eigenständige Dimensionen darstellt, wird die Diskriminanzvalidität geprüft. Die Prüfung der Diskriminanzvalidität mittels Fornell-Larcker-Kriterium konnte für das Konstrukt Kompetenzen mit hinreichenden Werten ermittelt werden. Diskriminanzvalidität liegt vor, wenn sich ein Konstrukt durch empirische Standards eindeutig von anderen Konstrukten abgrenzen lässt. Damit wird impliziert, dass das Konstrukt einzigartig ist und nicht durch andere Konstrukte im Modell dargestellt wird.⁵⁹⁰ Die Diskriminanzvalidität kann hinreichend mittels Korrelationen untersucht werden. Sind die Korrelationen zwischen den Indikatoren und den zugeordneten latenten Variablen größer als zwischen allen anderen Variablen, ist eine hinreichende Diskriminanz gegeben.⁵⁹¹

Bei der Untersuchung nach Korrelationen zwischen den Indikatoren, abgebildet in Tab. 18 (S. 142), wird ersichtlich, dass der höchste Korrelationskoeffizient zwischen der Variable Verwaltungsleiter und der Variable Leiter Finanzen 0,666 beträgt. Ebenfalls sind die Werte der Korrelationsmatrix Gemeinderat und Verwaltungsleiter sowie Leitung Finanzen wie auch die Werte zwischen der Rechnungsprüfung und der Verwaltungsleiter sowie der Leitung Finanzen eher hoch. Für eine nähere Betrachtung der Diskriminanzvalidität wird deshalb das Gütekriterium Fornell-Larcker beigezogen, für das strengere Bedingungen gelten.⁵⁹²

⁵⁸⁸ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 151.

⁵⁸⁹ Vgl. Götz, O. / Liehr-Gobbers, K. / Krafft, M. (2010), S. 696.

⁵⁹⁰ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 104.

⁵⁹¹ Vgl. Huber, F. et al. (2007), S. 37.

⁵⁹² Vgl. Piehler, R. (2011), S. 405.



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	1,000											
2 Verwaltungsleiter	0,654	1,000										
3 Leitung Finanzen	0,474	0,666	1,000									
4 Rechnungsprüfung	0,443	0,437	0,486	1,000								
5 Kompetenzen	0,341	0,396	0,301	0,253	1,000							
6 Ausbildung	0,223	0,257	0,155	0,132	0,200	1,000						
7 Fraud	-0,013	0,042	0,082	-0,001	-0,156	-0,025	1,000					
8 Regulierung	0,156	0,083	0,132	0,197	0,056	0,042	0,163	1,000				
9 IT	0,162	0,207	0,215	0,154	0,108	0,155	0,030	0,031	1,000			
10 Ressourcen	0,126	0,159	0,079	0,111	0,107	0,048	-0,013	-0,007	0,008	1,000		
11 Status Quo	0,360	0,347	0,313	0,302	0,343	0,241	0,140	0,358	0,208	0,155	1,000	
12 Qualität	0,394	0,369	0,262	0,257	0,487	0,163	-0,057	0,096	0,098	0,102	0,303	1,000

Tab. 18: Korrelationen der Variablen



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	n.v.											
2 Verwaltungsleiter	0,428	n.v.										
3 Leitung Finanzen	0,224	0,444	n.v.									
4 Rechnungsprüfung	0,196	0,191	0,236	n.v.								
5 Kompetenzen	0,116	0,157	0,091	0,064	0,777							
6 Ausbildung	0,050	0,066	0,024	0,017	0,040	n.v.						
7 Fraud	0,000	0,002	0,007	0,000	0,024	0,001	n.v.					
8 Regulierung	0,024	0,007	0,017	0,039	0,003	0,002	0,002	n.v.				
9 IT	0,026	0,043	0,046	0,024	0,012	0,024	0,027	0,001	n.v.			
10 Ressourcen	0,016	0,025	0,006	0,012	0,011	0,002	0,000	0,000	0,000	n.v.		
11 Status Quo	0,130	0,120	0,098	0,091	0,118	0,058	0,020	0,128	0,043	0,024	n.v.	
12 Qualität	0,155	0,136	0,069	0,066	0,237	0,027	0,003	0,009	0,010	0,025	0,092	0,575

Die Diagonalen (fett gedruckt) stellen den DEV dar, während die nicht Diagonalen die quadrierten Faktorkorrelationen darstellen. DEV für Single-Item-Konstrukte sind nicht verfügbar (n.v.).

Tab. 19: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums



Das Fornell-Larcker-Kriterium analysiert, ob die DEV größer ist als die einzelnen quadrierten Korrelationen der Faktoren.⁵⁹³ Wird eine größere DEV erreicht als die quadrierten Korrelationen, kann von diskriminanter Validität ausgegangen werden. Wie in Tab. 19 ersichtlich, fallen die DEV-Werte der Konstrukte höher aus als die einzelnen quadrierten Korrelationen aller anderen Variablen. Die Gütekriterien für Diskriminanzvalidität können damit als erfüllt betrachtet werden.

4.2.1.3 Prüfung des Konstrukts Kompetenzen im Strukturgleichungsmodell

Nach der Prüfung des reflektiven Messmodells Kompetenzen auf Reliabilität und Validität wurde der Einflussfaktor Kompetenzen im Rahmen des gesamten Strukturgleichungsmodells ausgewertet.

Aufgrund der Untersuchung des Gesamtsamples kann die explorative Fragestellung EF5 „Welchen Einfluss nimmt die Kompetenz von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde?“ damit beantwortet werden, dass Kompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit Risiken den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde positiv beeinflussen. Für den Faktor Kompetenzen konnte ein Pfadkoeffizient von 0,23 und eine Irrtumswahrscheinlichkeit von lediglich 0,1% (t-Wert von 5,876 und Standardabweichung von 0,039) festgestellt werden. Die Pfadkoeffizienten repräsentieren die hypothetischen Beziehungen im Konstrukt und werden zur Beurteilung der Wirkungsstärke herangezogen.⁵⁹⁴ Sie nehmen Werte zwischen -1 und 1 an, wobei ein größerer Wert einen stärkeren positiven Zusammenhang repräsentiert⁵⁹⁵ und Werte von $\geq 0,1$ ausgewiesen werden sollten.⁵⁹⁶ Die Signifikanz der Pfadkoeffizienten wird mittels Standardfehler im Bootstrapping-Verfahren gemessen. Anhand des Standardfehlers kann schließlich der t-Wert ermittelt werden. Da es sich um ein exploratives Forschungsdesign handelt, ist die Wirkungsrichtung nicht genau bekannt,⁵⁹⁷ weshalb die explorativen Fragestellungen anhand eines zweiseitigen t-Tests untersucht werden. Bei einem zweiseitigen Test werden bei einem Signifikanzniveau von 5% t-Werte von mindestens 1,96 und bei 10% von 1,645 gefordert.⁵⁹⁸ Weisen signifikante Pfadkoeffizienten dieselbe Wirkungsrichtung aus, wie in der explorativen Forschungsfrage aufgestellt, besteht ein positiver Zusammenhang zwischen den zwei Merkmalen.⁵⁹⁹

Zur Berechnung der Pfadkoeffizienten und deren Signifikanz wird mittels SmartPLS das Bootstrapping-Verfahren anhand eines zweiseitigen Tests ohne Vorzeichenänderung mit 5'000 Stichproben, basierend auf einem Bias-korrigierten und beschleunigten Bootstrap Konfidenzintervall Verfahren angewendet. Das Bootstrapping-Verfahren beruht auf einem nicht-parametrischen Test, wie vorgeschlagen von Chin, W. (1998).

⁵⁹³ Vgl. Fornell, C. / Larcker, D.F. (1981), S. 41.

⁵⁹⁴ Vgl. Chin, W. (1998), S. 320.

⁵⁹⁵ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 171.

⁵⁹⁶ Vgl. Lohmöller, J.-B. (1989), S. 60.

⁵⁹⁷ Vgl. Töpfer, A. (2010), S. 235.

⁵⁹⁸ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 128.

⁵⁹⁹ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 256.



Die Analyse des Faktors Kompetenzen zeigt, dass vorhandene Expertise im Zusammenhang mit Risikomanagement innerhalb der Verwaltung den Stand der Risikomanagement-Implementierung deutlich beeinflusst. Während die Literatur Kompetenzen teils gar als Haupttreiber für die Wirksamkeit von Kontrollen identifiziert, stellen die Kompetenzen bei der Untersuchung des Gesamtsamples den zweitwichtigsten Einflussfaktor dar. Auch in COSO IC beziehen sich vier Prinzipien des Kontrollumfeldes auf die Kompetenzen von Mitarbeitenden. Im Rahmen der Moderatorenanalyse wurde festgestellt, dass vorhandene Kompetenzen sowohl in kleinen als auch großen deutschen und Schweizer Gemeinden starken Einfluss auf den Implementierungsstand von Risikomanagement ausüben. Diese Resultate unterstreichen damit die in der Literatur häufig postulierte Notwendigkeit und auch die in der qualitativen Untersuchung festgestellte Bedeutung von Kompetenzen im Umgang mit Risiken, um ein Risikomanagement erfolgreich implementieren zu können.

Um mangelhafte Kompetenzen im Umgang mit Risiken zu beheben, kann bereits bei der Suche nach neuen Mitarbeitenden ein Fokus auf die Qualifikationen oder die Erfahrungen im Umgang mit Risiken geworfen werden. Werden Mitarbeitende eingestellt, die ihren Fachbereich beherrschen und im Umgang mit Risiken bereits vertraut sind, kann gewährleistet werden, dass sie verstehen, wie Risiken in ihrem Zuständigkeitsbereich identifiziert und bewertet werden sowie wie adäquate Maßnahmen erarbeitet und umgesetzt werden können.

Neben Expertise und Erfahrungen, die bei der Einstellung von Mitarbeitenden für den Umgang mit Risiken wichtig sind, sind Sozialkompetenzen für ein in der Gemeinde funktionierendes Risikomanagement ebenfalls relevant. Mittels dieser Kompetenzen wird ersichtlich, ob der Mitarbeitende zur Kultur des Unternehmens und im Spezifischen zur Risikokultur passt.

Kompetenzen wie beispielsweise eine offene Kommunikation, ein konstruktiver Umgang mit Konflikten und lösungsorientiertes Arbeitsverhalten sind Voraussetzung für eine gute Risikokultur.⁶⁰⁰ Diese Faktoren fördern den gemeindeweiten Informationsaustausch, ermöglichen ein kritisches Hinterfragen von Prozessen und stärken den Umgang mit Risiken. Folglich sind Sozialkompetenzen wichtig für ein effektives Risikomanagement.

Verfügt eine Kommune über einen oder mehrere Spezialisten, die den Mitarbeitenden bei der Implementierung und im Umgang mit Risiken Unterstützung leisten, und kommuniziert die Kommune, dass auf diese Hilfestellung zurückgegriffen werden kann, kann sie sicherstellen, dass notwendigen Kompetenzen von Mitarbeitenden gestärkt werden. Dabei besteht auch die Möglichkeit, einen externen Spezialisten beizuziehen. Die Verfügbarkeit von Spezialisten im Umgang von Risiken kann dazu beitragen, einen Fortschritt in der Risikomanagement-Implementierung zu bewirken.

Die Berücksichtigung von Qualifikationen und Erfahrungen im Umgang mit Risiken sowie der Sozialkompetenzen bei der Einstellung von neuen Mitarbeitenden wie auch das zur Verfügung stellen von internen oder externen Spezialisten unterstützen den Implementierungsfortschritt und den Betrieb von Risikomanagement.

⁶⁰⁰ Vgl. Boutellier, R. et al. (2007), S. 8.



Wie in der Fallstudie der Gemeinde Lostorf dokumentiert, eignete sich der Finanzverwalter die Kompetenzen im Umgang mit Risiken eigenständig an und sensibilisierte in eigener Initiative den Gemeinderat für das Thema Risikomanagement. Dieser Fall zeigt, wie die Implementierung von Risikomanagement weitergebracht werden kann, wenn ein Spezialist mit Kompetenzen im Umgang mit Risiken in einer Gemeinde zur Verfügung steht. Doch ist das Vorhandensein einer solchen Schlüsselperson, die sich die Kompetenzen mit intrinsischer Motivation aneignet, keine Selbstverständlichkeit. Aus diesem Grund ist es umso wichtiger, bei der Einstellung von neuen Mitarbeitenden bzw. Wahlen von neuen Gemeindeorganen die notwendigen Kompetenzen abzufragen.

Der positive Einfluss der Kompetenzen von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit Risiken auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde wurde aufgrund der Untersuchung des Strukturgleichungsmodells festgestellt. Bei der Untersuchung wird das Strukturmodell zusätzlich auf Multikollinearität und der Güte nach den Kriterien Bestimmtheitsmaß R^2 sowie Effektgröße f^2 geprüft.⁶⁰¹

Die Multikollinearität der Indikatoren überprüft, ob einzelne Variablen miteinander korrelieren und damit der Einfluss eines einzelnen Indikators aufgrund wechselseitiger Abhängigkeit nicht mehr eindeutig bestimmbar ist.⁶⁰² Die Beurteilung von Multikollinearität kann mit der Analyse des Variance Inflation Factor (VIF) vorgenommen werden.⁶⁰³ Der VIF gibt an, ob sich mit zunehmender Multikollinearität die Varianzen eines Parameterschätzers um den errechneten Faktor vergrößern und in der Konsequenz die Genauigkeit des Parameterschätzers abnimmt.⁶⁰⁴ Bei vollständiger linearer Unabhängigkeit erreicht der VIF den Minimalwert Eins. Werte von bis zu 10 werden als akzeptabel angesehen.⁶⁰⁵

Beim Konstrukt mit den zehn Einflussfaktoren auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung besteht die Gefahr von Multikollinearität zwischen den Faktoren, weshalb es mittels VIF getestet wird.⁶⁰⁶ Die Ergebnisse, dargestellt in Tab. 20, zeigen, dass die Werte zwischen 1,04 und 2,63 deutlich unter dem Schwellenwert liegen und damit Multikollinearität für keinen der zehn Einflussfaktoren ein Problem darstellt.

Ein Wert von nahezu 1 deutet auf eine beinahe vollständige Unabhängigkeit hin.⁶⁰⁷ Eine Verzerrung der empirischen Gewichte und ein Abweichen der Vorzeichen kann durch diesen Test grundsätzlich ausgeschlossen werden.

Die Schätzung des Bestimmtheitsmaßes R^2 ergibt, dass insgesamt zehn Indikatoren 35,4% der Varianz des Faktors Implementierungsstand des Risikomanagements erklären, was als solider, ausreichender Wert bezeichnet werden kann. Das Modell bildet somit die Facetten des Implementierungsstandes von Risikomanagement mehrheitlich ab und kann als ausreichende Vorhersehbarkeit des Modells interpretiert werden.

⁶⁰¹ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 170.

⁶⁰² Vgl. Backhaus, K. (2008), S. 87.

⁶⁰³ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 124.

⁶⁰⁴ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 263.

⁶⁰⁵ Vgl. Diamantopoulos, A. / Winklhofer, H.M. (2001), S. 272.

⁶⁰⁶ Vgl. Huber, F. et al. (2007), S. 108.

⁶⁰⁷ Vgl. Diamantopoulos, A. / Winklhofer, H.M. (2001), S. 269.



EF	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Schwellenwert
VIF	1,89	2,63	2,01	1,46	1,27	1,10	1,05	1,06	1,07	1,04	≤ 10
EF steht für explorative Fragestellung VIF steht für Varianzinflationsfaktor											

Tab. 20: Prüfung von Multikollinearität

Das Bestimmtheitsmaß R^2 gibt an, wieviel Prozent der Varianz einer endogenen Variablen die unabhängigen (exogenen) Variablen der zugeordneten Varianz erklären.⁶⁰⁸ Je mehr das Ergebnis Richtung Eins zielt, desto besser ist die Vorhersagegenauigkeit.⁶⁰⁹ Ein Bestimmtheitsmaß von 0,67 wird von Chin, W.W. (1998) als substantiell, von 0,33 als moderat und von 0,19 als schwach bewertet.⁶¹⁰ Allerdings müssen diese Werte je nach Forschungskontext relativiert betrachtet werden.⁶¹¹

Gemessen an der Effektgröße weist das Konstrukt Kompetenzen mit 0,063 einen eher geringen Wert aus, würde aber das Bestimmtheitsmaß verändern, wenn er aus der Analyse des Strukturgleichungsmodells eliminiert wird. Das Gütekriterium Effektgröße f^2 zeigt, ob und wie sich das Bestimmtheitsmaß verändert, wenn eine latente Variable aus dem Strukturgleichungsmodell eliminiert wird.⁶¹² Werte von $\geq 0,35$ weisen auf einen starken Einfluss, von $\geq 0,15$ auf mittleren Einfluss und von $\geq 0,02$ auf geringen Einfluss des Konstrukts hin.⁶¹³

Zusätzlich zur Analyse des Konstrukts Kompetenzen im Gesamtsample wurden die Wirkungsbeziehungen des Einflussfaktors Kompetenzen auf den Implementierungsstand von Risikomanagement und deren Signifikanz für die Gruppen Deutschland und die Schweiz gemessen. Wenn sich der Einflussfaktor zwischen den Gruppen signifikant voneinander unterscheidet, kann ein moderierender Effekt festgestellt werden.^{614 615}

Aufgrund der Untersuchung des Konstrukts Kompetenzen im Rahmen des Moderators Nationalität kann die Forschungsfrage EF 12,1 „Welchen Einfluss nimmt der Moderator Nationalität auf die Beziehungen zwischen den Einflussfaktoren Gemeinderat, Leitung Finanzen, Verwaltungsleiter, Rechnungsprüfung, Kompetenzen, Ausbildung, Fraud, Regulierung, IT, Ressourcen und dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung?“ damit beantwortet werden, dass ein hoch signifikanter Einfluss der Kompetenzen auf den Entwicklungsstand des Risikomanagements in Deutschland wie auch in der Schweiz feststellbar ist.

Die Analyse der Kompetenzen im Rahmen des Moderators Gemeindegröße mit der Forschungsfrage EF 13,1 „Welchen Einfluss nimmt der Moderator Organisationsgröße auf die Beziehung zwischen den Einflussfaktoren Gemeinderat, Leitung Finanzen, Verwaltungsleiter,

⁶⁰⁸ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 327.

⁶⁰⁹ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 174.

⁶¹⁰ Vgl. Chin, W.W. (1998), S. 323.

⁶¹¹ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 175.

⁶¹² Vgl. Cohen, J. (1988), S. 413.

⁶¹³ Vgl. Chin, W.W. (1998), S. 317.

⁶¹⁴ Vgl. Weiber, R. / Mühlhaus, D. (2014), S. 294.

⁶¹⁵ Die t-Werte und die Effektgröße sind im Anhang 6.8 aufgeführt.



Rechnungsprüfung, Kompetenzen, Ausbildung, Fraud, Regulierung, IT, Ressourcen und dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung?“ ergibt das Resultat, dass Kompetenzen den Stand der Risikomanagement-Implementierung sowohl in großen als auch kleinen Gemeinden stark beeinflussen. Da sich die Ergebnisse der Gruppen nicht signifikant unterscheiden, besteht kein moderierender Effekt. Qualifiziertes Personal und Fachwissen innerhalb der Verwaltung sind unabhängig von der Organisationsgröße sowohl für Deutschland als auch für die Schweiz relevant für einen fortgeschrittenen Stand der Risikomanagement-Implementierung.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,23****	0,18***	0,18***	0,00 (n.s.)	0,25*****	0,23*****	0,01 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 21: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Kompetenzen

Die Resultate zu den Moderatorenanalysen können der Tab. 21 entnommen werden. Diese Werte wurden anhand des Bootstrapping-Verfahrens und einem zweiseitigen Test mit 5'000 Stichproben berechnet. Ob die explorative Fragestellung positiv oder negativ beantwortet werden kann, wird durch die ermittelten Pfaddifferenzen und deren Signifikanz in der rechten Spalte bestimmt.

Ein Moderator kann grundsätzlich als Variable bezeichnet werden, welche die Richtung und/oder die Stärke der Beziehung zwischen einer unabhängigen und einer abhängigen Variable beeinflusst.⁶¹⁶ Ein Moderatoreffekt liegt vor, wenn ein Pfadkoeffizient signifikant von einer oder mehreren Variablen beeinflusst wird.⁶¹⁷ Der Moderatoreffekt wird untersucht, um unterschiedliche Parameterschätzungen und gruppenspezifische Effekte herauszufinden und damit Heterogenität innerhalb von Gruppen wie Ländern oder Organisationsgrößen feststellen zu können. Falls ein Pfadkoeffizient signifikant über eine oder mehrere Variablen beeinflusst wird, liegt ein Moderatoreffekt vor.⁶¹⁸

Zur Überprüfung von Moderatoreffekten wird die Mehrgruppenanalyse angewendet, wie sie von Henseler, J. / Ringle, C. / Sinkovics, R. (2009) vorgeschlagen wurde. Dabei erfolgt die Aufteilung des Datensatzes für die beiden Moderatoren unterschiedlich, da sie sich hinsichtlich ihrer Ausprägung der moderierenden Variable unterscheiden.

⁶¹⁶ Vgl. Baron, R. / Kenny, D. (1986), S. 1174.

⁶¹⁷ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 243.

⁶¹⁸ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 244.



Zur Analyse des Moderators Organisationsgröße wurde das Sample mittels Mediansplit in zwei Gruppen aufgeteilt, d.h. in eine Gruppe mit kleinen und eine Gruppe mit großen Gemeinden resp. Städten.⁶¹⁹ Der Moderator Organisationsgröße wird in der Regel mittels des Indikators Anzahl der Mitarbeitenden gemessen,⁶²⁰ wie es auch in dieser Arbeit angewendet wird. Die Befragten wurden infolgedessen nach der Mitarbeitendenzahl in Vollzeitäquivalenten gefragt.

Der Median wählt jene Zahl aus, die genau in der Mitte liegt und bietet den Vorteil, dass er im Fall von Ausreißern aussagekräftiger ist als das arithmetische Mittel. Mit dem arithmetischen Mittel würden die großen Städte viel mehr ins Gewicht fallen, da beispielsweise die größte an der Umfrage teilgenommene Stadt mit 12'000 Vollzeitäquivalenten gleich gewichtet wäre wie die 164 kleinsten Gemeinden, die in der Summe 12'004 Vollzeitäquivalenten ausmachen.

Der Median resultierte in einem Wert von 30 Mitarbeitenden in Vollzeitäquivalenten. 252 Gemeinden wurden als groß eingestuft mit 30,1 und mehr Mitarbeitenden in Vollzeitäquivalenten, während die übrigen 268 Gemeinden in der Gruppe mit kleinen Gemeinden zusammengefasst wurden. Im Durchschnitt zählen die großen Gemeinden 500 Mitarbeitende, während die kleinen Gemeinden im Durchschnitt 10 Mitarbeitende in Vollzeitäquivalente haben.

Im Fall der kategorialen Gruppierungsvariable (Nationalität) erfolgte die Teilung des Datensets anhand der Eigenschaftsausprägung, d.h. eine Gruppe mit deutschen und eine Gruppe mit Schweizer Gemeinden und Städten. Eine weitere Unterteilung in Bundesländer und Kantone war aufgrund der Stichprobengröße nicht möglich. Die Gruppe der deutschen Gemeinden zählt eine Größe von 204. Für die zweite Gruppe wurden 316 Schweizer Gemeinden identifiziert. In einem weiteren Schritt werden die Unterschiede der Pfadkoeffizienten und mittels t-Test auf deren Signifikanz überprüft.⁶²¹ Dabei wurden sowohl die Gruppengröße als auch die Standardfehler, die per Bootstrappingverfahren berechnet wurden, berücksichtigt.⁶²² Lässt sich ein signifikanter Effekt von Variablen nachweisen, liegt ein Moderationseffekt vor.⁶²³

⁶¹⁹ Vgl. Henseler, J. / Fassott, G. (2010), S. 720.

⁶²⁰ Vgl. Chenhall, R.H. (2003), S. 148.

⁶²¹ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 247.

⁶²² Vgl. Kawohl, J. (2010), S. 210.

⁶²³ Vgl. Piehler, R. (2011), S. 399.



Nationalität	Deutschland		Schweiz		CoC
	Faktorladung	t-Wert	Faktorladung	t-Wert	
KO1	0,91	53,92	0,87	7,48	0,999
KO2	0,91	46,27	0,91	7,48	
KO3	0,74	10,64	0,81	6,38	
<u>Weitere Gütekriterien</u>					
Faktorreliabilität	0,89		0,90		
DEV	0,73		0,75		
Cronbach'sches α	0,83		0,83		
Größe	Groß		Klein		
KO1	0,89	50,93	0,89	44,19	0,999
KO2	0,91	62,47	0,92	70,09	
KO3	0,82	23,71	0,87	21,24	
<u>Weitere Gütekriterien</u>					
Faktorreliabilität	0,91		0,91		
DEV	0,77		0,76		
Cronbach'sches α	0,85		0,84		

Tab. 22: Güteprüfung des Konstrukts Kompetenzen zur moderierenden Wirkung

Zur Durchführung der Mehrgruppenanalyse wird die Erfüllung der Gütekriterien vorausgesetzt. Die Ergebnisse zu den Gütekriterien können Tab. 22 entnommen werden. Die Faktorladungen des Modells Kompetenzen weist für beide Moderatoren signifikante Werte über den geforderten Schwellenwerten aus. Die Faktorreliabilität, das Cronbach'sche α , die DEV und das Fornell-Larcker-Kriterium⁶²⁴ übertreffen die Mindestwerte resp. sind erfüllt.

Zusätzlich ergibt die Ermittlung des Kongruenzkoeffizienten einen CoC von 0,999. Der CoC kann Werte zwischen 0 und 1 annehmen, wobei ein Wert von mindestens $\geq 0,9$ eine nahezu identische Faktorladungsstruktur aufweist.⁶²⁵ Die Untersuchung der reflektiv spezifizierten Messmodelle mittels des Kongruenzkoeffizienten (CoC) auf Messinvarianz ist eine Voraussetzung für die Interpretation der identifizierten Differenzen der Pfadkoeffizienten.⁶²⁶

Werden für den Moderator Nationalität die erklärten Varianzen R^2 analysiert, kann festgestellt werden, dass die Erklärungskraft für Deutschland mit 0,401 höher liegt als die Erklärungskraft im Gesamtsample ($R^2 = 0,354$), das R^2 der Schweiz liegt hingegen mit 0,291 leicht darunter. Das Bestimmtheitsmaß von Deutschland kann deshalb als moderat bis substantiell, jenes der Schweiz als schwach bis moderat interpretiert werden.⁶²⁷

⁶²⁴ Die Resultate zum Fornell-Larcker-Kriterium sind im Anhang 6.8 aufgeführt.

⁶²⁵ Vgl. Teel, C. / Verran, J. (1991), S. 70.

⁶²⁶ Vgl. Carte, T. / Russell, C. (2003), S. 493.

⁶²⁷ Vgl. Chin, W.W. (1998), S. 317.



Die Bestimmtheitsmaße des Moderators Organisationsgröße zeigen, dass die Einflussfaktoren auf den Implementierungsstand des Risikomanagements großer Gemeinden und Städte 44,5% der Varianz erklären, welcher einen um 9,1% höheren Anteil ausmacht als die erklärte Varianz im Gesamtsample. Das Bestimmtheitsmaß kleiner Gemeinden ist mit 32,1% leicht tiefer als die erklärte Varianz des Gesamtsamples. Das R^2 kleiner Gemeinden kann als durchschnittlich, jenes großer Gemeinden als moderat bis substantiell interpretiert werden.⁶²⁸

4.2.2 Gemeinderat

Nicht nur mittels der Agenturtheorie kann für ein hohes Interesse des Gemeinderates für eine Implementierung von Risikomanagement argumentiert werden. Eine Vielzahl von Literatur und Studien halten fest, dass Risikomanagement ein Prozess ist, der vom Aufsichtsrat beeinflusst wird. Da diese Untersuchungen sich nicht auf öffentliche Verwaltungen beziehen, erhält der Einflussfaktor Gemeinderat in dieser Arbeit einen explorativen Charakter. Dabei wurde er vorerst in Fallstudien mit dem Ergebnis untersucht, dass der Gemeinderat nicht immer als Initiator fungiert. Der Support des Gemeinderates für eine erfolgreiche Einführung von Risikomanagement ist hingegen essentiell. Alle Fallstudien haben gezeigt, dass das Engagement des Gemeinderates die Basis zur Implementierung von Risikomanagement schafft.

Dieselben Ergebnisse reflektieren auch die quantitativen Untersuchungen. Dabei wurde gefragt, wie stark der Gemeinde- oder Stadtrat einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken fordert. Die Variable wurde anhand einer Fünf-Punkte-Likert-Skala gemessen, wobei „1“ für überhaupt keine Unterstützung durch den Gemeinderat steht und „5“ eine sehr starke Führungsunterstützung darstellt. Der Einflussfaktor Gemeinderat wurde anhand von Studien, die im privatwirtschaftlichen Sektor durchgeführt wurden, überprüft und für den öffentlichen Sektor unter der Annahme der Übertragbarkeit auf den Gemeinderat abgeleitet und angewendet.⁶²⁹

Die Untersuchung ergab einen Pfadkoeffizienten von 0,12, was bedeutet, dass der Gemeinderat nicht außerordentlich stark, jedoch auf dem 5%-Niveau signifikanten (t-Wert von 2,308 und Standardabweichung von 0,052) Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement nimmt. Der Grenzwert für Multikollinearität wird bei einem Wert von 1,89 nicht erreicht, die Effektstärke von 0,012 ist als eher gering zu betrachten. Die explorative Fragestellung EF1 wird infolge des signifikanten Pfadkoeffizienten positiv beantwortet.

⁶²⁸ Vgl. Chin, W.W. (1998), S. 317.

⁶²⁹ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003), S. 53; Vgl. Sobel, P.J. / Reding, K.F. (2004), S. 31.



Gesamt- sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,12**	0,03 (n.s.)	0,12*	0,09 (n.s.)	0,23****	0,01 (n.s.)	0,22**
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 23: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Gemeinderat

Wird der Einflussfaktor in großen und kleinen Gemeinden resp. Städten differenziert betrachtet, stellt sich heraus, dass die Unterstützung durch den Gemeinderat den Implementierungsfortschritt des Risikomanagements kleiner Gemeinden nicht signifikant beeinflusst (Pfadkoeffizient von 0,01). Im Gegensatz dazu ist der Einfluss des Gemeinderates bei großen Gemeinden (Pfadkoeffizient von 0,23****) im Vergleich mit dem Gesamtsample (Pfadkoeffizient von 0,12**) deutlich stärker. Der unterschiedlich starke Einfluss des Gemeinderates auf kleine und große Gemeinden ist signifikant auf dem 5%-Niveau (siehe Tab. 23).

In der Praxis bedeutet dies, dass mit zunehmender Größe einer Gemeinde dem Gemeinderat eine wichtigere Rolle im Zusammenhang mit Risikomanagement zukommt und er seine Verantwortung für eine gute Corporate Governance wahrnimmt. Eine Erklärung bietet der höhere Professionalisierungsgrad der Gemeinderatsvertretung in größeren Gemeinden. Auch ist der Bedarf nach formelleren Managementsystemen wie dem Risikomanagement für einen verbesserten Umgang mit der hohen Komplexität einer großen Gemeinde und einer Verringerung der Informationsasymmetrie ein Grund für das Ergebnis.

In zusätzlichen Analysen aufgrund der Differenzierung deutscher und Schweizer Gemeinden konnte festgestellt werden, dass sich die Pfaddifferenz mit einer Pfaddifferenz von 0,09 knapp nicht signifikant unterscheidet. Der Gemeinderat einer Schweizer Gemeinde beeinflusst das Risikomanagement der Verwaltung signifikant positiv. In Deutschland hingegen ist die Entwicklung des Risikomanagements praktisch nicht auf den Gemeinderat zurückzuführen. Ein möglicher Erklärungsansatz dafür liefern die unterschiedlichen politischen Systeme, wobei Schweizer Gemeinden über mehr Autonomie verfügen als deutsche Gemeinden (wie bspw. die Steuerfreiheit).

Damit haben Schweizer Gemeinden mehr Zuständigkeiten und folglich hat der Gemeinderat größere Entscheidungskompetenzen. Zudem ist ein deutscher Bürgermeister Vorsitzender des Gemeinderates und Leiter der Verwaltung aber auch Mitglied des Gemeinderates. In diesem Sinne übernimmt im Gemeinderat der Bürgermeister, der nahe an der operativen Umsetzung agiert, die Verantwortung über den Umgang mit Risiken und fordert in diesem Sinne die Einführung eines dokumentierten Risikomanagements. Da der Einfluss des Leiters der Verwaltung und damit des Bürgermeisters separat abgefragt wurde, konnte festgestellt werden, dass



der Schweiz wesentlich Einfluss auf den Implementierungsstand des Risikomanagements. Umgekehrt ist der Einfluss der Finanzleitung in Deutschland nicht nachweisbar.

Das entgegengesetzte Bild wird hingegen beim Faktor Verwaltungsleiter ersichtlich. Die Pfadwerte des Einflussfaktors Verwaltungsleiter ist für Deutschland signifikant positiv ausgefallen. Der Faktor weist mit einem Pfadkoeffizienten von 0,16 und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 10% signifikante Werte aus. In Deutschland fordert der Verwaltungsleiter bzw. Bürgermeister einen entsprechend stärkeren aktiven Umgang mit Risiken als der Leiter Finanzen. Verwaltungsleiter von Schweizer Gemeinden, oft in der Funktion des Gemeindeschreibers, nehmen hingegen keinen signifikanten Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement. Zusätzlich kann die signifikante Pfaddifferenz des Finanzleiters auf den negativen, jedoch nicht signifikanten Pfadkoeffizienten von -0,12 zurückgeführt werden. Allerdings gilt es zu beachten, dass dieses Ergebnis statistisch nicht signifikant ist.

Dieses Ergebnis bestärkt die Vermutung, dass der Einfluss unterschiedlicher Organe auf differierende politische Systeme zurückzuführen ist. Wird der Bürgermeister als Leiter der Verwaltung separat vom Leiter Finanzen und vom Gemeinderat betrachtet, kann seiner spezifischen Rolle besser Rechnung getragen werden.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
Verwaltungsleitung						
0,12**	0,16*	-0,01 (n.s.)	0,17 (n.s.)	0,00 (n.s.)	0,03 (n.s.)	0,03 (n.s.)
Leitung Finanzen						
0,04 (n.s.)	-0,12 (n.s.)	0,14**	0,26***	-0,02 (n.s.)	0,11 (n.s.)	0,12 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 24: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zu den Faktoren Verwaltungsleitung und Leitung Finanzen⁶³¹

Der Bürgermeister in seiner Funktion als Leiter der Verwaltung und Mitglied des Gemeinderates nimmt insbesondere aufgrund seines Vorsitzes im Gemeinderat andere Aufgaben und Verantwortungen wahr als der Gemeindeschreiber einer Schweizer Gemeinde. Der Gemeindeschreiber ist oft gleich wie der Finanzleiter Leiter einer Abteilung und trägt zusätzlich die administrative Gesamtverantwortung der Gemeinde. Da der Umgang mit Risiken traditionell

⁶³¹ Die aus der Berechnung «Pfadkoeffizient groß» minus «Pfadkoeffizient klein» = «Pfaddifferenz |groß-klein|» entstandene Abweichungen von 0,01 ist auf eine Rundungsdifferenz zurückzuführen.



dem Finanzbereich zugeordnet wird und insbesondere der Umgang mit finanziellen Risiken einen wichtigen Teil im Risikomanagement einnimmt, befasst sich in der Schweiz eher der Leiter Finanzen mit diesem Thema als der Gemeindegemeinderat. Unter diesem Aspekt begründet sich auch das Ergebnis der quantitativen Studie, das aufzeigt, dass der Leiter Finanzen signifikant Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung nimmt. Im Gegensatz dazu nehmen der Gemeinderat und der Gemeindegemeinderat keinen solchen Einfluss.

Werden die Ergebnisse des Einflussfaktors Verwaltungsleitung für kleine und große Gemeinden verglichen, kann kein Einfluss für beide Gruppen und keine Pfaddifferenz festgestellt werden. Auch beim Einflussfaktor Leitung Finanzen ist bei einer Pfaddifferenz von 0,12 kein signifikanter Unterschied zwischen großen und kleinen Gemeinden festzustellen. Allerdings beeinflusst die Leitung Finanzen bei einem Pfadkoeffizienten von 0,11 die kleinen Gemeinden stärker als bei großen Gemeinden. Ein möglicher Grund könnte sein, dass die Leitung Finanzen in kleineren Gemeinden direkter Einfluss ausüben und Themen wie das Risikomanagement umsetzen kann.

4.2.4 Rechnungsprüfung

Der Faktor Rechnungsprüfung wurde unter Berücksichtigung der Recherchen von Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005)⁶³² und Rae, K. / Subramaniam, N. / Sands, J. (2008)⁶³³ entwickelt. Aufgrund der Verantwortung der Rechnungsprüfung (welches im kommunalen Zusammenhang als kommunale Rechnungsprüfung bezeichnet wird) auch für das Risikomanagement⁶³⁴ wurden die Umfrageteilnehmenden nach deren Einfluss im Umgang mit Risiken befragt. Die Antwort der Umfrageteilnehmenden wurde wiederum an derselben Fünf-Punkte-Likert-Skala wie jener des Gemeinderates gemessen.

Ebenfalls unter dem Aspekt der Prinzipal-Agenten-Theorie nimmt das kommunale Rechnungsprüfungsorgan die Aufgabe der Überwachung einer Gemeinde zur Sicherstellung der rechtmäßigen Rechnungsführung und Verhinderung von Missständen wahr. Ein mögliches Instrument für eine bessere Erreichung dieser Ziele ist das Risikomanagement. Bei der primären Untersuchung mittels Fallstudien konnte der Einfluss der Rechnungsprüfung auf die Implementierung von Risikomanagement ausschließlich in einem Fall nachgewiesen werden.

Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich bei der Auswertung der 520 Samples, wobei bei einem Pfadkoeffizienten mit der Stärke von 0,06 kein nachweisbarer Einfluss der Rechnungsprüfung auf den Implementierungsstand von Risikomanagement feststellbar ist (t-Wert von 1,352 und Standardabweichung von 0,044). Ebenso bleibt die Effektgröße mit 0,004 unter dem geforderten Wert.

⁶³² Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 524.

⁶³³ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. / Sands, J. (2008), S. 18.

⁶³⁴ Vgl. Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005), S. 524.



Da die Rechnungsprüfung in Deutschland und der Schweiz keine identischen Aufgaben wahrnimmt, ist es möglich, dass der Einfluss der Rechnungsprüfung in den beiden Ländern unterschiedlich ausfällt. Eine Prüfung des Moderatoreffektes ist damit naheliegend.

Wird das Sample mittels des Moderators Nationalität in die Gruppen Deutschland und Schweiz unterteilt, resultieren Unterschiede in der Einflussnahme auf das Risikomanagement. Das Rechnungsprüfungsorgan beeinflusst den Implementierungsstand des Risikomanagements einer deutschen Gemeinde mit einem Pfadkoeffizienten von 0,15 im Gegensatz zur Schweiz signifikant positiv (Signifikanz auf 5%-Niveau) (siehe Tab. 25).

Gesamt-sample	D	CH	Pfadddifferenz D-CH	groß	klein	Pfadddifferenz groß-klein
0,06 (n.s.)	0,15**	0,02 (n.s.)	0,13 (n.s.)	0,07 (n.s.)	0,05 (n.s.)	0,02 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
* 10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)						
** 5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)						
*** 1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)						
**** 0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)						

Tab. 25: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Rechnungsprüfung

Eine Erklärung für die differierenden Ergebnisse in beiden Ländern sind wiederum die Unterschiede der politischen Systeme (repräsentative und direkte Demokratie). Dabei ist das Prüfungsorgan einer deutschen Gemeinde oft Teil der Verwaltung mit der Besonderheit, dass es unabhängig ist. Es berichtet an den Gemeinderat bzw. Bürgermeister und spricht keine Weisungen, sondern Empfehlungen aus. Seine Aufgaben umfassen u.a. die Prüfung des Jahres- und Gesamtabschlusses der Kommune.

Die Prüfung einer Schweizer Gemeinde wird oft von einer Rechnungsprüfungskommission bzw. Finanzkommission wahrgenommen. Dieses Kontrollorgan wird in der Regel vom Volk gewählt. Der Bericht und die Empfehlung sind an die Generalversammlung adressiert, womit die direkte Demokratie der Schweiz widerspiegelt wird. Die Rechnungsprüfungskommission führt die Aufgaben im Nebenamt aus. Zumeist besetzen Personen mit fachlichen Voraussetzungen das Amt. Ihre Aufgaben beinhalten die Prüfung der Jahresrechnung. In einigen Gemeinden werden alle bzw. gewisse Prüfaufgaben von einer externen Revision übernommen. Da ein Risikomanagement auf eine gemeindeweite Implementierung und Betrieb ausgelegt ist, geht dessen Prüfung teilweise weiter als die bisherigen Aufgaben eines Rechnungsorgans, das hauptsächlich den Bereich Finanzen beinhaltet. Damit muss bei der Implementierung des Risikomanagements die Rolle des Prüfungsorgans klar definiert und die fachlichen Voraussetzungen abgeklärt werden.

Während sich das Aufgabengebiet des Kontrollorgans hauptsächlich auf die Prüfung der Finanzen erstreckt und sich die Weisungsbefugnis nicht unterscheidet, wird deutlich, dass Un-



terschiede in der Organisation bestehen, das eine Ursache des Resultats darstellen kann. Dabei agiert das deutsche Rechnungsprüfungsorgan als Teil der Verwaltung verwaltungsnäher. Auch die Berichterstattung unterscheidet sich (Gemeinderat bzw. Bürgermeister oder Gemeindeversammlung bzw. Volk als Adressaten). Aus diesem Kontext fordern in der Konsequenz deutsche Rechnungsprüfungsorgane eine Implementierung des Risikomanagements, während dieser Impuls bei Schweizer Rechnungsprüfungsorganen nicht signifikant zum Tragen kommt.

Das Rechnungsprüfungsorgan spielt für große Gemeinden keine nachweisbare Rolle. Dies ist ebenso bei kleinen Gemeinden der Fall. In der Konsequenz kann keine signifikante Pfaddifferenz des Moderators Organisationsgröße festgestellt werden.

4.2.5 Ausbildung

Die Untersuchung der Fallstudien auf den Einflussfaktor Ausbildung hat gezeigt, dass das Fachwissen in der operativen Führung ausschlaggebend für die erfolgreiche Implementierung von Risikomanagement ist. Das Angebot zur Ausbildung im Umgang mit Risiken sorgt dafür, dass die Mitarbeitenden über das entsprechende Fachwissen verfügen und auf dem neuesten Stand sind im Hinblick auf Standards, gesetzliche Grundlagen, technische Hilfsmittel und Möglichkeiten. Wird auf die Möglichkeiten zur Ausbildung im Umgang mit Risiken hingewiesen, wird bei den Mitarbeitenden auch ein Bewusstsein geschaffen, wie wichtig der aktive Umgang mit Risiken ist.

In den in dieser Arbeit untersuchten drei Fallstudien ist zu beobachten, dass das Fachwissen in der Verwaltungsleitung der Faktor ist, der die nötigen Impulse zur Implementierung von Risikomanagement leistet. Dabei ist es insbesondere bei kleineren Gemeinden nicht zwingend notwendig, zusätzliche personelle Ressourcen zu schaffen. Vielmehr besteht die Herausforderung darin, das Risikomanagement in seinem Umfang und seiner Komplexität so zu reduzieren, dass es effektiv umgesetzt werden kann. Zusätzlich muss der Gemeinde der Zugang zum Wissen möglich sein. Für die drei Fallstudien kam der Wissenstransfer aus der Privatwirtschaft, die sich mit dem Risikomanagement schon länger beschäftigt. Zusätzlich war eine Teilnahme an einem von Hochschulen durchgeführten und vom Bund mitfinanzierten Forschungsprojekt ausschlaggebend für den Wissensaufbau in den Schweizer Gemeinden.

Die Ergebnisse der quantitativen Untersuchung untermauern die empirisch qualitativen Resultate. Die Ausbildung im Bereich Risikomanagement hat bezogen auf das Gesamtsample einen statistisch signifikanten Effekt auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung. Der Pfadkoeffizient weist mit einem Wert von 0,12 und Signifikanz auf dem 1%-Niveau (t-Wert von 3,145 und Standardabweichung von 0,038) eine mittelstarke Wirkung aus. Die Effektstärke von 0,02 ist sehr gering. Die Ergebnisse zeigen, dass Mitarbeitende dazu ermutigt werden können, ein Risikomanagement weiterzuentwickeln, wenn die Möglichkeit für einen Wissensaufbau und Schulungsangebote zum Risikomanagement bestehen.



Der Einflussfaktor Ausbildung von Mitarbeitenden im Umgang mit Risiken wurde folgendermaßen abgefragt: „Die Verwaltung bietet Mitarbeitenden an, Schulungen zum Umgang mit Risiken zu besuchen (z. B. interne oder externe Lehrgänge, Seminare, Workshops etc.).“ Der Faktor wurde von der Literaturquelle Rae, K. / Subramaniam, N. (2008)⁶³⁵ abgeleitet und den gegebenen Umständen angepasst. Die Autoren Rae, K. / Subramaniam, N. (2008) messen den Zusammenhang zwischen der Qualität der internen Kontrolle und dem Grad der Aus- und Weiterbildung im Risikomanagement. Die Gemeinden wurden gefragt, in einer dichotomen (ja/nein) Skala anzugeben, ob den Mitarbeitenden eine Ausbildung im Umgang mit Risiken angeboten wird.

Die Untersuchung des Faktors Ausbildung mittels Moderator Nationalität zeigt deutliche Unterschiede für Deutschland und die Schweiz. Eine Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden im Umgang mit Risiken beeinflusst in Deutschland den Entwicklungsstand des Risikomanagements am stärksten (Pfadkoeffizient von 0,24 und Signifikanz auf dem 0,1%-Niveau). Im Gegensatz dazu weist der Pfadkoeffizient des Einflussfaktors Ausbildung für die Schweiz positive, jedoch nicht signifikante Werte aus. Damit liegt eine auf dem 5%-Niveau signifikante Differenz vor (siehe Tab. 26). Die für Deutschland weit stärkere Wirkung von Schulungen im Umgang mit Risiken kann mittels Literatur nicht fundiert werden, doch scheint in Deutschland die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden eine geeignete Maßnahme zur Weiterentwicklung des Themenfeldes Risikomanagement zu sein.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,12***	0,24****	0,06 (n.s.)	0,18**	0,22****	0,05 (n.s.)	0,18**
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 26: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Ausbildung⁶³⁶

Ein möglicher Grund könnte sein, dass deutsche Kommunen das Wissen zum Risikomanagement eher formell im Rahmen von Schulungen oder Workshops vermitteln. Bei Schweizer Gemeinden dagegen wird das Wissen möglicherweise aus anderen Quellen gewonnen und informell weitervermittelt (z.B. aus der früheren Praxistätigkeit). Ein anderer Grund mag sein, dass ein Angebot, den Umgang mit Risiken zu erlernen, in Schweizer Kommunen oft fehlt, so dass dieser Faktor keinen Einfluss auf die Risikomanagement-Implementierung nehmen kann.

Zusätzlich konnte eine statistische Signifikanz für große, jedoch nicht für kleine Gemeinden nachgewiesen werden. Die Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitenden beeinflusst bei gro-

⁶³⁵ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. (2008), S. 114.

⁶³⁶ Die aus der Berechnung «Pfadkoeffizient groß» minus «Pfadkoeffizient klein» = «Pfaddifferenz |groß-klein|» entstandene Abweichungen von 0,01 ist auf eine Rundungsdifferenz zurückzuführen.



ßen Gemeinden den Stand der Risikomanagement-Implementierung mit einem Pfadkoeffizienten von 0,22 und einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 0,1% signifikant stärker als bei kleinen Gemeinden. Der Einfluss einer formellen Ausbildung ist bei kleinen Gemeinden mit einem Pfadkoeffizienten von 0,05 nicht signifikant. Daraus entsteht eine signifikante Pfaddifferenz von 0,18**.

Die Organisationsgröße ist nicht primär dafür ausschlaggebend, ob grundsätzlich ein Risikomanagement implementiert wird oder nicht. Vielmehr ist die Organisationsgröße im Hinblick auf die Ausgestaltung des Risikomanagements wie des Umfangs und die Komplexität ausschlaggebend. Dabei verfügen größere Gemeinden eher über die Ressourcen, um eine formale Ausbildung zum Umgang mit Risiken anzubieten. Anhand der Fallstudien konnte beispielsweise gezeigt werden, dass sich die kleineren Gemeinden auf eine geringere Anzahl Risiken beschränken, die Stadt Karlsruhe pflegt dagegen ein umfangreicheres Risikomanagement und einen höheren Formalisierungsgrad beispielsweise in Bezug auf Schulungen, Arbeitsgruppen und Workshops.

Dieses Ergebnis geht auch mit der Erkenntnis zum Einflussfaktor Ressourcen einher. Ausreichende Ressourcen führen bei kleinen Gemeinden signifikant zu einem weiter entwickelten Risikomanagement. Bei großen Gemeinden hat dies keinen Einfluss.

Zusätzlich ist eine formale Ausbildung notwendig, um sämtliche Ämter in den Implementierungsprozess für ein gemeindeweites Risikomanagement miteinbeziehen. Bei kleineren Gemeinden wird das Risikomanagement soweit möglich von wenigen oder einem Mitarbeiter, dem Kompetenzträger, formell betrieben. Im operativen Alltag hat er einen besseren Überblick über die gemeindeweite Risikosituation aufgrund der geringeren Anzahl Mitarbeitender und der geringeren Komplexität als in einer großen Gemeinde. Im bilateralen Gespräch oder im operativen Geschehen ohne spezifischen Themenschwerpunkt Risikomanagement erfährt er viel über aktuelle Risiken, ohne dass die Gemeinde für die Mitarbeitenden formell Schulungen anbieten muss.

4.2.6 Fraud

Fraud wird als Risiko wahrgenommen, welches die Zielerreichung einer Gemeinde bedroht. Fälle der Vergangenheit sowohl im Kontext öffentlicher Verwaltungen als auch in der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass Vorkommnisse von Betrug ernsthafte Konsequenzen für eine Organisation nach sich ziehen können. Die Prävention von Fraud kann mittels Management-Kontrollsystemen wie dem Risikomanagement erreicht werden. Dabei werden Risiken regelmäßig und systematisch untersucht und wo nötig, wie beispielsweise bei einem Kontrollrisiko, Maßnahmen zur Risikoreduktion vollzogen. Ein systematisches Risikomanagement erhöht entsprechend die Chancen zur Aufdeckung von Betrug.

Fälle der Veruntreuung haben in zwei der untersuchten Fallstudien zu einer höheren Sensibilisierung im Umgang mit Risiken geführt. In Übereinstimmung der Resultate aus den Fallstudien und der Forschungsergebnisse in der Literatur kann aufgrund der quantitativen Untersu-



chung ein positiver Effekt von Fraud in Richtung des Standes der Risikomanagement-Implementierung festgestellt werden. Der positive Pfadkoeffizient von 0,16 und der t-Wert von 4,093 weisen auf eine hohe statistische Signifikanz (0,1%-Niveau, Standardabweichung von 0,039) hin. Diese Werte stellen die Grundlage zur positiven Beantwortung der explorativen Fragestellung. Einzig die Effektstärke f^2 von 0,038 fällt eher gering aus.

Aufgrund von Fraud-Fällen haben die Gemeinden realisiert, dass ein Risikomanagement sie dabei unterstützen kann, weitere Fraud-Fälle zu verhindern. In der Konsequenz haben vergangene Fraud-Fälle die Gemeinden dazu motiviert, ein Risikomanagement für eine bessere Transparenz und eine verbesserte Möglichkeit zur Verhinderung von Fraud einzuführen.

Die Befragung zu Fraud, rechtlichen Vorschriften und IT erfolgte ebenfalls anhand einer dichotomen Ja/Nein-Skala. Die Gemeinden wurden danach gefragt, ob in der Vergangenheit Fraud aufgedeckt wurde. Als Literaturquelle zur Identifikation des Faktors Fraud wurde die Veröffentlichung von Rae, K. / Subramaniam, N. (2008)⁶³⁷ berücksichtigt und an den Kontext der vorliegenden Arbeit angepasst.

Auch unter Miteinbezug der Moderatoren Nationalität und Organisationsgröße sind die Effekte signifikant, allerdings ohne signifikante Pfaddifferenzen (siehe Tab. 27). Vergangene Vorfälle von Fraud haben sowohl deutsche als auch Schweizer Gemeinden dazu bewegt, einen aktiveren Umgang mit Risiken zu pflegen. Auch sind weder kleine noch große Gemeinden vor Fraud-Vorkommnissen geschützt und aus diesem Grund motiviert, sich mit einem bewussten Umgang mit Risiken davor zu schützen.

Die Prävention vor Betrug kann eine Gemeinde erreichen, indem sie die Gelegenheiten für deliktische Handlungen minimiert. Dies erzielt sie, indem sie eine Kultur der Transparenz etabliert und Ehrlichkeit sowie Einhaltung von Gesetzen und Bestimmungen lebt.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,16****	0,17***	0,20****	0,04 (n.s.)	0,17***	0,16***	0,01 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 27: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Fraud⁶³⁸

Eine Gemeinde kann beispielsweise die Gelegenheiten, Betrug zu begehen, verkleinern. Vergibt eine Gemeinde regelmäßig Aufträge an externe Anbieter, hilft es, Vergabeverfahren

⁶³⁷ Vgl. Rae, K. / Subramaniam, N. (2008), S. 112.

⁶³⁸ Die aus der Berechnung «Pfadkoeffizient Deutschland» minus «Pfadkoeffizient Schweiz» = «Pfadifferenz |D-CH|» entstandene Abweichungen von 0,01 ist auf eine Rundungsdifferenz zurückzuführen.



ab einem bestimmten Volumen öffentlich auszuschreiben und damit den Vergabeprozess zu dokumentieren. Diese Vergabevorschriften helfen dabei, dass der Vergabeentscheid logisch und von einer neutralen Stelle nachvollzogen werden kann.

Auch hilft es, wenn mehr als eine Person Aufgaben mit hohem Betrugsrisiko abwechselnd ausführen bzw. Einsicht nehmen in die Ausführungen. Nicht nur bei plötzlichem Ausfall eines Mitarbeitenden (z.B. wegen Krankheit) muss die Stellvertretung gewährleistet sein. Auch fallen Unregelmäßigkeiten durch die zweite Person eher auf, die dieselbe Arbeit verrichtet bzw. überprüft.

Eine Kultur der Offenheit und Ehrlichkeit bedeutet auch, dass potenzielle Unregelmäßigkeiten offen angesprochen werden können bzw. die Gelegenheit besteht, über Missstände berichten zu können, ohne dass es für den Informanten gravierende Auswirkungen hat.

4.2.7 Regulierung

Eine Erklärung, weshalb eine Gemeinde das Risikomanagement implementiert, ist, um den regulatorischen Anforderungen und Vorschriften zum Risikomanagement gerecht zu werden. Zahlreiche Studien belegen den Zusammenhang zwischen Vorschriften zum Risikomanagement und dem Entwicklungsstand von Risikomanagement. Dies insbesondere in der Privatwirtschaft, in der je nach Branche mehr oder weniger spezifisch der Umgang mit Risiken vorgeschrieben wird. Allerdings wurde nicht nur in der Privatwirtschaft, sondern auch im öffentlichen Sektor wie im Fall von Australien ersichtlich, dass die Verpflichtung zum Risikomanagement zur Ausbreitung des Führungsinstrumentes beiträgt.

Mehrere Untersuchungen⁶³⁹ zeigen den Einfluss von Reglementarien und Gesetzen auf den Implementierungsstand von Risikomanagement. Dies diente als Grundlage für die Entwicklung des Faktors Regulierung. Darauf aufbauend wurde der Faktor Regulierung entwickelt und folgendermaßen abgefragt: „Die Gemeinde / Stadt ist gesetzlich zur Einführung eines Risikomanagements verpflichtet.“

Bei der quantitativen Untersuchung wird ersichtlich, dass die Regulierung von Risikomanagement der wichtigste Einflussfaktor ist für den Fortschritt im Risikomanagement. Der Wert von 0,29 ist mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit von 0,1% hoch signifikant (t-Wert: 8.08, Standardabweichung: 0,036). Die Effektgröße ist mit 0,125 gering.

⁶³⁹ Vgl. Kleffner, A. / Lee, R.B. / McGannon, B. (2003), S. 55; Woods, M. (2009), S. 75–76; Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 356.



Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,29****	0,23****	0,27****	0,04 (n.s.)	0,26***	0,32****	0,06 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 28: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Regulierung

Diese Tatsache kann sowohl für Deutschland als auch für die Schweiz festgestellt werden (siehe Tab. 28). Obwohl Schweizer Gemeinden über eine Gemeindeautonomie verfügen, beeinflusst der Faktor regulatorische Vorschriften in der Schweiz den Entwicklungsstand von Risikomanagement leicht stärker. Das Risikomanagement von sowohl kleinen wie auch großen Gemeinden ist weiterentwickelt, wenn dessen Betrieb regulatorisch vorgeschrieben wird. Der Faktor Regulierung beeinflusst mit einem Pfadkoeffizienten von 0,32 auf dem 0,1%-Signifikanzniveau bei kleinen Gemeinden mit Abstand am stärksten den Entwicklungsfortschritt von Risikomanagement. In der Konsequenz verfügen jene Gemeinden, die gesetzlich zum Betrieb eines Risikomanagements verpflichtet sind, über ein weiter entwickeltes Risikomanagement.

Die Pflicht zur Darstellung von Risiken und Chancen besteht für den Großteil der deutschen Gemeinden im Rahmen des Lageberichtes. Diese Pflicht äußert sich jedoch nicht darüber, wie und ob diese Risiken identifiziert und bearbeitet werden. Da kein systematischer Umgang mit Risiken vorausgesetzt wird, kann es vorkommen, dass Gemeinden wichtige Risiken nicht identifizieren. Mit der Ausnahme von Gemeinden des Bundeslandes Bayern sind die Gemeinden nicht dazu verpflichtet, Maßnahmen zur Risikominimierung einzuleiten.

Die gesetzliche Vorschrift zur Berichterstattung über die Risiken und deren Maßnahmen bzw. der Darstellung des Risikomanagements dient naturgemäß und wie in der Studie festgestellt als effiziente Maßnahme, die Gemeinden zum Betrieb eines Risikomanagements zu bewegen. Je detaillierter die Anforderungen gestellt werden, desto umfassender wird das Risikomanagement betrieben (neben der Identifizierung von Risiken müssen beispielsweise auch Maßnahmen eingeleitet werden). Allerdings zeigen einige in der Literatur dokumentierte Fälle wie Kanada und England, dass mit beratender Unterstützung sowie mit politischen Bemühungen und Initiativen zur Implementierung des Risikomanagements mindestens ebenso gut zur Ausbreitung des systematischen Risikomanagements beigetragen werden kann.

4.2.8 IT

Die mit der explorativen Fragestellung 9 untersuchte Wirkung zwischen der Verwendung einer Risikomanagement-unterstützenden IT-Lösung und dem Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde fällt positiv, signifikant, jedoch mit gerin-



ger Effektstärke aus (0,11; Signifikanz auf 1%-Niveau; Standardabweichung von 0,039; f^2 von 0,017).

Auch die in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien bestätigen diese Erkenntnis, wonach die IT direkt das Risikomanagementsystem beeinflusst und einen integralen Bestandteil des Risikomanagementprozesses darstellt. Die IT ermöglicht eine systematische Dokumentation und ein zeitnahes Reporting von Risikomanagement. Den Einfluss der IT auf das Risikomanagement untersuchte bereits Woods, M. (2009) in ihrer Fallstudienforschung und stellte einen positiven Zusammenhang fest.

Um den Einfluss der Informationstechnologie IT als unterstützenden Faktor für die Implementierung von Risikomanagement quantitativ zu untersuchen, wurden die Erkenntnisse aus den Quellen Liebenberg, A.P. / Hoyt, R.E. (2003)⁶⁴⁰, Woods, M. (2009)⁶⁴¹ sowie Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015)⁶⁴² beigezogen. Angepasst an den Kontext der vorliegenden Arbeit wurden die Teilnehmenden gefragt, ob sie eine IT-Lösung (z. B. auf MS-Excel-Basis) zur Unterstützung im Umgang mit Risiken verwenden.

Die Gemeinden haben die Möglichkeit, mithilfe von Excel das Risikomanagement zu unterstützen. Ein Vorteil besteht darin, dass dieses individuell je nach den Anforderungen entwickelt werden kann. Außerdem ist Excel in der Regel auf allen Computern bereits installiert und den Mitarbeitenden dessen Umgang bekannt. Wird die IT-Anwendung auf Excel selber entwickelt, setzt es hingegen viel Wissen zum Risikomanagement voraus und wird einem hohen Komplexitätsgrad weniger gut gerecht als eine Risikomanagement-Software. Risikomanagement-Software kann fremdeingekauft werden und ist ausgereift. Sie führt den Benutzer bei der Implementierung und beim Betrieb des Risikomanagements. Eine Risikomanagement-Software ermöglicht ein vereinfachtes Berichtswesen, ist in ihrer Beschaffung allerdings teurer als Excel.

Wie im Rahmen der Arbeit analysiert, helfen IT-basierte Systeme den Gemeinden bei der Implementierung von Risikomanagement. Die identifizierten Risiken können, unabhängig davon, ob mit Excel oder einer Risikomanagement-Software, systematisch identifiziert, bewertet und gesteuert werden. Neben dem, dass die IT eine Gemeinde beim Risikomanagementprozess unterstützt, dient sie auch zur Dokumentation. Die einzelnen Risiken werden in einer zentralen Datei festgehalten und der Prozess nachvollziehbar dokumentiert. Schließlich schafft diese Art der Dokumentation Transparenz und macht das Risikomanagement nachvollziehbar. Im Falle, dass die Plattform für alle Mitarbeitende ersichtlich ist, kann es die Risikokommunikation und -kultur fördern. Damit werden Risiken gegenseitig erkennbar und man kann sich mit den Betroffenen beraten. Die IT bietet zusätzlich eine unterstützende Funktion, indem Mitarbeitende, falls der Zugriff gewährt ist, über neue Risiken regelmäßig berichten können, was zu einem aktuelleren und damit effektiveren Risikomanagement führt.

⁶⁴⁰ Vgl. Liebenberg, A.P. / Hoyt, R.E. (2003), S. 40.

⁶⁴¹ Vgl. Woods, M. (2009), S. 77.

⁶⁴² Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 349.



Der Faktor IT beeinflusst sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz ähnlich stark die Risikomanagement-Implementierung (siehe Tab. 29). Für große Gemeinden und Städte zeigt sich ein ähnliches Bild, einzig für kleine Gemeinden konnte der Einfluss knapp nicht bestätigt werden. Eine mögliche Begründung liegt darin, dass kleinere Gemeinden weniger komplexe Strukturen aufweisen als große Gemeinden und damit weniger auf die Unterstützung technischer Applikationen angewiesen sind.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,11***	0,12*	0,11**	0,01 (n.s.)	0,11**	0,08 (n.s.)	0,04 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 29: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor IT

4.2.9 Ressourcen

Die Verfügbarkeit von Ressourcen wie die verfügbare Zeit wurde in der Literatur nachweislich als Faktor identifiziert, der den Entwicklungsstand von Risikomanagement vorantreibt. Mittels der explorativen Fragestellung 10 wurde untersucht, ob eine positive Wirkung der verfügbaren Zeit auf den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde besteht.

Die Untersuchung des Einflussfaktors Ressourcen ergab mit einem Wert von 0,1 einen positiven, auf dem 1%-Niveau signifikanten Einfluss (t-Wert von 2,753 und Standardabweichung von 0,036), der sowohl im Gesamtsample als auch in der Moderatorenanalyse für Deutschland mäßig stark wirkt. Die Effektstärke von 0,015 ist gering.

Der Faktor Ressourcen bezieht sich auf den Faktor Zeit, indem die Teilnehmenden gefragt wurden, ob Zeitmangel ein wesentlicher Stolperstein bei der Einführung des Risikomanagements in ihrer Gemeinde resp. Stadt darstellt. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015) untersuchten unzureichende Ressourcen wie die verfügbare Zeit als Hindernis bei der Implementierung von Risikomanagement.⁶⁴³ Diese Literaturquelle diente als Grundlage zur Entwicklung des Einflussfaktors Ressourcen. Die Messung erfolgte mittels einer Fünf-Punkte-Likert-Skala zwischen 1 „trifft gar nicht zu“ und 5 „trifft voll zu“.

Die Resultate zum Faktor Ressourcen, dargestellt in Tab. 30, zeigen, dass ausreichende Ressourcen wie beispielsweise die zur Verfügung stehende Zeit den Stand der Risikomanagement-Implementierung in der Schweiz nicht nachweisbar signifikant beeinflussen. Im Gegen-

⁶⁴³ Vgl. Zhao, X. / Hwang, B.-G. / Low, S.P. (2015), S. 357.



satz dazu erzielen die zur Verfügung stehenden Ressourcen in der Umsetzung des Risikomanagements in deutschen Kommunen eine nicht ausgeprägt starke, aber dennoch signifikante Wirkung auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung. Die Gemeinden weisen unabhängig von der zur Verfügung stehenden Zeit einen unterschiedlichen Implementierungsfortschritt aus.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,10***	0,10*	0,08 (n.s.)	0,03 (n.s.)	0,08 (n.s.)	0,11**	0,03 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 30: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Ressourcen

Unter der Betrachtung des Moderators Organisationsgröße zeigt sich, dass bei großen Gemeinden und Städten die Implementierung des Risikomanagements ebenfalls unabhängig von den zur Verfügung stehenden Ressourcen wie der Zeit fortgeschrittener ist. Kleinere Gemeinden hingegen sind auf ausreichend Ressourcen wie der Zeit angewiesen, um die Entwicklung von Risikomanagement voranzutreiben. Der Einflussfaktor ist für kleine Gemeinden mit einem Wert von 0,11 signifikant, wohingegen die Wirkung für große Gemeinden mit einem nicht signifikanten Wert von 0,08 den Schwellenwert von 0,1 nicht erreicht.

Streben Kommunen an, trotz mangelnder Zeitressourcen einen Fortschritt im Risikomanagement zu erreichen, kann dies mittels Zusammenschluss mit anderen Kommunen oder Zukauf externer Leistungen erreicht werden. Durch die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen kann das Problem, nicht über ausreichend Ressourcen wie der Zeit zu verfügen, gelöst werden, indem die Ressourcen gebündelt werden.

Voraussetzung für eine erleichterte interkommunale Zusammenarbeit sind allerdings ähnliche Zielvorstellungen und Ausgangssituationen.⁶⁴⁴ Eine Zusammenarbeit von Kommunen wird in Deutschland beispielsweise in der Form von Verwaltungsgemeinschaften organisiert, wobei der Umfang individuell definiert werden kann. Eine interkommunale Zusammenarbeit wird primär von kleineren Gemeinden wahrgenommen. Ein Motiv für eine Zusammenarbeit ist die wachsende Komplexität der Aufgaben, die auch mit der Implementierung eines Risikomanagements einhergeht. Damit kann in den entstehenden kommunalen Gemeinschaften das nötige Fachwissen aufgebaut werden, um bewusst die Risiken der begünstigten Gemeinden zu steuern.

⁶⁴⁴ Vgl. Gerding, H. (2014), S. 245.



Risiken sollen bewältigt werden, um die angestrebten Gemeindeziele nicht zu gefährden bzw. besser und zuverlässiger zu erreichen. Verfügen die Kommunen über ähnliche Zielvorstellungen und Ausgangssituationen, erleichtert dies eine gemeinsame Implementierung des Risikomanagements. Im Prozess der Implementierung des Risikomanagements können nicht nur beim Aufbau von Fachwissen, sondern auch in diversen Prozessschritten aufgrund der Zusammenarbeit Ressourcen wie Zeit gespart werden. Beispiele dafür sind ein gemeinsames Risikomanagementhandbuch, gemeinsame Workshops und Schulungen, eine Zusammenarbeit bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Bewältigung gemeinsamer Risiken oder eine Diversifizierung von Risiken.

Eine weitere Möglichkeit, einen Fortschritt in der Implementierung von Risikomanagement trotz knapper zeitlicher Ressourcen zu erreichen, ist die Zusammenarbeit mit einem privatwirtschaftlichen Partner. Diese Lösung eignet sich besonders bei kleineren Gemeinden, da damit die Investition für das Fachwissen zum Aufbau von Risikomanagement gespart werden kann. Wird die externe Leistung zu einem tieferen Preis angeboten als für den Aufbau Ressourcen notwendig wären, lohnt sich der Zukauf der Leistungen für die Kommune.⁶⁴⁵ Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der externe Anbieter das Risikomanagement nicht völlig unabhängig von der Mitwirkung der Gemeindeverwaltung implementieren kann. Auch muss das Wissen zum Betrieb des Risikomanagements in der Kommune aufgebaut werden, um effektiv mit Risiken umgehen zu können. Externe Anbieter können jedoch die Implementierung effektiv und effizient umsetzen, was eine Reduktion, jedoch nicht ein vollständiges Ausbleiben von Ressourcen zur Folge hat.

4.2.10 Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung

Die Untersuchung des Standes der Risikomanagement-Praxis macht ersichtlich, dass 34% der 520 untersuchten Gemeinden gegenwärtig nicht über ein dokumentiertes Risikomanagement verfügen und auch nicht planen, ein solches einzuführen (siehe Tab. 31 und Abb. 30).

Werden die Ergebnisse pro Land untersucht, kann festgestellt werden, dass in Deutschland 53%⁶⁴⁶ der Gemeinden diesen Entwicklungsstand angeben. Bei den Schweizer Gemeinden geben 22%⁶⁴⁷ an, über kein dokumentiertes Risikomanagement zu verfügen und eine Implementierung nicht zu planen. Bei rund jeder zweiten deutschen und rund jeder fünften Schweizer Gemeinde wird dem Risikomanagement keine Priorität gesetzt. Dies kann u.a. darauf zurückgeführt werden, dass das Wissen über den Nutzen und die Wirksamkeit des Instrumentes fehlt.

17% aller befragten deutschen und Schweizer Kommunen planen, in der nahen Zukunft ein Risikomanagement zu implementieren. 11% der deutschen Gemeinden und 22% der Schweizer Gemeinden beabsichtigen, das bisher nicht vorhandene Risikomanagement einzuführen.

⁶⁴⁵ Vgl. Gerding, H. (2014), S. 242 f.

⁶⁴⁶ Total beantworteten 204 deutsche Gemeinden die Umfrage.

⁶⁴⁷ Total beantworteten 316 Schweizer Gemeinden die Umfrage.



Damit wird das Risikomanagement in Deutschland und der Schweiz zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

Stand der Risikomanagement-Implementierung	Deutschland	Schweiz	Total
1 Es existiert kein dokumentiertes Risikomanagement und es ist nicht vorgesehen, in den nächsten Jahren ein Risikomanagement einzuführen.	n=109 53,4%	n=69 21,8%	n=178 34,2%
2 Es existiert kein dokumentiertes Risikomanagement, man hat sich jedoch dafür entschieden, in den nächsten Jahren ein Risikomanagement einzuführen.	n=22 10,8%	n=68 21,5%	n=90 17,3%
3 Es ist ein teilweise dokumentiertes Risikomanagement eingeführt (z. B. nur gewisse Risikobereiche abgedeckt).	n=68 33,3%	n=148 46,8%	n=216 41,5%
4 Es ist ein über alle Bereiche vollständig dokumentiertes Risikomanagement eingeführt; dieses wird aber nicht regelmäßig überwacht.	n=4 2,0%	n=15 4,8%	n=19 3,7%
5 Es ist ein über alle Bereiche vollständig dokumentiertes und überwacht Risikomanagement eingeführt.	n=1 0,5%	n=16 5,1%	n=17 3,3%

Tab. 31: Stufen der Risikomanagement-Implementierung

Jede zweite Gemeinde in Deutschland und der Schweiz hat bisher kein Risikomanagement eingeführt und gilt deshalb als Nicht-Implementierer. Diese Gemeinden befinden sich auf der Stufe 1 und 2 des Standes der Risikomanagement-Implementierung, wie in der Tab. 31 dargestellt.

Damit besteht ein großes Potenzial, die Gemeinden über den Umgang mit Risiken aufzuklären und ihnen die Möglichkeiten, die das Risikomanagement bietet, aufzuzeigen. Die Verbreitung des Wissens über das Risikomanagement und die zur Verfügungsstellung von Hilfestellung in der Form von Leitfäden, Software und personellen Ressourcen sind Möglichkeiten, um einen Fortschritt zu bewirken.

Die in der Abb. 30 dargestellten Risikomanagement-Implementierungsfortschritte Stufe 3-5 gelten als Risikomanagement-Implementierer, die 49% aller Gemeinden ausmachen. Bemerkenswert ist, dass 42% aller befragten Kommunen (33% aus Deutschland und 47% aus der Schweiz) angeben, momentan dabei zu sein, ein Risikomanagement einzuführen bzw. über ein Risikomanagement zu verfügen, das einzelne Bereiche abdeckt. Da Gemeinden teilweise nicht verwaltungsübergreifend vorschreiben, ein Risikomanagement zu betreiben, kann es vorkommen, dass einzelne Abteilungen einer Gemeinde ein Risikomanagement betreiben, während andere Abteilungen momentan davon absehen (siehe dazu die Fallstudie der Stadt Karlsruhe). Damit ist es möglich, dass einige Kommunen das Risikomanagement nicht ge-



meindeweit einführen, während andere Gemeinden zum Ziel haben, ein über alle Bereiche vollständig dokumentiertes Risikomanagement einzuführen.

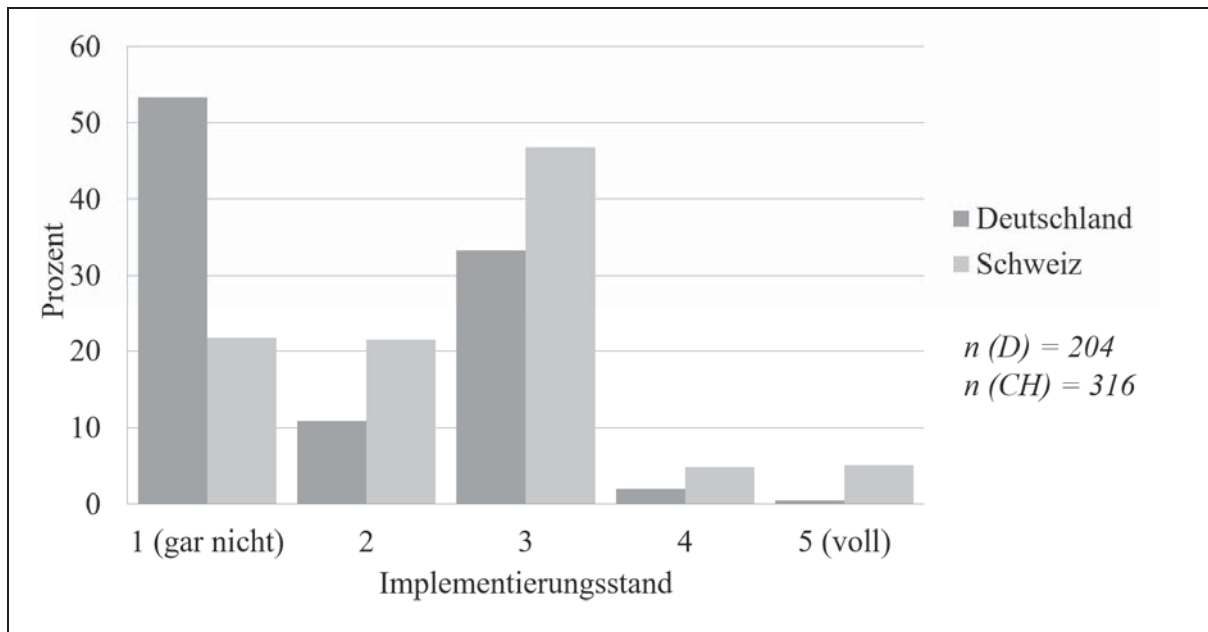


Abb. 30: Stand der Risikomanagement-Implementierung in Deutschland und der Schweiz im Vergleich (in Prozent)

Nur ein kleiner Teil (7%) aller deutschen und Schweizer Gemeinden haben bereits diesen Entwicklungsschritt erreicht, wovon rund die Hälfte die Risiken periodisch überwacht. Der Stand der Risikomanagement-Implementierung wurde anhand einer 5-stufigen Likert-Skala abgefragt, basierend auf dem Messinstrument von Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005).



4.3 Ergebnisse zum Einfluss des Faktors Stand der Risikomanagement-Implementierung auf die Qualität von Risikomanagement aus der quantitativen Untersuchung

Die Qualität des Risikomanagements wurde anhand von vier Indikatoren mit einer Fünf-Punkte-Likert-Skala gemessen, wobei 1 = „trifft gar nicht zu“ bis 5 = „trifft voll zu“ entspricht. Die Befragten wurden aufgefordert, die Qualität der Maßnahmen und Kontrollen zum Umgang mit Risiken in den folgenden Bereichen einzuschätzen:

- QU1: Strategie (Legislaturziele)
- QU2: Operative Gemeindeprozesse
- QU3: Finanzielle Berichterstattung
- QU4: Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen.

Der Zusammenhang zwischen dem Stand der Risikomanagement-Implementierung einer Gemeinde und der Qualität des Risikomanagements fällt mit einem hohen Wert des Pfadkoeffizienten von 0,3 positiv und auf dem 0,1%-Niveau signifikant (t-Wert von 8,061 und Standardabweichung von 0,038) aus. Ein Risikomanagement wird als weit entwickelt bezeichnet, wenn es in allen Bereichen einer Gemeinde implementiert, dokumentiert und überwacht ist. Je besser das Risikomanagement einer Gemeinde diese Kriterien erfüllt, desto weiter ist es entwickelt und desto eher tragen die Maßnahmen und Kontrollen zur besseren Erreichung von strategischen Zielen, zur Optimierung operativer Gemeindeprozesse, zur Erstellung einer zuverlässigen finanziellen Berichterstattung und zur Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen bei.

Die Resultate unterstützen die Ergebnisse der Literatur, welche aufgrund von Untersuchungen in der Privatwirtschaft zustande gekommen sind, und zeigen, dass dieser Einflussfaktor auf den Kontext des kommunalen Risikomanagements adaptierbar ist. Damit kann die explorative Fragestellung 11 aufgrund der positiven Wirkung mit „Ja“ beantwortet werden.

Da das Konstrukt Qualität mit mehreren Indikatoren abgefragt wird, erforderte es eine Prüfung auf Reliabilität und Validität. Die Reliabilitätsprüfung wurde anhand der Gütekriterien Cronbach α , Faktor- und Indikatorreliabilität unterzogen. Mit Werten von

- 0,75 für das Cronbach α ,
- 0,84 für die Faktorreliabilität und
- Werten der Indikatorreliabilität von 0,60, 0,71, 0,56 und 0,44 für je QU1 bis QU4,



wurden die Grenzwerte der Güteprüfung erreicht. Damit ist die Gültigkeit des Konstrukts Qualität bestätigt.

Nach der Prüfung der Reliabilität erfolgte die Untersuchung nach Konvergenz- und Diskriminanzvalidität mit dem Ergebnis, dass das Konstrukt Qualität auch valide ist.

Zur Prüfung auf Konvergenzvalidität wurden die Faktorladungen und die dazugehörigen t-Werte berechnet und bis auf einen Faktor (QU4) hinreichende Werte und Signifikanz festgestellt (siehe Tab. 32). Obwohl der Faktor QU4 einen kleineren Wert als 0,7 erreicht, muss er nicht gezwungenermaßen eliminiert werden. Vielmehr können bei neu entwickelten Konstrukten auch tiefere Werte akzeptiert werden.⁶⁴⁸ Im Rahmen der hier untersuchten Fragestellung trifft dies für das Konstrukt Qualität zu. Auch die durchschnittlich erfasste Varianz wird mit den Werten von 0,58 und 0,77 ausreichend erreicht.

Faktor	Indikator	Faktorladung	t-Wert der Faktorladung	DEV
Qualität	QU1	0,78	25,14	0,58
	QU2	0,84	36,67	
	QU3	0,75	21,42	
	QU4	0,66	13,07	
		Schwellenwert ≥ 0,7	Signifikanz 0,1%-Niveau (t-Wert ≥ 3,291)	Schwellenwert ≥ 0,5
DEV kennzeichnet die durchschnittlich erfasste Varianz				

Tab. 32: Prüfung der Konvergenzvalidität für das Konstrukt Qualität

Die Prüfung der Diskriminanzvalidität mittels Fornell-Larcker-Kriterium konnte für das Konstrukt Qualität mit hinreichenden Werten ermittelt werden, wie bei der Untersuchung nach Korrelationen zwischen den Indikatoren, abgebildet in Tab. 18 (S. 142), feststellbar ist. Auch das Fornell-Larcker-Kriterium, dargestellt in Tab. 19 (S. 143), wird für das Konstrukt Qualität erfüllt.

Nachdem für das Konstrukt Qualität sowohl Reliabilität als auch Validität festgestellt werden konnte, wurde es auf Multikollinearität untersucht. Der Wert von 1,04 des Variance Inflation Factor (VIF) deutet darauf hin, dass keine Gefahr für Multikollinearität besteht. Das Bestimmtheitsmaß und die Effektstärke⁶⁴⁹ des Status Quo auf die Qualität fallen mit Werten von $R^2 = 0,092$ resp. $f^2 = 0,101$ gering aus. Dennoch weisen alle Indikatoren zur Messung der Qualität des Risikomanagements mit Werten von 0,75, 0,84, 0,75 und 0,66 auf eine hohe Reliabilität hin.

Die Untersuchung anhand des Moderators Nationalität zeigt, dass der Risikomanagement-Implementierungsstand in Deutschland die Risikomanagement-Qualität deutlich stärker be-

⁶⁴⁸ Vgl. Hulland, J. (1999).

⁶⁴⁹ Vgl. Hair, J.F. et al. (2014), S. 170.



einflusst als in der Schweiz, sodass die Pfaddifferenz bei 0,15 und die Signifikanz auf dem 5%-Level ausfällt. Dies, obwohl für beide Länder der Implementierungsstand von Risikomanagement stark signifikant ist zur Qualität des Risikomanagements.

Für beide Länder gilt, dass je eher ein gemeindeweites Risikomanagement implementiert, dokumentiert und überwacht ist, desto höher ist die Qualität des Risikomanagements. Mit dem Faktor Qualität des Risikomanagements wird ausgedrückt, dass eine hohe Qualität an Maßnahmen und Kontrollen zum Umgang mit Risiken in den Bereichen strategische Ziele, Optimierung operativer Gemeindeprozesse, Erstellung einer zuverlässigen finanziellen Berichterstattung und Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen erreicht wird.

Gesamt-sample	D	CH	Pfaddifferenz D-CH	groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,30****	0,33****	0,18****	0,15**	0,34****	0,28****	0,06 (n.s.)
Die Werte zu D, CH, groß und klein stellen die Pfadkoeffizienten dar.						
Legende (zweiseitig):						
*	10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$)					
**	5%-Niveau (t-Wert $\geq 1,960$)					
***	1%-Niveau (t-Wert $\geq 2,575$)					
****	0,1%-Niveau (t-Wert $\geq 3,291$)					

Tab. 33: Ergebnisse der Moderatorenanalysen zum Faktor Qualität

In der Schweiz indiziert ein weiter entwickeltes Risikomanagement weniger stark eine höhere Qualität von Risikomanagement als in Deutschland. Ein möglicher Grund ist, dass insbesondere durch einen bewussten Umgang mit Risiken erreicht wird, dass die strategischen Ziele besser erreicht, die operativen Gemeindeprozesse optimiert, eine zuverlässig finanzielle Berichterstattung erstellt und Gesetze, Weisungen und Normen eingehalten werden. Bei Schweizer Gemeinden unterstützen möglicherweise andere Instrumente wie beispielsweise ein IKS oder ein Qualitätsmanagementsystem zusätzlich die Erreichung dieser Ziele, weshalb der Faktor Risikomanagement weniger stark, aber dennoch signifikant ins Gewicht fällt. Die Ergebnisse der Moderatorenanalyse sind in Tab. 33 dargestellt.

Die Resultate der Multigruppenanalyse Organisationsgröße deuten auf einen signifikanten Einfluss des Entwicklungsstandes von Risikomanagement auf die Qualität des Risikomanagements hin, und zwar für kleine als auch für große Gemeinden, wobei der Einfluss bei großen Gemeinden stärker ausfällt. Dies könnte darauf hinweisen, dass große Gemeinden, welche das Risikomanagement weiter implementiert haben, eine höhere Qualität von Risikomanagement aufweisen und damit in der Lage sind, die höhere Komplexität und die breitere Palette an Risiken zu benennen.

Da die Moderatoren beim Konstrukt Qualität die geforderten Mindestkriterien für Faktorreliabilität, Cronbach'sche α , DEV und CoC, wie in der Tab. 34 ersichtlich, erreicht haben, konnte die Mehrgruppenanalyse durchgeführt werden.



Nationalität	Deutschland		Schweiz		
	Faktorladung	t-Wert	Faktorladung	t-Wert	CoC
QU1	0,75	13,78	0,70	5,62	0,998
QU2	0,86	20,28	0,79	8,33	
QU3	0,76	13,62	0,81	9,85	
QU4	0,62	7,35	0,61	4,06	
<u>Weitere Gütekriterien</u>					
Faktorreliabilität	0,90		0,82		
DEV	0,57		0,53		
Cronbach'sches α	0,74		0,72		
Größe	Groß		Klein		
	Faktorladung	t-Wert	Faktorladung	t-Wert	CoC
QU1	0,84	24,31	0,73	11,95	0,998
QU2	0,85	29,31	0,83	16,87	
QU3	0,69	11,46	0,81	14,42	
QU4	0,67	11,08	0,65	7,54	
<u>Weitere Gütekriterien</u>					
Faktorreliabilität	0,84		0,84		
DEV	0,58		0,58		
Cronbach'sches α	0,75		0,76		

Tab. 34: Güteprüfung des Konstrukts Kompetenzen zur moderierenden Wirkung

Diese Arbeit zeigt auf, dass die unterschiedlichen Entwicklungsfortschritte in der Implementierung von Risikomanagement sowohl mittels internen (Unterstützung durch den Gemeinderat und die Gemeindeverwaltung, Forderungen der kommunalen Rechnungsprüfung, Kompetenzen, Ausbildung im Risikomanagement und Fraud) als auch externen Faktoren (regulatorische Vorschriften) erklärt werden kann. Die Agenturtheorie diente zur Identifizierung der internen Faktoren mit dem Erklärungsansatz, dass das Risikomanagement dank seiner Überwachungsfunktion zur Reduktion von Unsicherheiten und Informationsasymmetrie dient. Die Neoinstitutionentheorie postuliert, dass das Risikomanagement dazu dient, dem Druck von außen wie beispielsweise regulatorischer Vorschriften gerecht zu werden. Die Faktoren Organisationsgröße, IT, Ressourcen, Qualität des Risikomanagements und Nationalität konnten mithilfe der Kontingenztheorie identifiziert werden. Die Kontingenztheorie erklärt, dass diese Faktoren die Organisationsstruktur verändern, also beispielsweise zur Implementierung des Risikomanagements beitragen, indem Gemeindeziele zuverlässiger erreicht werden, was zur Effizienz der Organisation beiträgt.



Es zeigt sich, dass die drei Theorien wirksame Grundlagen sind, um relevante Faktoren, welche die Implementierung des Risikomanagements in deutschen und Schweizer Kommunen beeinflussen abzuleiten.





5 Fazit und Ausblick

5.1 Handlungsempfehlungen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die drei zu Grunde liegenden Forschungsfragen beantwortet, welche die Themen

- Literatur zum kommunalen Risikomanagement (Forschungsfrage 1),
- Stand der Risikomanagement-Implementierung (Forschungsfrage 2) und
- Einflussfaktoren auf die Risikomanagement-Implementierung (Forschungsfrage 3)

behandeln. Im Rahmen der Forschungsfrage 3 konnten unterschiedliche Faktoren identifiziert werden, die in deutschen und Schweizer Kommunen Einfluss auf die Implementierung von Risikomanagement nehmen.

Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass nicht einzig mit der Einführung von Regularien ein Fortschritt im Stand der Risikomanagement-Implementierung erreicht werden kann. Es ist weiterhin ein durchaus effektives, jedoch längst nicht das einzige Instrument für ein fortgeschrittenes Risikomanagement einer Kommune. Neben Regulierungen treiben auch andere Faktoren die Implementierung von Risikomanagement voran. Insbesondere scheint es wichtig, in den Gemeinden in die Ausbildung im Umgang mit Risiken zu investieren und vermehrt Kompetenzen in diesem Bereich aufzubauen.

Für deutsche Kommunen hat es sich gezeigt, dass ein im Hinblick auf das Risikomanagement engagierter Bürgermeister, der in der Implementierung Unterstützung leistet, wichtig ist für die Implementierung von Risikomanagement. Unter diesen Voraussetzungen erübrigt sich ein aktives Mitwirken des Gemeinderates zu diesem Thema. Will eine deutsche Kommune ein Risikomanagement implementieren, muss sie den Bürgermeister zum Thema sensibilisieren und schulen. Auch die Rechnungsprüfung nimmt in Deutschland eine wichtige Rolle bei der Implementierung von Risikomanagement ein und kommt damit ihrem Ziel für mehr Transparenz nach. Indem die Rechnungsprüfung der Gemeinde die Relevanz für ein Risikomanagement aufzeigt, betont oder fordert, kann sie einen Fortschritt im Thema erreichen.

In der Schweiz ist der Aufbau von Kompetenz indessen bei Gemeinderäten und Leitenden Finanzen besonders wichtig. Denn eine Unterstützung durch einen im Umgang mit Risiken kompetenten Gemeinderat und Leitenden Finanzen trägt in der Schweiz wesentlich zum Fortschritt der Risikomanagement-Implementierung bei. Sind der Gemeinderat und Leitende Finanzen gewillt, gemeinsam das Risikomanagement zu implementieren, kann dies zu einem Erfolg führen. Zusätzlich hilft es deutschen wie auch Schweizer Kommunen, sich mit entsprechenden technologischen Instrumenten auszustatten und ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen.



Mit einem Verständnis über diese Einflussfaktoren wissen die verschiedenen Anspruchsgruppen, wo sie Unterstützung für einen verbesserten Umgang mit Risiken erhalten und wie ihr positiver Einfluss den Entwicklungsstand des Risikomanagements voranbringt. Ein weit fortgeschrittener Implementierungsstand des Risikomanagements unterstützt die Interessensgruppen schließlich dabei, sicherzustellen, dass die öffentlichen Gelder in geeigneter Weise verwendet werden. Weiter steigert es die Transparenz und führt zu einer verbesserten Erfüllung der kommunalen Aufgaben und Verantwortlichkeiten.



5.2 Weitere aktuelle Themen im kommunalen Risikomanagement

Neben den behandelten Forschungsfragen ist im Rahmen des kommunalen Risikomanagements folgenden Themen Rechnung zu tragen:

- Holistisches Risikomanagement,
- Mitberücksichtigung von Chancen und
- gemeindeweites Risikomanagement, welches Beteiligungen umfasst.

Eine Integration des Internen Kontrollsystems (IKS) in das Risikomanagement ist aufgrund der Schnittstellen, welche die beiden Führungsinstrumente umfassen, von Nutzen. Während das Risikomanagement Risiken identifiziert, welche die Gemeindeziele beeinträchtigen können, identifiziert das IKS Risiken entlang von Prozessen. Da sich das IKS auf die operativen, meist finanzrelevanten Prozesse konzentriert und das Risikomanagement kommunalweite Risiken steuert, kann das IKS auch als Teilsystem des holistischen Risikomanagements verstanden werden.⁶⁵⁰ Die Schnittstellen der beiden Führungsinstrumente beziehen sich auf die Auseinandersetzung mit Risiken, Maßnahmen und Kontrollen. Auch bei einer gemeinsamen Implementierung von IKS und Risikomanagement können Synergien genutzt werden.

In der vorliegenden Arbeit wurde das Thema Risikomanagement ohne Berücksichtigung von IKS behandelt. Dieser Entscheid fiel aufgrund der differierenden Ausgangslage dieser Themen in Deutschland und der Schweiz. Deutsche Kommunen befassen sich bisher primär mit dem Thema Risikomanagement, während das formalisierte und dokumentierte IKS von geringerer Relevanz ist. Bei Schweizer Gemeinden wurde das IKS häufiger implementiert als das Risikomanagement, wobei aber das Risikomanagement zunehmend an Relevanz gewinnt.

Dieser Befund konnte auch im Fall der Stadt Karlsruhe festgestellt werden. Die Stadt Karlsruhe hat aus Komplexitätsgründen entschieden, das IKS zu einem der Implementierung des Risikomanagements nachgelagerten Zeitpunkt vorzunehmen. Obwohl zeitlich verschoben, wählt die Stadt Karlsruhe den holistischen Ansatz und beabsichtigt, die im IKS dokumentierten prozessbezogenen Risiken mit dem Risikomanagement abzugleichen und zu steuern. Damit ist die Implementierung des ganzheitlichen Risikomanagements der Stadt Karlsruhe im Aufbau und wird noch mit dem IKS erweitert.

Das von der Stadt Karlsruhe bereits implementierte Risikomanagement dient als Grundlage zur vereinfachten Einführung eines IKS. Von Nutzen sind beispielsweise die Sensibilisierung und Ausbildung relevanter Personen im Umgang mit Risiken und ein Bewusstsein über Risiken im eigenen Umfeld sowie die Entwicklung von Maßnahmen.

Umgekehrt ist für Kommunen, die bereits ein dokumentiertes IKS implementiert haben, die Einführung von Risikomanagement einfacher. Das Zusammentragen von bestehenden Instru-

⁶⁵⁰ Vgl. COSO (2004), S. 6.



menten und Maßnahmen zur Risikoreduktion und internen Kontrolle, welches im Rahmen des IKS geleistet wird, dient auch dem Risikomanagement. Mit dem IKS werden entlang der ausgewählten IKS-Prozesse Risiken identifiziert und zusätzliche Kontrollmaßnahmen getroffen. Diese Schritte nützen bei der Implementierung des Risikomanagements.

Die Ausgangslage zu den Führungsinstrumenten IKS und Risikomanagement unterscheidet sich in der Schweiz gegenüber Deutschland. Das IKS ist in Schweizer Gemeinden stärker verankert als das Risikomanagement, was auf Einflüsse in privatwirtschaftlichen Organisationen zurückzuführen ist.⁶⁵¹ Die Pflicht für ein IKS besteht dabei seit einer längerer Zeit als die Pflicht für ein Risikomanagement. Allerdings findet das Risikomanagement, wie in der Arbeit dargestellt, zunehmend Einzug in Schweizer Gemeinden. Dabei kommt es auch vor, dass das Risikomanagement und das IKS gleichzeitig und integrativ implementiert werden.

Wird der holistische Ansatz gewählt, bei dem das Risikomanagement und das interne Kontrollsystem integrativ implementiert werden, können Risiken aus unterschiedlichen Führungsinstrumenten integrativ identifiziert und bearbeitet werden.

Existiert in einer Gemeinde bereits ein Qualitätsmanagement, ist dieses ebenfalls eine gute Voraussetzung für die Implementierung des Risikomanagements. Die dokumentierten und standardisierten Prozesse helfen, Risiken rasch zu erkennen und zu minimieren. Umgekehrt können die im Risikomanagementsystem identifizierten Risiken den Prozessen des Qualitätsmanagements zugeteilt werden.

Hat sich eine Kommune bisher nicht mit dem Risikomanagement befasst, dient die Risk Governance ebenfalls als Einstiegshilfe, um sich in einem ersten Schritt mit qualitativen Management Fragen rund um den Umgang mit Risiko- und Governance-Fragen zu befassen.

Um die Wirksamkeit des Risikomanagements zu verstärken oder auch als Einstiegshilfe, wenn sich Kommunen bisher nicht mit Risiko- und Governance-Themen befasst haben, eignet es sich, auch die Pfeiler der Risk Governance zu berücksichtigen. Beim kommunalen Risikomanagement handelt es sich um eine neuere Disziplin, wobei das Risikomodell nicht standardisiert aus der Privatwirtschaft übernommen werden kann. Vielmehr muss es den jeweiligen Gegebenheiten der Kommunen angepasst werden. Es ist weiterhin auf Erkenntnisse aus der Praxis, dokumentiert in der Forschung und eine Weiterentwicklung der Modelle angewiesen.

Die wenig verbreiteten Beispiele und damit verbunden hohe Diversität von Kommunen erschweren es, vorselektierte Standardrisiken auf Kommunen zu übertragen. Auch ist die Anwendung von Kennzahlen, wie es beispielsweise bei Unternehmen und Banken üblich ist, nur erschwert bzw. noch nicht möglich. Die Kommune orientiert sich nicht am Gewinn, sondern orientiert ihr Risikomanagement vielmehr an der Sicherung des Gemeinwohls. Dieses Sachziel führt zu unterschiedlichen Risiken als es beispielsweise die Bankenindustrie kennt. So lässt sich die Umsetzung des Bürgerwillens, der Erhalt der Lebensgrundlagen und die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung schwer quantitativ messen und es lassen

⁶⁵¹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015), S. 13 f.



sich nur erschwert vergleichbare Werte herbeiziehen. In der Konsequenz entwickeln Kommunen wie die Stadt Karlsruhe ein ihren Umständen angepasstes Risikomanagement, das sich von den Risikomodellen anderer Branchen unterscheidet. Auch die quantitative Messung von Risiken wird entsprechend den Umständen entwickelt. Dabei wird das Risiko „Personenschaden“ der Kategorie Öffentliche Sicherheit und Ordnung in fünf Schadensklassen von „keine ärztliche Behandlung notwendig“ bis „dauerhafte Folge mit ärztliche Behandlung“ eingeteilt.

Die Herausforderung der Kommune besteht allerdings darin, das Risikomodell im Betrieb laufend zu hinterfragen und zu optimieren, was aufgrund der sich ändernden Rahmenbedingungen unabdingbar ist. Ein Beispiel von einem Modellrisiko kann für die Stadt Karlsruhe genannt werden. Sie definiert vier Schadensklassen für den Sachschaden oder Vermögensschaden. Dabei ist es möglich, dass diese Einteilung der Schadensklassen von leicht bis existentiell fehlerhaft ist und bereits ein geringerer Wert an Vermögensschaden existentielle Folgen für die Stadt hat.

Die Forschung und Entwicklung von kommunalen Risikothemen ist insbesondere für Kommunen relevant, da sich das kommunale Risikomanagement noch im Anfangsstadium befindet. Forschungsprojekte in Zusammenarbeit mit Hochschulen bieten dabei eine ideale Grundlage, kommunale Risikothemen weiter zu entwickeln. Auch besteht viel Potenzial darin, in Verbindung mit dem digitalen Fortschritt auf Big Data zurückzugreifen. Die Berücksichtigung großer Datenmengen kann eine Kommune dabei unterstützen, Risiken besser und früher zu erkennen. Die Kommunen greifen beispielsweise bei Festaktivitäten auf die Wetterprognosen zurück, um kurzfristige Anpassungen vornehmen zu können. Bei schlechtem Wetter werden zusätzliche Zelte aufgestellt, um trotz Regen viele Besucher anziehen zu können. Oder die großen Datenmengen der Wetteranalysen unterstützen die Behörden dabei, ihre Besucher bei drohendem Unwetter in Sicherheit zu bringen. Auch der Umgang mit dem Risiko Grippeepidemie kann mit der Nutzung von Big Data zur besseren Krankheitsüberwachung und -minderung unterstützt werden. Werden bei Wikipedia bestimmte Seiten häufiger abgerufen, kann frühzeitig festgestellt werden, dass sich eine Grippeepidemie entwickelt. Dies hilft der Kommune, rechtzeitig Maßnahmen zur Eindämmung der Epidemie zu treffen.⁶⁵²

Wird die Gemeindeleitung zusätzlich in Risikothemen beraten, kann neben einem wirksamen Risikosteuerungssystem und damit guten Risk Governance-Effektivität eine verbesserte Risikokultur in der Gemeinde erreicht werden. Die in der vorliegenden Arbeit untersuchten Fallstudien Buchrain und Lostorf sind gute Beispiele dafür, wie wichtig die Involvierung der Entscheidungsträger für ein gelungenes Risikomanagement sind. Durch ein Forschungsprojekt konnte das Wissen in der Gemeinde aufgebaut werden und in erster Linie die Entscheidungsträger im Umgang mit Risiken geschult und sensibilisiert werden. Dies diene als Grundlage dafür, später die Risikokultur gemeindeweit zu entwickeln.

Da im Rahmen des Risikomanagements oft ausschließlich Risiken gesteuert werden, wird die Mitberücksichtigung von Chancen vernachlässigt. Dies, obwohl häufig die Pflicht zur Darstellung von Chancen im Lagebericht besteht. Bei der Bewältigung von Risiken gilt es abzu-

⁶⁵² Vgl. Hickmann, K. et al. (2015), S. 1 ff.



wägen, ob ein größerer Nutzen in der Steuerung des Risikos oder in der Optimierung der Chance besteht. Beim Risiko fehlerbehaftete IT kann beispielsweise die Chance, die sich aus der Investition in neue IT-Technologie ergibt, überwiegen.

Chancen können gleichermaßen in eine Matrix eingeteilt werden wie Risiken (Risikomatrix siehe Abb. 6, S. 37). Die Matrix kann in die Dimensionen Nutzenpotenzial (unbedeutend bis hoch) und Wahrscheinlichkeit eingeteilt werden. Dabei werden insbesondere Maßnahmen für Chancen mit hohem Nutzenpotenzial und einer hohen Eintrittswahrscheinlichkeit getroffen.

Ein Beispiel einer Stadt, die neben den Risiken auch die Chancen steuert ist die Stadt Zürich. Im Projekt CHARM wurde sowohl das Chancen- und Risikomanagementsystem als auch das interne Kontrollsystem umgesetzt. Um die Aufgaben sicher, effizient und ordnungsgemäß zu erfüllen, bedient sich die Stadt Zürich der Führungsinstrumente Accounting Manual, IKS und Chancen- und Risikomanagement. Dabei betrifft das Chancen- und Risikomanagement die Führung der Organisation und erkennt und bewältigt Top-Chancen und Risiken. Das IKS fokussiert auf alle wesentlichen Prozesse und hat zum Ziel, Prozessrisiken durch interne Kontrollen zu reduzieren.⁶⁵³

In der vorliegenden Arbeit galt der Untersuchungsgegenstand der Kernverwaltung unter Ausschluss von Beteiligungsunternehmen. Diese Einschränkung vom gemeindeweiten Risikomanagement wurde gewählt, da die unterschiedlichen Rahmenbedingungen das Resultat der Einflussfaktoren auf die Risikomanagement-Implementierung verfälschen würden. Die Rahmenbedingungen unterscheiden sich insbesondere in der Regulierung. Beteiligungen in privatwirtschaftlicher Gesellschaftsform wie beispielsweise Aktiengesellschaften unterliegen dem Aktiengesetz und sind damit zum Risikomanagement verpflichtet.

Kommunen halten unter anderem Beteiligungen, um gewisse Grundvorsorgeleistungen sicher zu stellen und generieren damit auch Erträge. Mit den Beteiligungen an Unternehmen, die dem Wettbewerb und der Konkurrenz ausgesetzt sind, steigen die unternehmerischen Risiken. Sind die Kommunen von den Einnahmen der Beteiligungsunternehmen abhängig oder haften sie im Liquidationsfall, ist die Mitberücksichtigung von Beteiligungsrisiken von großer Bedeutung.⁶⁵⁴

Die verstärkte Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Leistungen und die damit eingehende wachsende Ziel- und Outputorientierung öffentlicher Verwaltungen und zunehmende Komplexität des Verwaltungshandelns verdeutlichen die gestiegene Relevanz von Risikomanagement.⁶⁵⁵

In diesem Sinne ist grundsätzlich ein gemeindeweites Risikomanagement, welche Beteiligungen umfasst, zu empfehlen. Mit der Berücksichtigung von Beteiligungsrisiken kann Transpa-

⁶⁵³ Vgl. Kuoni, T. (2010).

⁶⁵⁴ Vgl. Meister, U. / Scherrer, I. (2012), S. 23.

⁶⁵⁵ Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 232.



renz über das Ausmaß der Beteiligungen und die damit einhergehenden Risiken geschaffen werden.⁶⁵⁶

Eine standardisierte und regelmäßige Risikoberichterstattung an die Kommune dient der Transparenz und unterstützt den Umgang mit Beteiligungsrisiken. Eine mögliche Reduktion der Beteiligungsrisiken kann mittels Abbau von Beteiligungen erreicht werden. Dies ist allerdings nur für Unternehmen möglich, bei denen der Markt funktioniert und die wirtschaftlich geführt werden können unter der Prämisse, dass das Angebot der notwendigen Leistungen (z.B. bei Grundversorgungsleistungen) sichergestellt ist.⁶⁵⁷ Wird ein Abbau von Beteiligungen in Erwägung gezogen, ist zwischen der Minimierung von Risiken und dem Entgehen von Chancen abzuwägen.

Eine weitere Möglichkeit der Risikoreduktion von Beteiligungsrisiken ist, das unternehmerische Risiko an Private zu überwälzen und in der Form von Steuern oder anderen Abgaben wie Konzessionen von den Einnahmen des Unternehmens zu partizipieren.⁶⁵⁸

Die genannten Maßnahmen stellen nur eine kleine Auswahl an Möglichkeiten zum Umgang mit Beteiligungsrisiken dar. Doch unabhängig von den Maßnahmen, die schlussendlich zur Reduktion von Beteiligungsrisiken getroffen werden, ist grundsätzlich zu empfehlen, Beteiligungsrisiken im Risikomanagement zu berücksichtigen, um damit sämtliche Risiken, welche die Zielerreichung einer Gemeinde gefährden können, abzudecken.

⁶⁵⁶ Vgl. Meister, U. / Scherrer, I. (2012), S. 22.

⁶⁵⁷ Vgl. Meister, U. / Scherrer, I. (2012), S. 23.

⁶⁵⁸ Vgl. Meister, U. / Scherrer, I. (2012), S. 24.





5.3 Ausblick und zukünftiger Forschungsbedarf

Sowohl die Forschung zum kommunalen Risikomanagement als auch die Forschung zu Einflussfaktoren bei der Implementierung des kommunalen Risikomanagements stehen noch am Anfang. Folglich ist bisher wenig bekannt, weshalb einige Gemeinden und Städte weit fortgeschritten sind bei der Implementierung von Risikomanagement und andere Gemeinden noch am Anfang stehen.

Aufgrund der Aktualität des Themas in den Gemeinden ist jedoch ein großer Wandlungsprozess in Gange. Somit dienen die Ergebnisse dieser Arbeit als Fundament für zukünftige Forschung im Bereich des kommunalen Risikomanagements, wobei noch vielfältige Ansätze für zusätzliche Forschungsbemühungen bestehen.

Neue Forschungsmöglichkeiten können einerseits den kommunalen Risikomanagementprozess untersuchen und kommunalspezifische Schlüsselemente identifizieren. Aber auch alternative forschungsmethodische Ansätze zur Untersuchung des kommunalen Risikomanagements können das Forschungsgebiet ergänzen und bereichern.

Methodisch wäre eine Querschnittfeldstudie mit einer größeren Anzahl qualitativ zu untersuchender Teilnehmender besonders interessant. Anhand einer Querschnittfeldstudie könnten die Dynamiken der Einflussfaktoren auf das Risikomanagement im Detail untersucht und validiert werden.

Die Untersuchung der drei Fallstudien hat gezeigt, wie wichtig eine weitergehende Forschung anhand von Interviews und Dokumentenanalyse ist, um die Besonderheiten des kommunalen Risikomanagements abbilden zu können. Auch Informationen aus dem täglichen Geschäft und weitergehende Informationen zum Implementierungsprozess mit Umständen, die nicht schriftlich festgehalten werden, können somit erfahren werden.

Schließlich stellt die theoretische Herleitung der Einflussfaktoren im Kontext des kommunalen Risikomanagements einen explorativen Charakter dar. Interessant wäre es, wenn die Faktoren zukünftig weiter theoretisch und empirisch untersucht würden. Ein Vergleich über den Entwicklungsstand der Risikomanagement-Implementierung, wie sie auch in der Privatwirtschaft gehandhabt wird⁶⁵⁹, würde interessante Erkenntnisse für Akteure liefern, die daran arbeiten, den Implementierungsfortschritt voran zu treiben.

Inhaltlich könnten die Einflussfaktoren der Risikomanagement-Implementierung wahlweise an weiteren Ländern mit unterschiedlichen Rahmenbedingungen oder mit regionalem Fokus mit ähnlicheren Rahmenbedingungen getestet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in der vorliegenden Arbeit die Einflussfaktoren innerhalb der geographischen Limitierung von deutschen und Schweizer Gemeinden interpretiert wurden. Ein unterschiedlicher geographi-

⁶⁵⁹ Siehe bswp. Beasley, M. / Branson, B. / Hanock, B. (2017), die jährlich den aktuellen Stand von Enterprise Risk Management messen und vergleichen.



scher Kontext oder eine unterschiedliche Betrachtungsebene wie Bundesland oder Kanton können zu einer differierenden Identifikation von Einflussfaktoren führen.

Mittels einer Untersuchung des kommunalen Sektors, der die Eigenbetriebe und Eigengesellschaften miteinschließt, könnten in einer weiteren Untersuchung zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden. Große Teile kommunaler Leistungen werden ausgelagert, deren Geschäftsgang jedoch auch für eine Gemeinde relevant ist. Insofern sind bei einer Gemeinde auch die Risiken der ausgelagerten Bereiche zu berücksichtigen. Auch könnte mit einer weiteren Untersuchung aufgezeigt werden, wie die Implementierung von Risikomanagement die Effizienz und Effektivität des kommunalen Handelns steigert.

Schliesslich würde eine Langzeitstudie zum Stand der Risikomanagement-Implementierung öffentlicher Verwaltungen interessante Erkenntnisse hervorbringen.

Eine wichtige Einschränkung dieser Arbeit besteht in Bezug auf das Verfahren, das für die Auswahl der Fallstudien gewählt wurde. Dabei wurden ausschließlich Fallstudien gewählt, die das Risikomanagement erfolgreich implementiert hatten. Während dieses Kriterium erlaubte, diesen Faktor zu lenken und damit die interne Validität der Fallstudien steigerte, wäre die Identifizierung von Faktoren, welche die Implementierung von Risikomanagement negativ beeinflussen, größer gewesen. Weiter wird die Einschränkung anerkannt, dass die geringe Anzahl an Fallstudien keine Verallgemeinerung der Ergebnisse zulässt und eine Abhängigkeit vom Wissen der Interviewpartner besteht. Solche Nachteile können jedoch mit der Reichhaltigkeit qualitativer Daten aufgewogen werden.

Aufgrund der hohen Geschwindigkeit der Entwicklungen in diesem Themenbereich wird die Einschränkung anerkannt, dass die in dieser Arbeit identifizierten Einflussfaktoren im Laufe der Zeit angepasst oder erneuert werden müssen. Die Ergebnisse dieser Studie, basierend auf einem noch sehr limitierten Wissen zum kommunalen Risikomanagement, dienen als Grundlage für künftige Studien über das Risikomanagement im öffentlichen Sektor.

Schließlich ist zu hoffen, dass das kommunale Risikomanagement in deutschen und Schweizer Kommunen weiter an Bedeutung gewinnt und Erkenntnisse aus der Forschung zu einem Entwicklungsfortschritt in der Kommunalpraxis beitragen können – für den Schutz von öffentlichen Geldern.



6 Anhang

6.1 Interviewleitfaden zur qualitativen Studie

1. Erläutern Sie den Implementierungsprozess des Risikomanagements.
 - 1.1 Wann starteten Sie den Implementierungsprozess und seit wann ist das Risikomanagement implementiert?
 - 1.2 Wie viele Ressourcen haben Sie für den Implementierungsprozess des Risikomanagements investiert?
 - 1.3 Welche zusätzlichen Ressourcen (Budgetposten, Pensum, Tool) verwenden Sie für den Betrieb des Risikomanagements?
2. Beschreiben Sie den Risikomanagementprozess anhand ihres Rahmenwerks oder anhand folgender Aspekte (ISO 31000):
 - 2.1 Organisatorische Aspekte (Wer nimmt welche Rolle ein, in welcher Periodizität, etc.)?
 - 2.2 Risikoidentifikation und –analyse
 - 2.3 Risikobewertung
 - 2.4 Risikobewältigung (Maßnahmen im Umgang mit Risiken)
 - 2.5 Risikoreporting
 - 2.6 Überwachung und Revision
3. Welche Akteure (direkte und indirekte Beteiligte) haben bei der Initialisierung des Risikomanagementprozesses wann und wie Einfluss genommen?
 - Verwaltung allgemein (auch Sie selber)
 - Gemeinderat
 - Rechnungsprüfungskommission
 - Privatwirtschaft und Bürger
 - Weitere Akteure / Interessensgruppen (Verband, Kapitalgeber, etc.)
4. Welche weiteren Faktoren haben die Implementierung des Risikomanagements begünstigt, welche hatten einen negativen Einfluss?
 - 4.1 *Nachfrage*: Wie relevant ist der Einfluss von...
 - 4.1.1 ...Leitfaden
 - 4.1.2 ...Veränderung in der Führungsstruktur der Verwaltung (Verwaltung, Gemeinderat oder Rechnungsprüfung)
 - 4.1.3 ...Krisensituationen (bspw. Veruntreuung)
 - 4.1.4 ...Rechtsgrundlagen
 - 4.1.5 ...IT-Tool
 - 4.1.6 ...finanziellen Fragen (Bank)
 - 4.1.7 ...sonstige aktive Förderung (Schulung, Know-how Transfer, etc.)
 - 4.1.8 ...anderem?
5. Was möchten Sie zur Thematik Risikomanagement noch erwähnt haben?
6. Verfügen Sie über Risikomanagement Unterlagen, die ich in meiner Dissertation verarbeiten kann?





6.2 Interviewpartner im Rahmen der qualitativen Studie

	Datum	Gesprächs- partner	Position / Werdegang	Typ Inter- view	Ton- band	Dauer	Weitere Dokumente
Gemeinde Buchrain	11.11.2014	Oliver Furrer	Leiter Abteilung Finanzen / Wirtschaftsprü- fung	Persönlich	Ja	1h	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindeordnung • Organisationsverordnung • Qualitätshandbuch • Fragebogen Projektevaluation • Präsentation Projektabschluss • Auszug aus dem IKS-Risikomanagement Tool
Gemeinde Lostorf	18.11.2014	Patrick Albiker	Leiter Abteilung Finanzen / Kanton Aargau, Gemeinde- abteilung	Persönlich	Ja	1h45min	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeindeordnung • Fragebogen Projektevaluation • Präsentation Projektabschluss • Auszug aus dem Gemeinderatsprotokoll vom 22.04.2014 und 20.10.2014 • Brief der Finanzverwaltung an den Gemeinderat zum IKS/Risikomanagement • Organigramm
Stadt Karlsruhe	03.12.2014	Dr. Bjoern Weiße	Leiter Ordnungs- und Bürgeramt / Jurist und Amts- leiter	Telefonisch	Ja	1h30min	<ul style="list-style-type: none"> • Erstinformation Risikomanagement • Dezernatsverteilungsplan • Kommunales Risikomanagement der Stadt Karlsruhe • Template Risikoanalyse

Tab. 35: Überblick der Interviewpartner im Rahmen der empirischen Studie





6.3 Fragebogen zur quantitativen Studie

Sehr {if #u_gender#="2"} geehrte #u_name# {else} geehrter Herr #u_name#{/if}

Interessiert Sie der Entwicklungsstand Ihrer Gemeinde oder Ihrer Stadt im Umgang mit Risiken im internationalen Vergleich? Im Rahmen eines breit angelegten Forschungsprojekts an der Hochschule Luzern (CH) und der Universität Siegen (DE) untersuchen wir diese Fragestellung und geben Ihnen eine Antwort. Mit der Befragung von Leitenden im Bereich Finanzen und Verwaltungsleitenden in deutschen und Schweizer Gemeinden und Städten klären wir die Auswirkungen von verschiedenen Einflussfaktoren auf die Entwicklung im Umgang mit Risiken ab. Aus den Ergebnissen leiten wir konkrete Handlungsempfehlungen für die Praxis ab, zu denen Sie selbstverständlich kostenlos und unverbindlich Zugang erhalten werden.

Aufgrund Ihrer wertvollen Erfahrungen zum Umgang mit Risiken bitte ich Sie freundlich, an der ca. 15-minütigen Online-Umfrage teilzunehmen und zum Gelingen dieser Studie beizutragen. Als Dankeschön für Ihre Teilnahme erhalten Sie auf Wunsch kostenlos und unverbindlich einen anonymisierten Benchmarking-Bericht, aus dem Sie Handlungsempfehlungen für Verbesserungen im Umgang mit Risiken für Ihr Umfeld ableiten können.

Für die Teilnahme an der Befragung folgen Sie bitte diesem Link:

#code_complete#

Ich sichere Ihnen eine vertrauliche Behandlung aller Angaben zu. Bei Rückfragen stehe ich Ihnen selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüße

Stephanie Blättler

Hinweise zum Fragebogen:

- Diese Umfrage dient rein wissenschaftlichen Zwecken und die Angaben werden streng vertraulich behandelt und anonym ausgewertet.
- Die Vollständigkeit Ihrer Antworten ist für den Erfolg der Studie von größter Bedeutung. Sollten Sie keine bzw. wenig Informationen zur Beantwortung einer Frage haben, so bitte ich Sie bewusst um Ihre subjektive Einschätzung. Ein guter Schätzwert ist wertvoller als ein unvollständiger Fragebogen.
- Im Verlauf des Fragebogens werden verschiedene Sachverhalte durch ähnliche Fragestellungen erfasst. Ich bitte Sie hierfür um Verständnis, da dies aus methodischen Gründen erforderlich ist.
- Das Ausfüllen des Fragebogens benötigt ca. 15 Minuten Ihrer Zeit.



Definition kommunales Risikomanagement:

Kommunales Risikomanagement kann als eine risikobewusste Gemeindeführung resp. als ein systematisches Denken und Handeln im Umgang mit Risiken definiert werden. Die Aufgabe des Risikomanagements besteht darin, Transparenz über die Risikosituation zu schaffen und orientiert sich unmittelbar an den langfristigen Gemeindezielen.

Umfrage

Die Gemeinde / Stadt gehört folgendem Bundesland / Kanton an:	
Die Mitarbeitendenzahl in Vollzeitäquivalenten beträgt ca.:	

Meine Funktion in der Gemeinde / Stadt lautet:	
Kämmerer/Kämmerin / Leitung Finanzen (Deutschland)	<input type="radio"/>
Leitung Finanzen / Buchhaltung / Kassieramt (Schweiz)	<input type="radio"/>
Verwaltungsleiter/in / Stadt- oder Gemeindeschreiber/in (Schweiz)	<input type="radio"/>
Verwaltungsleiter/in / Bürgermeister/in (Deutschland)	<input type="radio"/>
Mitglied im Gemeinderat / Stadtrat	<input type="radio"/>
Leitung Risikomanagement	<input type="radio"/>
Andere	

Die Einwohnerzahl der Gemeinde / Stadt beträgt:	
< 1'999	<input type="radio"/>
2'000 – 4'999	<input type="radio"/>
5'000 – 9'999	<input type="radio"/>
10'000 – 19'999	<input type="radio"/>
20'000 – 49'999	<input type="radio"/>
50'000 – 99'999	<input type="radio"/>
>100'000	<input type="radio"/>



Inwieweit fordern die folgenden Funktionen / Organe einen systematischen und aktiven Umgang mit Risiken?	Überhaupt <u>nicht</u>	Sehr stark
Gemeinderat / Stadtrat	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Verwaltungsleiter/in / Gemeindeschreiber/in (Schweiz)	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Leitung Finanzen	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Internes Aufsichtsorgan (z. B. Rechnungsprüfung oder Rechnungsprüfungskommission)	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	

Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Kompetenz im Umgang mit Risiken.	Trifft gar <u>nicht</u> zu	Trifft voll zu
Die fachliche Kompetenz der im Umgang mit Risiken beteiligten Mitarbeitenden scheint mir sehr hoch.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Die Mitarbeitenden sind mit den Risiken und Kontrollen in Ihren Zuständigkeitsbereichen bestens vertraut.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Es passieren keine Fehler aufgrund mangelnder Kompetenzen im Umgang mit Risiken.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	

Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zu <u>Schulungen</u> im Umgang mit Risiken.	Ja	Nein
Die Verwaltung bietet Mitarbeitenden an, Schulungen zum Umgang mit Risiken zu besuchen (z. B. interne oder externe Lehrgänge, Seminare, Workshops etc.).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zu <u>betrügerischen Handlungen (Fraud)</u> .	Ja	Nein
In der Vergangenheit wurde in der Gemeinde / Stadt Fraud aufgedeckt.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zu den <u>rechtlichen Vorschriften</u> zum Umgang mit Risiken.	Ja	Nein
Die Gemeinde / Stadt ist gesetzlich zur Einführung eines Risikomanagements verpflichtet.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Bitte beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur IT in Ihrer Gemeinde / Stadt (in Bezug auf bereits eingeführte IT-Lösungen).	Ja	Nein
Eine IT-Lösung (z. B. auf MS Excel Basis) unterstützt den Umgang mit Risiken.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Was sind / wären aus Ihrer Sicht die wesentlichen Stolpersteine bei der Einführung des Risikomanagements in Ihrer Gemeinde / Stadt?	Trifft gar nicht zu	Trifft voll zu
Zeitmangel	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Finanzieller Ressourcenmangel	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Andere		

Wie schätzen Sie die Qualität der Maßnahmen und Kontrollen zum Umgang mit Risiken in den folgenden Bereichen ein?	Sehr schlecht	Sehr gut
Strategie (Legislaturziele)	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Operative Gemeindeprozesse	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Finanzielle Berichterstattung	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	
Einhaltung von Gesetzen, Weisungen und Normen	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>	

Bitte geben Sie den aktuellen Entwicklungsstand Ihrer Gemeinde / Stadt im Umgang mit Risiken an.	
Es existiert kein dokumentiertes Risikomanagement und es ist nicht vorgesehen, in den nächsten Jahren ein Risikomanagement einzuführen.	<input type="radio"/>
Es existiert kein dokumentiertes Risikomanagement, man hat sich jedoch dafür entschieden, in den nächsten Jahren ein Risikomanagement einzuführen.	<input type="radio"/>
Es ist ein teilweise dokumentiertes Risikomanagement eingeführt (z. B. nur gewisse Risikobereiche abgedeckt).	<input type="radio"/>
Es ist ein über alle Bereiche vollständig dokumentiertes Risikomanagement eingeführt; dieses wird aber nicht regelmäßig überwacht.	<input type="radio"/>
Es ist ein über alle Bereiche vollständig dokumentiertes und überwachtes Risikomanagement eingeführt.	<input type="radio"/>



6.4 Non response bias

Wirkungsbeziehung (explorative Fragestellung)	t-Wert (früh vs. spät)
Gemeinderat → Status Quo	1,158*
Verwaltungsleiter → Status Quo	0,844*
Leitung Finanzen → Status Quo	0,008*
Rechnungsprüfung → Status Quo	0,206*
Kompetenzen → Status Quo	1,109*
Ausbildung → Status Quo	0,374*
Fraud → Status Quo	0,178*
Regulierung → Status Quo	1,071*
IT → Status Quo	0,097*
Ressourcen → Status Quo	0,285*
Status Quo → Qualität	1,601*

Legende:
Früh: Fragebogen vervollständigt bis und mit Tag 11
Spät: Fragebogen vervollständigt nach Tag 11
* 10%-Niveau (t-Wert $\geq 1,645$) (zweiseitig)

Tab. 36: Informationen zum non response bias





6.5 Single source bias

Komponente	Total	% der Varianz
1	4,919	28,938
2	1,802	
3	1,245	
4	1,114	
5	1,037	
6	0,997	
7	0,943	
8	0,853	
9	0,697	
10	0,668	
11	0,594	
12	0,494	
13	0,427	
14	0,382	
15	0,341	
16	0,253	
17	0,234	

Tab. 37: Explorative Faktorenanalyse zur Messung des single source bias





6.6 Deskriptive Statistiken

Indikator	Skala	Mittelwert	Standardabweichung	Minimum	Maximum
Indikatoren mit Einfluss auf den Stand der Risikomanagement-Implementierung					
Gemeinderat	Likert	3,07	1,17	1	5
Verwaltungsleiter	Likert	3,54	1,06	1	5
Leitung Finanzen	Likert	3,97	0,92	1	5
Rechnungsprüfung	Likert	3,56	1,14	1	5
Kompetenzen 1	Likert	3,19	0,85	1	5
Kompetenzen 2	Likert	3,35	0,91	1	5
Kompetenzen 3	Likert	3,33	0,86	1	5
Ausbildung	Nominal	1,53	0,50	1	2
Fraud	Nominal	1,17	0,37	1	2
Regulierung	Nominal	1,28	0,45	1	2
IT	Nominal	1,32	0,47	1	2
Ressourcen	Likert	2,07	0,96	1	5
Indikator mit Einfluss auf die Qualität von Risikomanagement					
Status Quo	Ordinal	2,24	1,07	1	5
Indikatoren zur Qualität von Risikomanagement					
Qualität 1	Likert	3,97	0,76	1	5
Qualität 2	Likert	3,50	0,78	1	5
Qualität 3	Likert	3,36	0,86	1	5
Qualität 4	Likert	4,10	0,71	1	5

Tab. 38: Deskriptive Statistiken





6.7 Modell finanzielle Ressourcen

Pfad: Finanzielle Ressourcen → Status Quo		
Pfadkoeffizienten	Standardabweichung	t-Werte
0,056 (n.s.)	0,139	1,480
D	CH	Pfaddifferenz D-CH
0,049 (n.s.)	0,03 (n.s.)	0,411
groß	klein	Pfaddifferenz groß-klein
0,027 (n.s.)	0,057 (n.s.)	0,657

Tab. 39: Ergebnisse des Faktors finanzielle Ressourcen mit dem Bootstrapping-Verfahren





6.8 Messmodell der Mehrgruppenanalysen

Wirkungsbeziehung (explorative Fragestellung)	T-Statistik		Effektgröße	
	D	CH	D	CH
Gemeinderat → Status Quo	0,365	1,576	0,001	0,009
Verwaltungsleiter → Status Quo	1,711	0,181	0,013	0,000
Leitung Finanzen → Status Quo	1,419	2,377	0,009	0,016
Rechnungsprüfung → Status Quo	2,326	0,378	0,024	0,001
Kompetenzen → Status Quo	2,828	3,243	0,045	0,037
Ausbildung → Status Quo	3,632	1,258	0,080	0,005
Fraud → Status Quo	2,824	3,990	0,042	0,056
Regulierung → Status Quo	3,769	5,462	0,083	0,092
IT → Status Quo	1,754	2,071	0,019	0,014
Ressourcen → Status Quo	1,731	1,526	0,016	0,008
Status Quo → Qualität	6,147	3,766	0,121	0,035

Tab. 40: Informationen zu den Einflussfaktoren der Mehrgruppenanalyse: Nationalität

Wirkungsbeziehung (explorative Fragestellung)	T-Statistik		Effektgröße	
	groß	klein	groß	klein
Gemeinderat → Status Quo	3,432	0,146	0,049	0,000
Verwaltungsleiter → Status Quo	0,001	0,340	0,000	0,001
Leitung Finanzen → Status Quo	0,246	1,312	0,000	0,007
Rechnungsprüfung → Status Quo	1,362	0,647	0,007	0,002
Kompetenzen → Status Quo	4,681	4,332	0,084	0,065
Ausbildung → Status Quo	4,430	0,824	0,077	0,003
Fraud → Status Quo	3,181	2,709	0,049	0,035
Regulierung → Status Quo	4,981	5,782	0,111	0,131
IT → Status Quo	2,146	1,393	0,022	0,008
Ressourcen → Status Quo	1,517	2,163	0,010	0,017
Status Quo → Qualität	6,563	5,556	0,134	0,086

Tab. 41: Informationen zu den Einflussfaktoren der Mehrgruppenanalyse: Organisationsgröße



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	n.v.											
2 Verwaltungsleiter	0,394	n.v.										
3 Leitung Finanzen	0,197	0,526	n.v.									
4 Rechnungsprüfung	0,195	0,260	0,305	n.v.								
5 Kompetenzen	0,057	0,182	0,105	0,082	0,734							
6 Ausbildung	0,058	0,095	0,024	0,037	0,059	n.v.						
7 Fraud	0,002	0,016	0,047	0,009	0,004	0,001	n.v.					
8 Regulierung	0,001	0,001	0,004	0,008	0,001	0,023	0,000	n.v.				
9 IT	0,032	0,052	0,039	0,028	0,018	0,015	0,012	0,038	n.v.			
10 Ressourcen	0,010	0,033	0,003	0,011	0,022	0,022	0,000	0,000	0,020	n.v.		
11 Status Quo	0,074	0,152	0,071	0,118	0,128	0,165	0,031	0,096	0,068	0,037	n.v.	
12 Qualität	0,107	0,199	0,055	0,039	0,232	0,047	0,007	0,000	0,015	0,014	0,143	0,565

Die Diagonalen (fett gedruckt) stellen den DEV dar, während die Nicht-Diagonalen die quadrierten Faktorkorrelationen darstellen. DEV für Single-Item-Konstrukte sind nicht verfügbar (n.v.).

Tab. 42: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums für Deutschland



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	n.v.											
2 Verwaltungsleiter	0,444	n.v.										
3 Leitung Finanzen	0,237	0,376	n.v.									
4 Rechnungsprüfung	0,175	0,132	0,175	n.v.								
5 Kompetenzen	0,105	0,136	0,077	0,039	0,747							
6 Ausbildung	0,049	0,050	0,024	0,008	0,039	n.v.						
7 Fraud	0,000	0,000	0,000	0,003	0,029	0,000	n.v.					
8 Regulierung	0,033	0,006	0,022	0,053	0,001	0,000	0,012	n.v.				
9 IT	0,019	0,034	0,049	0,019	0,007	0,031	0,000	0,004	n.v.			
10 Ressourcen	0,013	0,017	0,008	0,010	0,002	0,001	0,001	0,001	0,010	n.v.		
11 Status Quo	0,109	0,083	0,106	0,057	0,056	0,024	0,038	0,105	0,028	0,011	n.v.	
12 Qualität	0,138	0,096	0,090	0,077	0,199	0,023	0,011	0,004	0,006	0,004	0,034	0,530

Die Diagonalen (fett gedruckt) stellen den DEV dar, während die Nicht-Diagonalen die quadrierten Faktorkorrelationen darstellen. DEV für Single-Item-Konstrukte sind nicht verfügbar (n.v.).

Tab. 43: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums für die Schweiz



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	n.v.											
2 Verwaltungsleiter	0,437	n.v.										
3 Leitung Finanzen	0,150	0,376	n.v.									
4 Rechnungsprüfung	0,160	0,157	0,181	n.v.								
5 Kompetenzen	0,134	0,194	0,101	0,063	0,766							
6 Ausbildung	0,053	0,084	0,038	0,029	0,032	n.v.						
7 Fraud	0,004	0,004	0,006	0,000	0,021	0,007	n.v.					
8 Regulierung	0,015	0,010	0,026	0,007	0,008	0,023	0,000	n.v.				
9 IT	0,042	0,037	0,035	0,024	0,009	0,028	0,000	0,000	n.v.			
10 Ressourcen	0,025	0,030	0,007	0,022	0,006	0,006	0,001	0,001	0,005	n.v.		
11 Status Quo	0,202	0,172	0,095	0,092	0,159	0,143	0,010	0,117	0,052	0,026	n.v.	
12 Qualität	0,205	0,197	0,092	0,071	0,240	0,051	0,003	0,012	0,008	0,013	0,118	0,575

Die Diagonalen (fett gedruckt) stellen den DEV dar, während die Nicht-Diagonalen die quadrierten Faktorkorrelationen darstellen. DEV für Single-Item-Konstrukte sind nicht verfügbar (n.v.).

Tab. 44: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Larcker-Kriteriums bei großen Gemeinden



	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1 Gemeinderat	n.v.											
2 Verwaltungsleiter	0,422	n.v.										
3 Leitung Finanzen	0,320	0,514	n.v.									
4 Rechnungsprüfung	0,229	0,227	0,309	n.v.								
5 Kompetenzen	0,094	0,129	0,098	0,056	0,761							
6 Ausbildung	0,044	0,051	0,016	0,008	0,044	n.v.						
7 Fraud	0,006	0,001	0,005	0,003	0,017	0,004	n.v.					
8 Regulierung	0,033	0,004	0,012	0,087	0,000	0,004	0,019	n.v.				
9 IT	0,015	0,048	0,057	0,024	0,015	0,021	0,002	0,004	n.v.			
10 Ressourcen	0,010	0,021	0,005	0,007	0,022	0,000	0,006	0,001	0,007	n.v.		
11 Status Quo	0,083	0,084	0,099	0,098	0,099	0,016	0,033	0,141	0,036	0,022	n.v.	
12 Qualität	0,113	0,091	0,054	0,057	0,231	0,009	0,002	0,007	0,011	0,008	0,079	0,575

Die Diagonalen (fett gedruckt) stellen den DEV dar, während die Nicht-Diagonalen die quadrierten Faktorkorrelationen darstellen. DEV für Single-Item-Konstrukte sind nicht verfügbar (n.v.).

Tab. 45: Diskriminanzvalidität anhand des Fornell-Lareker-Kriteriums bei kleinen Gemeinden





Literaturverzeichnis

ALBRECHT, W. STEVE / HOWE, KEITH R. / ROMNEY, MARSHALL B. (1984): Detering fraud: The internal auditor's perspective, Altamonte Springs.

ANDERSEN, BJØRN / HENRIKSEN, BJØRNAR / SPJELKAVIK, INGRID (2008): Benchmarking applications in public sector principal-agent relationships, in: *Benchmarking*, Vol. 15, No. 6, S. 723–741.

ARMSTRONG, J. SCOTT / OVERTON, TERRY S. (1977): Estimating Nonresponse Bias in Mail Surveys, in: *Journal of Marketing Research*, Vol. 14, No. 3, S. 396–402.

ARWINGE, OLOF (2013): *Internal Control. A Study of Concept and Themes, Contributions to Management Science*, Heidelberg.

BAACKE, LARS (2010): *Verwaltungsmodellierung. Entwicklung und Evaluation einer Methode zur verteilten Modellierung und integrierten Analyse von Geschäftswissen in der öffentlichen Verwaltung*. Dissertation, Universität St. Gallen, St. Gallen.

BACKHAUS, KLAUS (2008): *Multivariate Analysemethoden. Eine anwendungsorientierte Einführung*, 12. Auflage, Berlin.

BADEN-WÜRTTEMBERG (2000): *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg*. GemO (GBl. 2000, 581, ber. S. 698).

BADEN-WÜRTTEMBERG (2010): *Gemeindehaushaltsverordnung*. GemHVO (GBl. 2009, 770).

BAGOZZI, RICHARD / YI, YOUJAE (1988): On the Evaluation of Structural Equation Models, in: *Journal of the Academy of Marketing Science*, Vol. 16, No. 1, S. 74–94.

BAGOZZI, RICHARD P. / BAUMGARTNER, HANS (1994): The Evaluation of Structural Equation Models and Hypothesis Testing. In: R. P. Bagozzi (Hrsg.), *Principles of marketing research*, Cambridge, S. 386–422.

BAGOZZI, RICHARD P. / YI, YOUJAE / PHILLIPS, LYNN W. (1991): Assessing Construct Validity in Organizational Research, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36, No. 3, S. 421–458.

BARON, REUBEN M. / KENNY, DAVID A. (1986): The Moderator-Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 51, No. 6, S. 1173–1182.

BAUMGARTNER, DICK (2013): Banking 101 – Risk Adjusted Performance Management: An Overview, in: *Journal of Performance Management*, January, S. 3–15.

BAYERN (1998): *Gemeindeordnung für Bayern*. GO (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I).



BEASLEY, MARK S. / BRANSON, BRUCE / HANOCK, BONNIE (2015): 2015 Report on the Current State of Enterprise Risk Oversight: Update on Trends and Opportunities, American Institute of CPAs Business, Industry & Government Team (Hrsg.), North Carolina State University, URL:

https://www.aicpa.org/InterestAreas/BusinessIndustryAndGovernment/Resources/ERM/DownloadableDocuments/AICPA_ERM_Research_Study_2015.pdf [Stand: 16.11.2015].

BEASLEY, MARK S. / BRANSON, BRUCE / HANOCK, BONNIE (2017): 2017 The State of Risk Oversight. Overview of Enterprise Risk Management Practices, American Institute of CPAs Business, Industry & Government Team (Hrsg.), North Carolina State University, URL: https://erm.ncsu.edu/az/erm/i/chan/library/AICPA_ERM_INITIATIVE_Research_Study_2017.pdf [Stand: 15.06.2017].

BEASLEY, MARK S. / CLUNE, RICHARD / HERMANSON, DANA R. (2005): Enterprise risk management: An empirical analysis of factors associated with the extent of implementation, in: *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 24, No. 6, S. 521–531.

BECK, STEFANIE / BENECKE, MIRIAM / FELTEN, MARKUS / LIPSKE, ULF / SCHUSTER, FERDINAND (2013): Risikomanagement in Kommunen, in: *Public Governance*, S. 12–15.

BECKER, WOLFGANG / ULRICH, PATRICK (2010): Corporate Governance und Controlling – Begriffe und Wechselwirkungen. In: F. Keuper & F. Neumann (Hrsg.), *Corporate Governance, Risk Management und Compliance*, Wiesbaden, S. 3–28.

BENZ, ARTHUR (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden.

BEREKOVEN, LUDWIG / ECKERT, WERNER / ELLENRIEDER, PETER (2009): *Marktforschung. Methodische Grundlagen und praktische Anwendung*, 12. Auflage, Wiesbaden.

BERGKVIST, LARS / ROSSITER, JOHN R. (2007): The Predictive Validity of Multiple-Item Versus Single-Item Measures of the Same Constructs, in: *Journal of Marketing Research*, Vol. 44, No. 2, S. 175–184.

BERGMANN, ANDREAS (2009): IKS in öffentlichen Verwaltungen. Ein traditionelles Instrument wird aufgefrischt, in: *Der Schweizer Treuhänder*, Vol. 8, S. 545–548.

BIRKHOLZ, KAI (2009): Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg, S. 155–169.

BLANKART, CHARLES BEAT (2012): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft*, 8. Auflage, München.

BLÄTTLER, STEPHANIE / HUNZIKER, STEFAN (2015): Kommunales Risikomanagement: Erfahrungen und Empfehlungen, in: *Verwaltung & Management*, Vol. 21, No. 2, S. 83–88.



BOHRNSTEDT, GEORGE W. (1970): Reliability and Validity Assessment in Attitude Measurement. In: G. Summers (Hrsg.), Attitude Measurement, London, S. 80–99.

BORTZ, JÜRGEN / DÖRING, NICOLA (2006): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler, 4. Auflage, Heidelberg.

BOßOW-THIES, SILVIA / PANTEN, GREGOR (2009): Analyse kausaler Wirkungszusammenhänge mit Hilfe von Partial Least Squares (PLS). In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung, Wiesbaden, S. 365–380.

BOUTELLIER, ROMAN / GABRIEL, PETER / BARODTE, BERTHOLD / MONTAGNE, ERIC (2007): Zeitsparendes Risikomanagement mit einem standardisierten Risiko- und Maßnahmenkatalog, in: PROJEKTMAGAZIN, No. 1, S. 1–8, URL: https://www.projektmagazin.de/artikel/zeitsparendes-risikomanagement-mit-einem-standardisierten-risiko-und-massnahmenkatalog_6460.

BOYD, BRIAN K. / GOVE, STEVE / HITT, MICHAEL A. (2005): Construct measurement in strategic management research: Illusion or reality?, in: Strategic Management Journal, Vol. 26, No. 3, S. 239–257.

BRÜGGEMANN, HOLGER / BREMER, PEIK (2012): Grundlagen Qualitätsmanagement. Von den Werkzeugen über Methoden zum TQM, Wiesbaden.

BRUHN, MANFRED (2013): Qualitätsmanagement für Nonprofit-Organisationen. Grundlagen, Planung, Umsetzung, Kontrolle, Wiesbaden.

BRÜHWILER, BRUNO (2016): Risikomanagement als Führungsaufgabe. Umsetzung bei strategischen Entscheidungen und operationellen Prozessen, 4. Auflage, Bern.

BUDÄUS, DIETRICH / HILGERS, DENNIS (2009): Öffentliches Risikomanagement – zukünftige Herausforderungen an Staat und Verwaltung. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), Risikomanagement der öffentlichen Hand, Heidelberg, S. 17–78.

BUDÄUS, DIETRICH / HILGERS, DENNIS (2010): Neues doppisches Haushalts- und Rechnungswesen als Grundlage öffentlicher Ressourcensteuerung, in: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Vol. 62, No. 5, S. 501–521.

BÜHNER, ROLF / STILLER, PATRICK / TUSCHKE, ANJA (2004): Legitimität und Innovation – Einführung wertorientierten Managements in Deutschland, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Vol. 56, No. 12, S. 715–736.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2015): Die Raumgliederung der Schweiz. Gemeindestand 01.05.2014, URL: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infothek/nomenklaturen/blank/blank/raum_glied/01.html [Stand: 01.04.2015].



BUNGARTZ, OLIVER (2012): Handbuch Interne Kontrollsysteme (IKS). Steuerung und Überwachung von Unternehmen, 3. Auflage, Berlin.

BÜRKLER, PAUL / LÖTSCHER, ALEX (2015): Neue Gemeindeführungsmodelle: Stärkung des Milizprinzips und der öffentlichen Verwaltung, SGVW (Hrsg.), Hochschule Luzern, URL: <http://www.sgvw.ch/2015/01/12/neue-gemeindefuehrungsmodelle-staerkung-des-milizprinzips-und-der-oeffentlichen-verwaltung/> [Stand: 01.03.2017].

BURTH, ANDREAS / GNÄDINGER, MARC (2014): Lexikon zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft, URL: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-gemeindehaushaltsverordnung-gemhvo.html> [Stand: 29.09.2014].

BURTH, ANDREAS / HILGERS, DENNIS (2012): Kommunale Risikoberichterstattung. Vergleichende Analyse doppischer Lageberichte, in: *Verwaltung & Management*, Vol. 18, No. 1, S. 7–16.

CARTE, TRACI A. / RUSSELL, CRAIG J. (2003): In pursuit of moderation: Nine common errors and their solutions, in: *MIS Quarterly*, Vol. 27, No. 3, S. 479–501.

CHAPMAN, CHRISTY (2003): Bringing ERM into focus, in: *The Internal Auditor*, Vol. 60, No. 3, S. 30.

CHENHALL, ROBERT H. (2003): Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future, in: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 28, No. 2–3, S. 127–168.

CHILD, JOHN (1977): *Organization: a guide to problems and practice*, London, New York.

CHIN, WYNNE (2010): How to Write Up and Report PLS Analyses. In: E. Vinzi, W. W. Chin, J. Henseler & H. Wang (Hrsg.), *Handbook of partial least squares. Concepts, methods and applications*, Berlin Heidelberg, S. 655–690.

CHIN, WYNNE W. (1998): The Partial Least Squares Approach for Structural Equation Modeling. In: G. A. Marcoulides (Hrsg.), *Modern methods for business research*, London, S. 295–336.

CHURCHILL, GILBERT (1979): A paradigm for developing better measures of marketing constructs, in: *Journal of Marketing Research*, Vol. 16, No. 1, S. 64–73.

CLARKE, THOMAS (2007): *International corporate governance. A comparative approach*, Milton Park, Abingdon, Oxon New York.

COHEN, JACOB (1988): *Statistical Power Analysis for the Behavioral Sciences*, 2nd ed., Hillsdale.



COLLIER, PAUL M. / WOODS, MARGARET (2011): A Comparison of the Local Authority Adoption of Risk Management in England and Australia, in: *Australian Accounting Review*, Vol. 21, No. 2, S. 111–123.

COLQUITT, L. LEE / HOYT, ROBERT E. / LEE, RYAN B. (1999): Integrated Risk Management and the Role of the Risk Manager, in: *Risk Management and Insurance Review*, Vol. 2, No. 3, S. 43–61.

COSO (1992): *Internal Control – Integrated Framework: Vol. I: Framework*, New York.

COSO (2004): *Enterprise risk management – Integrated Framework*, New York.

COSO (2013): *Internal Control – Integrated Framework. Framework and Appendices*, New York.

CRAWFORD, MARGARET / STEIN, WILLIAM (2004): Risk management in UK local authorities: The effectiveness of current guidance and practice, in: *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17, No. 6/7, S. 498–512.

CRONAUGE, ULRICH / WESTERMANN, GEORG (2006): *Kommunale Unternehmen. Eigenbetriebe – Kapitalgesellschaften – Zweckverbände*, 5. Auflage, Berlin.

DAUD, WAN / HARON, HASNAH / IBRAHIM, DAING (2011): The Role of Quality Board of Directors in Enterprise Risk Management (ERM) Practices: Evidence from Binary Logistic Regression, in: *International Journal of Business and Management*, Vol. 6, No. 12, S. 205–211.

DENK, ROBERT / EXNER-MERKELT, KARIN / RUTHNER, RAOUL (2008): *Corporate Risk Management. Unternehmensweites Risikomanagement als Führungsaufgabe*, 2. Auflage, Wien.

DERMAN, EMANUEL (1996): *Model risk. Goldman Sachs quantitative strategies research notes.*, URL: http://www.emanulderman.com/media/gs-model_risk.pdf [Stand: 23.09.2017].

DIAMANTOPOULOS, ADAMANTIOS / WINKLHOFFER, HEIDI M. (2001): Index Construction with Formative Indicators: An Alternative to Scale Development, in: *Journal of Marketing Research*, Vol. 38, No. 2, S. 269–277.

DIEDERICHS, MARC (2012): *Risikomanagement und Risikocontrolling. Risikocontrolling, ein integrierter Bestandteil einer modernen Risikomanagement-Konzeption*, 3. Auflage, München.

DIEKMANN, ANDREAS (2010): *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*, 20. Auflage, Reinbek bei Hamburg.

DIETIKER, YVONNE / HUNZIKER, STEFAN (2015): Schritt für Schritt zum Risikomanagement, in: *Kommunalmagazin*, Juni / Juli, No. 3, S. 16–22.

DILLMAN, DON A. / SMYTH, JOLENE D. / CHRISTIAN, LEAH MELANI (2009): *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys. The tailored design method*, 4th edition, Hoboken.



DIMAGGIO, PAUL / POWELL, WALTER (1983): The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields., in: *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, S. 147–160.

DIONNE, GEORGES (2013): Risk Management: History, Definition and Critique, in: *Risk Management and Insurance Review*, Vol. 16, No. 2, S. 147–166.

DOODY, HELENNE (2009): *Fraud risk management: A guide to good practice*, London.

DROLET, AIMEE L. / MORRISON, DONALD G. (2001): Do we really need multiple-item measures in service research?, in: *Journal of Service Research*, Vol. 3, No. 3, S. 196–204.

DUHACHEK, ADAM / COUGHLAN, ANNE T. / IACOBUCCI, DAWN (2005): Results of the Standard Error of the Coefficient Alpha Index of Reliability, in: *Marketing Science*, Vol. 24, S. 294–301.

EINWOHNERGEMEINDE BUCHRAIN (2007): *Gemeindeordnung. GO.*

EINWOHNERGEMEINDE BUCHRAIN (2012): *Organisationsverordnung.*

EINWOHNERGEMEINDE BUCHRAIN (2014): *Qualitätshandbuch, unveröffentlichtes Manuskript.*

EINWOHNERGEMEINDE BUCHRAIN (2017): Homepage, URL: <http://www.buchrain.ch/> [Stand: 27.04.2017].

EINWOHNERGEMEINDE LOSTORF (2009): *Gemeindeordnung. GO.*

EINWOHNERGEMEINDE LOSTORF (2013): *Organigramm Gemeindeorganisation Lostorf, unveröffentlichtes Dokument.*

EINWOHNERGEMEINDE LOSTORF (2015): Homepage, URL: <http://www.lostorf.ch/de> [Stand: 27.01.2016].

EISENHARDT, KATHLEEN M. (1988): Agency- and Institutional-Theory Explanations: The Case of Retail Sales Compensation, in: *Academy of Management Journal*, Vol. 31, No. 3, S. 488–544.

EISENHARDT, KATHLEEN M. (1989): Building Theories From Case Study Research, in: *Academy of Management. The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 4, S. 532–550.

ERBEN, R. (2015): Normen und Standards im Risikomanagement – Anwendbarkeit und Nutzen von ISO 31000, ONR 490000 ff. und dCOSO ERM. In: W. Gleissner & F. Romeike (Hrsg.), *Praxishandbuch Risikomanagement: Konzepte, Methoden, Umsetzung*, Berlin, S. 143–174.

ERNST, HOLGER (2003): Ursachen eines Informant Bias und dessen Auswirkung auf die Validität empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung, in: *Zeitschrift für Betriebswirtschaft*, Vol. 73, No. 12, S. 1249–1275.



FAMA, EUGENE F. (1980): Agency Problems and the Theory of the Firm, in: Journal of Political Economy, Vol. 88, No. 2, S. 288–307.

FARRUGIA, SARAH (2002): A dangerous occupation? Violence in public libraries, in: New Library World, Vol. 103, No. 9, S. 309–319.

FIEDLER, RUDOLF / GRÄF, JENS (2012): Einführung in das Controlling. Methoden, Instrumente und IT-Unterstützung, 3. Auflage, München, URL: <http://d-nb.info/992806917/04>.

FIEGE, STEFANIE (2006): Risikomanagement- und Überwachungssystem nach KonTraG. Prozess, Instrumente, Träger, Berlin.

FONE, MARTIN / YOUNG, PETER (2001): Public sector risk management, Oxford.

FORNELL, CLAES / LARCKER, DAVID F. (1981): Evaluating Structural Equation Models with Unobservable Variables and Measurement Error, in: Journal of Marketing Research, Vol. 18, No. 1, S. 39–50.

FRANZ, KLAUS-PETER (2000): Corporate Governance. In: D. Dörner, P. Horváth & H. Kagermann (Hrsg.), Praxis des Risikomanagements. Grundlagen, Kategorien, branchenspezifische und strukturelle Aspekte, Stuttgart, S. 41–73.

FUCHS, CHRISTOPH / DIAMANTOPOULOS, ADAMANTIOS (2009): Using single-item measures for construct measurement in management research, in: Die Betriebswirtschaft, Vol. 69, No. 2, S. 195–210.

GATES, STEPHEN (2006): Incorporating Strategic Risk into Enterprise Risk Management: A Survey of Current Corporate Practice, in: Journal of Applied Corporate Finance, Vol. 18, No. 4, S. 81–90.

GEMEINDE BUCHRAIN (o.J.): Organigramm Gemeinde, URL: http://www.buchrain.ch/dl.php/de/0d6a0-if182z/Organigramm_Gemeinde.pdf [Stand: 01.12.2014].

GEMEINDERAT DER STADT KARLSRUHE (1971): Karlsruher Stadtrecht (GBl. S. 582, berichtigt S. 698).

GEMPERLI, SIMON (2014): IT-Korruptionskandal. Seco-Mitarbeiter fiel schon vor 20 Jahren auf, URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/fehlbarer-seco-mitarbeiter-fiel-schon-vor-20-jahren-auf-1.18300648> [Stand: 20.09.2014].

GERDING, HELENA (2014): Kommunale Finanzierungsentscheidungen. Theoretische Fundierung und Handlungsempfehlungen, Competence Center Finanz- und Bankmanagement. Herausgeber: Prof. Dr. Arnd Wiedemann, Bd. 16, Frankfurt am Main.

GLÄSER, JOCHEN / LAUDEL, GRIT (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Auflage, Wiesbaden.



GORDON, LAWRENCE A. / LOEB, MARTIN P. / TSENG, CHIH-YANG (2009): Enterprise risk management and firm performance: A contingency perspective, in: *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 28, No. 4, S. 301–327.

GÖTZ, OLIVER / LIEHR-GOBBER, KERSTIN (2004): Analyse von Strukturgleichungsmodellen mit Hilfe der Partial-Least-Squares(PLS)-Methode, in: *Die Betriebswirtschaft*, Vol. 64, No. 6, S. 714–738.

GÖTZ, OLIVER / LIEHR-GOBBER, KERSTIN / KRAFFT, MANFRED (2010): Evaluation of structural equation models using the partial least squares (PLS) approach. In: E. Vinzi, W. W. Chin, J. Henseler & H. Wang (Hrsg.), *Handbook of partial least squares. Concepts, methods and applications*, Berlin Heidelberg, S. 691–711.

GREVING, BERT (2009): Messen und Skalieren von Sachverhalten. In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), *Methodik der empirischen Forschung*, Wiesbaden, S. 65–78.

GUPTA, PANKAJ K. (2011): Risk management in Indian companies: EWRM concerns and issues, in: *The Journal of Risk Finance*, Vol. 12, No. 2, S. 121–139.

GUSERL, RICHARD / PERNSTEINER, HELMUT (2015): Risiko- und Chancenmanagement. In: R. Guserl & H. Pernsteiner (Hrsg.), *Finanzmanagement. Grundlagen – Konzepte – Umsetzung*, Wiesbaden, S. 425–460.

HAHN, DIETGER (1987): Risiko-Management. Stand und Entwicklungstendenzen, in: *Zeitschrift Führung und Organisation*, Vol. 56, No. 3, S. 137–150.

HAIR, JOSEPH F. / HULT, G. THOMAS M. / RINGLE, CHRISTIAN M. / SARSTEDT, MARKO (2014): *A primer on partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM)*, Thousand Oaks.

HALLER, MATTHIAS (1986): Risiko-Management – Eckpunkte eines integrierten Konzepts. In: H. Jacob, D. Adam, K.-W. Hansmann, W. Hilke, W. Müller, D. Pressmar et al. (Hrsg.), *Risiko-Management*, Bd. 33, Wiesbaden, S. 7–43.

HAUG, PETER (2013): Gemeindegröße, Verwaltungsform und Effizienz der kommunalen Leistungserstellung – Das Beispiel Sachsen-Anhalt, in: *Raumforschung und Raumordnung*, Vol. 71, No. 4, S. 307–327.

HEDUSCHKA, KATRIN (2016): *Qualitätsmanagement als Instrument des Risikomanagements am Beispiel des Krankenhauses. Diskussionspapier*, Hochschule Wismar, Wismar, URL: https://www.wi.hs-wismar.de/documents/wismarer_diskussionspapiere/2006/0616_Heduschka.pdf.

HEILMAIR, ASTRID (2009): *Risikomanagement in Verbänden. Module einer risikobewussten Verbandsführung*, Wiesbaden.



HENSELER, JÖRG (2010): On the convergence of the partial least squares path modeling algorithm, in: *Computational Statistics*, Vol. 25, No. 1, S. 107–120.

HENSELER, JÖRG / FASSOTT, GEORG (2010): Testing Moderating Effects in PLS Path Models: An Illustration of Available Procedures. In: E. Vinzi, W. W. Chin, J. Henseler & H. Wang (Hrsg.), *Handbook of partial least squares. Concepts, methods and applications*, Berlin Heidelberg, S. 713–735.

HENSELER, JÖRG / RINGLE, CHRISTIAN M. / SINKOVICS, RUDOLF R. (2009): The Use of Partial Least Squares Path Modeling in International Marketing. In: R. R. Sinkovics & P. N. Ghauri (Hrsg.), *Advances in international marketing*, Bingley, S. 277–320.

HERMANN, ANDREAS / HUBER, FRANK / KRESSMANN, FRANK (2006): Varianz- und kovarianzbasierte Strukturgleichungsmodelle – Ein Leitfaden zu deren Spezifikation, Schätzung und Beurteilung, in: *zfbf*, No. Februar, S. 34–66.

HEYNEN, NICOLE / WARTENWEILER, ANDREAS (2014): ONR 49000:2014 – Alter Wein in neuen Schläuchen?, RiskNET, URL: <http://www.risknet.de/themen/risknews/> [Stand: 27.02.2017].

HICKMANN, KYLE S. / FAIRCHILD, GEOFFREY / PRIEDHORSKY, REID / GENEROUS, NICHOLAS / HYMAN, JAMES M. / DESHPANDE, ALINA ET AL. (2015): Forecasting the 2013–2014 influenza season using Wikipedia, in: *PLoS computational biology*, Vol. 11, No. 5, 1–29.

HOCHSCHULE LUZERN (2014): IKS und Risikomanagement für Schweizer Gemeinden, URL: <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=746> [Stand: 17.04.2015].

HOLTKAMP, LARS (2012): *Verwaltungsreformen. Problemorientierte Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden.

HOMBURG, CHRISTIAN (1992): Die Kausalanalyse – Eine Einführung, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Vol. 21, No. 10, S. 499–508.

HOMBURG, CHRISTIAN / GIERING, ANNETTE (1996): Konzeptualisierung und Operationalisierung komplexer Konstrukte, in: *Marketing ZFP*, Vol. 18, No. 1, S. 5–24.

HOPT, KLAUS / PRIGGE, STEFAN (1998): Preface. In: K. Hopt, H. Kanda, M. Roe, E. Wymeersch & S. Prigge (Hrsg.), *Comparative Corporate Governance*, Oxford, S. 843–900.

HOYT, ROBERT E. / LIEBENBERG, ANDRE P. (2011): The Value of Enterprise Risk Management, in: *Journal of Risk and Insurance*, Vol. 78, No. 4, S. 795–822.

HUBER, FRANK / HERRMANN, ANDREAS / MEYER, FREDERIK / VOGEL, JOHANNES / VOLLHARDT, KAI (2007): *Kausalmodellierung mit Partial Least Squares. Eine anwendungsorientierte Einführung*, Wiesbaden.



HULLAND, JOHN (1999): Use of partial least squares (PLS) in strategic management research: A review of four recent studies, in: *Strategic Management Journal*, Vol. 20, No. 2, S. 195–204.

HUNGENBERG, HARALD / WULF, TORSTEN (2015): *Grundlagen der Unternehmensführung*, 5. Auflage, Berlin.

HUNKELER, YVONNE (2009): Aufbau eines IKS in öffentlichen Verwaltungen – Einführung in Kantonen und Gemeinden, in: *Der Schweizer Treuhänder*, No. 8, S. 549–552.

HUNT, SHELBY / SPARKMAN, RICHARD / WILCOX, JAMES (1982): The Pretest in Survey-Research – Issues and Preliminary Findings, in: *Journal of Marketing Research*, Vol. 19, No. 2, S. 269–273.

HUNZIKER, STEFAN (2015): *Erfolg der Internal Control. Eine empirische Analyse aus Sicht des Managements*. Dissertation, Universität St. Gallen, St. Gallen.

HUNZIKER, STEFAN / BLÄTTLER, STEPHANIE (2013/14): Risiken kalkulieren können, in: *Kommunalmagazin*, Dezember/Januar, No. 6, S. 69–71.

HUNZIKER, STEFAN / DIETIKER, YVONNE (2013): Interne Kontrolle und Risikomanagement in Schweizer Gemeinden. Status der Rechtsgrundlagen in Kantonen und Gemeinden, in: *Der Schweizer Treuhänder*, Vol. 87, No. 06–07, S. 365–369.

HUNZIKER, STEFAN / DIETIKER, YVONNE / SCHILTZ, KASPAR / GWERDER, LOTHAR (2015): *Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten. Risikomanagement und IKS für Schweizer Gemeinden*, Bern, URL: http://opac.nebis.ch/objects/pdf03/z01_978-3-258-07921-9_01.pdf.

HUNZIKER, STEFAN / GRAB, HERMANN / DIETIKER, YVONNE / GWERDER, LOTHAR (2012): *IKS-Leitfaden. Internes Kontrollsystem für Gemeinden*, Bern, URL: http://opac.nebis.ch/objects/pdf/z01_978-3-258-07729-1_01.pdf.

HUNZIKER, STEFAN / MEISSNER, JENS (2017): *Risikomanagement in 10 Schritten, essentials*, Wiesbaden.

HUNZIKER, STEFAN / RAUTENSTRAUCH, THOMAS (2008): *Der Code of Conduct – Richtig formuliert ein mächtiges Kontrollinstrument im Rahmen eines Internen Kontrollsystems*, WEKA Finanzen, n/a.

HUNZIKER, STEFAN / STRESS, CYNTHIA (2011): Synergien in der Risikokontrolle, in: *io management*, März-Ausgabe, S. 38–43.

IFAC (2013): *Evaluating and Improving Internal Control in Organizations.*, URL: <http://www.ifac.org/publications-resources/evaluating-and-improving-internal-control-organizations> [Stand: 15.06.2015].



INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (2009): ISO 31000:2009. Risk management – Principles and guidelines, URL: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:43170:en> [Stand: 05.01.2016].

INTOSAI RICHTLINIENKOMITEE FÜR DIE INTERNE KONTROLLE (2004): INTOSAI GOV 9100. INTOSAI Richtlinien für die internen Kontrollnormen im öffentlichen Sektor, URL:

http://de.issai.org/media/12764/intosai_gov_9100_g.pdf [Stand: 05.01.2016].

JABLONOWSKI, MARK (2001): Thinking in numbers, in: Risk Management, Vol. 48, No. 2, S. 30–35.

JARVIS, CHERYL BURKE / MACKENZIE, SCOTT B. / PODSAKOFF, PHILIP M. / MICK, DAVID GLEN / BEARDEN, WILLIAM O. (2003): A Critical Review of Construct Indicators and Measurement Model Misspecification in Marketing and Consumer Research, in: Journal of Consumer Research, Vol. 30, No. 2, S. 199–218.

JENAL, LADINA (2006): Internal Control. Theoretisches und Empirisches zum ganzheitlichen Zusammenwirken der Control-Funktionen. Dissertation, Universität St. Gallen, St. Gallen, URL: <http://aleph.unisg.ch/hsgscan/hm00170209.pdf>.

JENSEN, MICHAEL C. / MECKLING, WILLIAM H. (1976): Theory of the firm. Managerial behavior, agency costs and ownership structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, No. 4, S. 305–360.

KAWOHL, JULIAN M. (2010): Lösungsorientierung von Handelsunternehmen. Konzeption und Erfolgsmessung, Wiesbaden.

KAYA, MARIA (2009): Verfahren der Datenerhebung. In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung, Wiesbaden, S. 49–64.

KAYA, MARIA / HIMME, ALEXANDER (2009): Möglichkeiten der Stichprobenbildung. In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung, Wiesbaden, S. 79–88.

KIESER, ALFRED (2006): Der Situative Ansatz. In: A. Kieser (Hrsg.), Organisationstheorien, 6. Auflage, Stuttgart, S. 215–245.

KINNEY, WILLIAM R. (2000): Information quality assurance and internal control for management decision making, Boston.

KITCHIN, ROB (2014): Big Data, new epistemologies and paradigm shifts, in: Big Data & Society, Vol. 1, No. 1, 1–12.

KLEFFNER, ANNE / LEE, RYAN B. / MCGANNON, BILL (2003): The effect of corporate governance of the use on enterprise risk management: Evidence from Canada, in: Risk Management and Insurance Review, Vol. 6, No. 1, S. 53–73.



- KMU-PORTAL (2014): Gesetzliche Vorschriften zum Risikomanagement, URL: <http://www.kmu.admin.ch/finanzielles/03705/03752/index.html?lang=de> [Stand: 07.01.2016].
- KMU-PORTAL (2016): Qualitätsmanagementsysteme (QMS) nach ISO 9001 [Stand: 23.03.2017].
- KÖBLER, GERHARD (1995): Deutsches etymologisches Wörterbuch, URL: <http://www.koeblergerhard.de/derwbhin.html> [Stand: 27.02.2017].
- KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2015): Neues Steuerungsmodell, URL: www.kgst.de [Stand: 02.03.2015].
- KPMG (2010): Charting a safe and sustainable growth journey: Singapore Enterprise Risk Management Survey 2010, URL: <https://www.kpmg.com/SG/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/SgERMSurvey2010.pdf> [Stand: 15.06.2015].
- KRÖGER, FRITZ (2001): Risikomanagement in mittelständischen Unternehmen. Risiken erkennen, bewerten und beherrschen, Norderstedt.
- KUHLMANN, SABINE (2010): Vergleichende Verwaltungswissenschaft: Verwaltungssysteme, Verwaltungskulturen und Verwaltungsreformen in internationaler Perspektive. In: H.-J. Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, 3. Auflage, Wiesbaden, S. 140–160.
- KUHLMANN, SABINE (2011): Messung und Vergleich von Verwaltungsleistungen: Benchmarking-Regime in Westeuropa, in: Die Verwaltung, Vol. 44, No. 2, S. 155–178.
- KUMAR, NIRMALYIA / STERN, LOUIS / ANDERSON, JAMES (1993): Conducting international research using key informants, in: Academy of Management Journal, Vol. 36, No. 6, S. 1633–1651.
- KUNTSCHKE, PETER / BÖRCHERS, KIRSTIN (2017): Qualitäts- und Risikomanagement im Gesundheitswesen. Basis- und integrierte Systeme, Managementsystemübersichten und praktische Umsetzung, Berlin.
- KUONI, THOMAS (2010): Chancen- und Risikomanagement. Von der Konzeption zur Umsetzung am Beispiel der Stadt Zürich, URL: http://www.vzf.ch/documents/Zuerich-Chancen-undRisikomanagementStadtZuerich_Praesentation.pdf [Stand: 29.09.2014].
- KÜSTERS, A. (2007): Zur Governance zentraler Governance-Funktionen, in: Der Aufsichtsrat, S. 137.
- KWON, HYUNGIL / TRAIL, GALEN T. (2005): The feasibility of single-item measures in sport loyalty research, in: Sport Management Review, Vol. 8, No. 1, S. 69–89.



LAKATOS, IMRE (1974): Falsifikation und die Methodologie wissenschaftlicher Forschungsprogramme. In: I. Lakatos & A. Musgrave (Hrsg.), *Kritik und Erkenntnisfortschritt*, Braunschweig, S. 89–189.

LAMNEK, SIEGFRIED (2010): *Qualitative Sozialforschung*, 5. Auflage, Weinheim.

LANGFIELD-SMITH, KIM (1997): Management control systems and strategy: A critical review, in: *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 22, No. 2, S. 207–232.

LIEBENBERG, ANDRÉ P. / HOYT, ROBERT E. (2003): The Determinants of Enterprise Risk Management: Evidence From the Appointment of Chief Risk Officers, in: *Risk Management and Insurance Review*, Vol. 6, No. 1, S. 37–52.

LINDOW, PAUL E. / RACE, JILL D. (2002): Beyond Traditional Audit Techniques, in: *Journal of Accountancy*, Vol. 194, No. 1, S. 28–33.

LOAN, CHRISTOPHER (2012): *Risk Management Practices in Six Organizations in the Government of Canada*. Dissertation, University of Ottawa, Ann Arbor.

LOHMÖLLER, JAN-BERND (1989): *Latent Variable Path Modeling with Partial Least Squares*, Heidelberg.

LÜCK, WOLFGANG (2001): Stichwort „COSO-Report“. In: W. Lück (Hrsg.), *Lexikon der internen Revision*, München, S. 60–61.

MANAB, NORLIDA ABDUL / KASSIM, ISAHAK / HUSSIN, MOHD RASID (2010): Enterprise-Wide Risk Management (EWRM) Practices: Between Corporate Governance Compliance and Value Creation, in: *International Review of Business Research Papers*, Vol. 6, No. 2, S. 239–252.

MARCHETTI, ANNE M. (2012): *Enterprise risk management best practices: From assessment to ongoing compliance*, Hoboken, N.J.

MARKS, NORMAN (2013): Is Risk Management Part of Internal Control or Is It the Other Way Around?, URL: <https://iaonline.theiia.org/is-risk-management-part-of-internal-control-or-is-it-the-other-way-around> [Stand: 21. März 2017].

MASTRONARDI, PHILIPPE (2004): *New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung. Staatspolitische, staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Aspekte der neuen Verwaltungsführung*. In: P. Mastronardi & K. Schedler (Hrsg.), *New Public Management in Staat und Recht. Ein Diskurs*, 2. Auflage, Bern, S. 47–119.

MAYER, HORST (2012): *Interview und schriftliche Befragung. Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung*, 6. Auflage, München.

MCCRAE, MICHAEL / BALTHAZOR, LEE (2000): Integrating Risk Management into Corporate Governance: The Turnbull Guidance, in: *Risk Management*, Vol. 2, No. 3, S. 35–45.



MCNALLY, J. STEPHEN (2013): The 2013 COSO Framework & SOX Compliance. One approach to an effective transition, URL:

http://www.coso.org/documents/COSO%20McNallyTransition%20Article-Final%20COSO%20Version%20Proof_5-31-13.pdf [Stand: 12.12.2015].

MEIERBECK, REINER (2010): Strategisches Risikomanagement der Beschaffung. Entwicklung eines ganzheitlichen Modells am Beispiel der Automobilindustrie, Lohmar.

MEYER, JOHN / ROWAN, BRIAN (1977): Institutionalized Organizations – Formal Structure as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2, S. 340–365.

MICCOLIS, JERRY (2003): ERM Lessons Across Industries, URL:

<http://www.irmi.com/expert/articles/2003/miccolis03.aspx> [Stand: 15.06.2015].

MIKES, ANETTE (2009): Risk management and calculative cultures, in: Management accounting research, Vol. 20, No. 1, S. 18–40.

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES NORDRHEIN-WESTFALEN (2012): Handreichung des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen zum NKF. Zu § 48 GemHVO 5. Auflage, Düsseldorf.

MÖLLER, KLAUS-PETER / SANER, H. / VON WEIZSÄCKER, E. (1990): Wirtschaft, Wachstum, Risiko. Grundfragen zur wirtschaftlichen Entwicklung, EV-Schriften zu Fragen der Zeit, Zürich.

MOTEL, JENS / RICHTER, MARTIN (2016): Risikomanagement in einer Bundesbehörde, in: Verwaltung & Management, Vol. 22, No. 2, S. 73–82.

MÜNZEL, CARIN / JENNY, HERMANN (2005): Riskmanagement für kleinere und mittlere Unternehmen: Wegleitung zur Einführung und zum Unterhalt eines Riskmanagement-Systems, Zürich.

NADIG, LINARD / MARTI, SIMON / SCHMID, MICHAEL (2006): Interne Kontrolle in mittelgroßen Schweizer Unternehmen – Kontrollminimum oder umfassendes IKS?, in: Der Schweizer Treuhänder, Vol. 3, S. 112–118.

NORDRHEIN-WESTFALEN (2016): Gemeindehaushaltsverordnung NRW. GemHVO NRW (GV. NRW. S. 644, ber. GV. NRW).

NÖTZLI BREINLINGER, URSULA GABRIELA (2006): Situative Corporate Governance: Ein Modell für kleine und mittelgroße Familienunternehmen in der Schweiz. Dissertation, Universität St. Gallen, St. Gallen.

NUNNALLY, JUM C. (1978): Psychometric Theory, New York.



OFFERHAUS, JAN (2009): Risikomanagement der Öffentlichen Hand – Erfahrungen aus den angelsächsischen Ländern. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg, S. 79–116.

PAGE, MICHAEL / SPIRA, LAURA (2004): *The Turnbull Report, Internal Control and Risk Management. The Developing Role of Internal Audit*, Edinburgh.

PARTON, TONY / RAJARAO, VIDYA / SKALAK, STEVEN (2009): *The Global Economic Crime Survey*, URL:

https://www.pwc.ch/user_content/editor/files/publ_adv/pwc_global_economic_crime_survey_09_e.pdf [Stand: 06.03.2015].

PFAFF, DIETER / RUUD, FLEMMING (2013): *Schweizer Leitfaden zum Internen Kontrollsystem (IKS)*, 6. Auflage, Zürich, URL: http://opac.nebis.ch/objects/pdf03/z01_978-3-280-07308-7_01.pdf.

PFISTER, JAN (2009): *Managing organizational culture for effective internal control: From practice to theory*, Berlin.

PFNÜR, ANDREAS / SCHETTER, CHRISTOPH / SCHÖBENER, HENNING (2010): *Risikomanagement bei public private partnerships*, Berlin.

PIEHLER, RICO (2011): *Interne Markenführung. Theoretisches Konzept und fallstudienbasierte Evidenz*, Wiesbaden.

PLAMPER, HARALD (2005): *Herrschaft der Beschäftigten und Herrschaft des Volkes. Mitbestimmung als Teil des Corporate Governance Kodexes*. In: R. Ruter, K. Sahr & G. Graf Waldersee (Hrsg.), *Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen*, Wiesbaden, S. 63–76.

PLAMPER, HARALD (2010): *Governance, Risk Management und Compliance – Was benötigt der Staat zur Krisenbewältigung?* In: F. Keuper & F. Neumann (Hrsg.), *Corporate Governance, Risk Management und Compliance*, Wiesbaden, S. 119–140.

PODSAKOFF, NATHAN P. / ORGAN, DENNIS W. (1989): *Self-reports in organizational research: problems and prospects.*, in: *Journal of Management & Governance*, Vol. 12, No. 4, S. 531–544.

PODSAKOFF, PHILIP M. / MACKENZIE, SCOTT B. / LEE, JEONG-YEON / PODSAKOFF, NATHAN P. (2003): *Common Method Biases in Behavioral Research: A Critical Review of the Literature and Recommended Remedies*, in: *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88, No. 5, S. 879–903.

POPP, VOLKER (2007): *Von Ugarit nach Samarra. In: K.-H. Ohlig (Hrsg.), Der frühe Islam. Eine historisch-kritische Rekonstruktion anhand zeitgenössischer Quellen*, Berlin, S. 13–223.

POWER, MICHAEL (2004): *The risk management of everything. Rethinking the politics of uncertainty*, London.



POWER, MICHAEL (2007): Organized uncertainty. Designing a world of risk management, Oxford.

PREISENDÖRFER, PETER (2016): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen, 4. Auflage, Wiesbaden.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2005): Compliance kann Mehrwert für Unternehmen schaffen, in: PWC, No. 5, S. 8–9.

RABENHORST, DIRK (2009): Aufgabenfelder des Wirtschaftsprüfers im Bereich des Risikomanagements der Öffentlichen Hand. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), Risikomanagement der öffentlichen Hand, Heidelberg, S. 231–256.

RAE, KIRSTY / SUBRAMANIAM, NAVA (2008): Quality of internal control procedures, in: Managerial Auditing Journal, Vol. 23, No. 2, S. 104–124.

RAE, KIRSTY / SUBRAMANIAM, NAVA / SANDS, JOHN (2008): Risk Management and Ethical Environment: Effects on Internal Audit and Accounting Control Procedures, in: Journal of applied management accounting research, Vol. 6, No. 1, S. 11–30.

RAITHEL, JÜRGEN (2006): Quantitative Forschung. Ein Praxiskurs, Wiesbaden.

REHM, HANNES / MATERN-REHM, SIGRID (2010): Kommunal финанzen, Wiesbaden.

RHEINLAND-PFALZ (1994): Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz. GemO (GVBl. 1994, 153).

RIBI, THOMAS (2014): Korruption oder Bestechung? BVK Skandal vor Gericht, in: Neue Zürcher Zeitung, URL: <http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/uebersicht/korruption-oder-bestechung-1.18318803> [10.09.2014].

RICHIGER, URS / MÜLLENER, MARTIN (2015): Das Zusammenspiel zwischen Qualitäts- und Risikomanagement, URL:

<https://www.qz-online.de/qualitaets-management/qm-basics/massnahmen/risikomanagement/artikel/das-zusammenspiel-zwischen-qualitaets-und-risikomanagement-975718.html> [Stand: 23.2.2017].

ROMEIKE, FRANK (2003): Erfolgsfaktor Risiko-Management. Chance für Industrie und Handel. Methoden, Beispiele, Checklisten, Wiesbaden.

ROTH, JAMES (2006): An Enterprise Risk Catalyst, in: The Internal Auditor, Vol. 63, No. 1, S. 81–87.

ROTH, JAMES (2007): Myth vs. Reality: Sarbanes-Oxley and ERM, in: The Internal Auditor, Vol. 64, No. 2, S. 55–60.

RUTER, RUDOLF X. (2005): Public Corporate Governance Kodex — Wie er erstellt wird und was er beinhaltet. In: R. X. Ruter, K. Sahr & G. G. Waldersee (Hrsg.), Public Corporate



Governance: Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden, S. 163–176, URL: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-11202-0_14.

SACHSEN-ANHALT (2010): Gemeindehaushaltsverordnung Doppik. GemHVO Doppik (GVBl. LSA S. 648).

SARENS, GERRIT / DE BEELDE, IGNACE (2006): Internal auditors' perception about their role in risk management: A comparison between US and Belgian companies, in: *Managerial Auditing Journal*, Vol. 21, No. 1/2, S. 63–80.

SARTOR, FRANZ / BOURAUUEL, CORINNA (2013): Risikomanagement kompakt. In 7 Schritten zum aggregierten Nettorisiko des Unternehmens, München, URL: <http://d-nb.info/1018321039/04>.

SAUNDERS, MARK (2012): *Research methods for business students* (6th edition), Harlow.

SCHALTEGGER, CHRISTOPH / WINISTÖRFER, MARC (2013): Insolvenzordnung für Staaten: Lehren aus der Schweiz?, in: *Die Volkswirtschaft*, 7/8, S. 43–46.

SCHEDLER, KUNO / MÜLLER, ROLAND / SONDEREGGER, ROGER W. (2013): *Führung, Steuerung und Aufsicht von öffentlichen Unternehmen. Public Corporate Governance für die Praxis*, 2. Auflage, Bern.

SCHELKER, MARK / EICHENBERGER, REINER (2003): Starke Rechnungsprüfungskommissionen: Wichtiger als direkte Demokratie und Föderalismus? Ein erster Blick auf die Daten, in: *Swiss Journal of Economics and Statistics*, Vol. 139, No. 3, S. 351–373.

SCHOLZ, FRANZ / SCHULER, ANDREAS / SCHWINTOWSKI, HANS-PETER (Hrsg.) (2009): *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg.

SCHOLZ, FRANK / SCHULER, ANDREAS / SCHWINTOWSKI, HANS-PETER (2009): Fazit. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg, S. 12–13.

SCHUBERT, KLAUS / KLEIN, MARTINA (2011): *Das Politiklexikon. Begriffe, Fakten, Zusammenhänge*, 5. Auflage, Bonn.

SCHÜTZ, MARTIN (2006): *Risikomanagement im öffentlichen Sektor*, URL: http://www.sgvw.ch/d/dossiers/Seiten/dossier_22_sgvw_jahrestagung_fachartikel.aspx [Stand: 26.03.2014].

SCHÜTZ, MARTIN (2009): *Risikomanagement aus Sicht des Öffentlichen Sektors der Schweiz*. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg, S. 117–154.

SCHWARTING, GUNNAR (2006): *Risikomanagement. Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung*, in: *Verwaltung & Management*, Vol. 12, No. 5, S. 232–238.



SCHWARTING, GUNNAR (2011): Stresstest für Kommunen?, in: *Verwaltung & Management*, Vol. 17, No. 6, S. 315–321.

SCHWARTING, GUNNAR (2015): *Risikomanagement in Kommunen*, Berlin.

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT (2013): *Handbuch zum Risikomanagement Bund*, URL: http://www.efv.admin.ch/d/downloads/finanzpolitik_grundlagen/risiko_versicherungspolitik/Handbuch_Risikomanagement_Bund.pdf [Stand: 20.10.2015].

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT (2014): *Statistik Schweiz*, URL: <http://www.bfs.admin.ch/> [Stand: 28.09.2014].

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT (2015): *Das politische System der Schweiz*, URL: <https://www.admin.ch/> [Stand: 30.06.2015].

SCHWINTOWSKI, HANS-PETER (2009): Gesetzlicher Rahmen für das Risikomanagement im öffentlichen Recht. In: F. Scholz, A. Schuler & H.-P. Schwintowski (Hrsg.), *Risikomanagement der öffentlichen Hand*, Heidelberg, S. 183–203.

SEGAL, SIM (2011): *Corporate value of enterprise risk management. The next step in business management*, Hoboken, N.J.

SEIDEL, UWE (2011): Organisation des Risikomanagements im Unternehmen. In: A. Klein (Hrsg.), *Risikomanagement und Risiko-Controlling. Moderne Instrumente, Grundlagen und Lösungen*, München, S. 267–275.

SHAH, SONALI K. / CORLEY, KEVIN G. (2006): Building Better Theory by Bridging the Quantitative–Qualitative Divide, in: *Journal of Management Studies*, Vol. 43, No. 8, S. 1821–1835.

SOBEL, PAUL J. / REDING, KURT F. (2004): Aligning Corporate Governance with Enterprise Risk Management, in: *Management Accounting Quarterly*, Vol. 5, No. 2, S. 29–37.

SÖHNCHEN, FLORIAN (2007): Common Method Variance und Single Source Bias. In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), *Methodik der empirischen Forschung*, Wiesbaden, S. 135–150.

SÖHNCHEN, FLORIAN (2009): Common Method Variance und Single Source Bias. In: S. Albers, D. Klapper, U. Konradt, A. Walter & J. Wolf (Hrsg.), *Methodik der empirischen Forschung*, Wiesbaden, S. 135–150.

SOMMER, KATHARINA (2010): *Risikoorientiertes Zusammenwirken der Internal Control, des Risikomanagements, des Internen Audits und der Externen Revision. Theoretische Analyse, konzeptionelle Ansätze und praktische Gestaltung*. Dissertation, Universität St. Gallen, St. Gallen.

STADT KARLSRUHE (2013): *Neuer Dezernatsverteilungsplan der Stadt Karlsruhe*, unveröffentlichtes Dokument.



STADT KARLSRUHE (2014): Erstinformation Risikomanagement, unveröffentlichtes Dokument.

STADT KARLSRUHE (2015): Der Karlsruher Gemeinderat, URL:
<http://www.karlsruhe.de/b4/gemeinderat.de> [Stand: 05.02.2015].

STADTKÄMMEREI STADT KARLSRUHE (2015): Haushaltsplan 2015/2016, URL:
<http://www.karlsruhe.de/b4/stadtverwaltung/stadtfinanzen/haushalt/haushalt2013.de> [Stand: 06.02.2016].

STATISTISCHES BUNDESAMT (2015): Gemeinden in Deutschland nach Bevölkerung am 31. März 2015, URL:
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/AdministrativeUebersicht.html;jsessionid=FC1342B13AF6679A16CE2CCB903D30F0.cae3> [Stand: 01.04.2015].

STEIN, VOLKER / WIEDEMANN, ARND (2016): Risk governance: conceptualization, tasks, and research agenda, in: *Journal of Business Economics*, Vol. 86, No. 8, S. 813–836.

STEIN, VOLKER / WIEDEMANN, ARND (2017): Vorausschauender Radar, in: *BankInformation*, Vol. 03, S. 64–69.

STROHMEIER, GEORG (2007): Ganzheitliches Risikomanagement in Industriebetrieben. Grundlagen, Gestaltungsmodell und praktische Anwendung, 1. Auflage, Wiesbaden.

SUTER, RETO (2000): *Corporate Governance & Management Compensation. Wertsteigerung durch Lösung des Manager-Investoren-Konflikts*, Zürich, URL:
<http://aleph.unisg.ch/hsgscan/hm00006001.pdf>.

TEEL, CYNTHIA / VERRAN, JOYCE A. (1991): Factor comparison across studies, in: *Research in nursing & health*, Vol. 14, No. 1, S. 67–72.

THE INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS IN ENGLAND AND WALES (1999): *Internal control. Guidance for Directors on the Combined Code*, London.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (2010): *Practice Advisory 2110-2: Governance. Relationship With Risk and Control*, URL: https://na.theiia.org/standards-guidance/Member%20Documents/PA_2110-2.pdf [Stand: 26.01.2016].

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (2014): *Tone at the Top*, URL:
<http://www.kpmg.com/BE/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/RiskNewsletter/Documents/ToneAttheTop.pdf> [Stand: 26.01.2016].

THIEME, ANDREAS (2014): Stadt-Angestellte veruntreut über 430.000 Euro, in: *Merkur.de*, URL: <http://www.merkur.de/lokales/muenchen/stadt-muenchen/staedtische-angestellte-veruntreut-ueber-430000-euro-mm-3895614.html> [23.09.2014].

TÖPFER, ARMIN (2010): *Erfolgreich Forschen*, 2. Auflage, Heidelberg.



VERNAU, KATRIN (2002): Effektive politisch-administrative Steuerung in Stadtverwaltungen. Möglichkeiten und Grenzen einer Reform. Dissertation, Universität Potsdam, Potsdam.

VISWANATHAN, MADHU (2005): Measurement error and research design, London.

WALGENBACH, PETER (2006): Neoinstitutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie. In: A. Kieser (Hrsg.), Organisationstheorien, 6. Auflage, Stuttgart, S. 353–401.

WEIBER, ROLF / MÜHLHAUS, DANIEL (2014): Strukturgleichungsmodellierung. Eine anwendungsorientierte Einführung in die Kausalanalyse mit Hilfe von AMOS, SmartPLS und SPSS, 2. Auflage, Berlin.

WEIL, GOTSHAL AND MANAGERS LLP (2002): Comparative Study Of Corporate Governance Codes Relevant to the European Union and its Member States, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/corpgov/corp-gov-codes-rpt-part1_en.pdf [Stand: 12.12.2015].

WEISCHER, CHRISTOPH (2007): Sozialforschung, Konstanz.

WEIßE, BJÖRN (2014): Kommunales Risikomanagement der Stadt Karlsruhe, unveröffentlichtes Dokument.

WENGERT, HOLGER (2013): Corporate Risk Management, Berlin.

WENGERT, HOLGER MICHAEL / SCHITTENHELM, FRANK ANDREAS (2013): Corporate Risk Management, Lehrbuch, Berlin [u.a.].

WIEDEMANN, ARND / STEIN, VOLKER (2016): Risk Governance. Blind im Risiko-Wald, RiskNET (Hrsg.), URL: <https://www.risknet.de/themen/risknews/blind-im-risiko-wald/341c97d5f8cb1ab665cb8901b4c35c07/> [Stand: 28.09.2017].

WIEDEMANN, ARND / STEIN, VOLKER / QUAST, JULIAN (2016a): Risikosteuerungsbarometer in regional tätigen Kreditinstituten, : Universität Siegen, URL: https://www.uni-siegen.de/riskgovernance/dokumente/studie_risikosteuerungsbarometer_-_final_-.pdf.

WIEDEMANN, ARND / STEIN, VOLKER / QUAST, JULIAN (2016b): Risk Governance leistet positiven Wertbeitrag, in: Die Bank, No. 9, S. 38–42.

WOLD, HERMAN O. A. (1982): Soft modeling: The basic design and some extensions. In: K. G. Jöreskog & H. O. A. Wold (Hrsg.), Systems under indirect observation: Part I, Amsterdam, S. 1–54.

WOLF, JOACHIM (2011): Organisation, Management, Unternehmensführung. Theorien, Praxisbeispiele und Kritik, 4. Auflage, Wiesbaden.



WOLLMANN, HELLMUT (1998): Kommunalvertretungen: Verwaltungsorgane oder Parlamente? In: H. Wollmann & R. Roth (Hrsg.), Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn, S. 50–66.

WOODS, MARGARET (2009): A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council, in: Risk Management, Corporate Governance and Management Accounting, Vol. 20, No. 1, S. 69–81.

WYSOCKI, ROBERT K. (2003): Effective project management. Traditional, adaptive, extreme, 3rd edition, Indianapolis.

YAZID, AHMAD / HUSSIN, MOHD / DAUD, WAN (2011): An Examination of Enterprise Risk Management (ERM) Practices among the Government-Linked Companies (GLCs) in Malaysia, in: International Business Research, Vol. 4, No. 4, S. 94–103.

YIN, ROBERT K. (2009): Case study research. Design and methods, 4. Auflage, Los Angeles.

ZAHRADNIK, STEFAN (2010): revisionsamt.de, URL: <http://www.revisionsamt.de/> [Stand: 29.09.2014].

ZHAO, XIANBO / HWANG, BON-GANG / LOW, SUI PHENG (2015): Enterprise risk management in international construction firms: drivers and hindrances, in: Engineering Construction & Architectural Management, Vol. 22, No. 3, S. 347–366.





Stichwortverzeichnis

A

Agenturkosten	59
Agenturtheorie.....	59
Akteure	24
Allgemeine Haushaltsgrundsätze	18
Aufgaben und Rollen	26
Aufsichtsrat	66
Ausbildung	157

B

Bestimmtheitsmaß.....	147
Beteiligungen	19
Betrugs-Dreieck	73
Buchrain	103
Bürgermeister	11

C

Chance.....	15
Chief Executive Officer (CEO).....	68
Common method variance	130
Compliance.....	50
Corporate Governance.....	48
COSO	29
Cronbach'sche α	139

D

Datenqualität	125
Deutschland.....	18
Diskriminanzvalidität	140
Doppik.....	17
durchschnittlich erfasste Varianz	141

E

Effizienz	61
Eigenbetriebe.....	19
Einflussfaktor	59
Eintrittswahrscheinlichkeit.....	90
endogene Variable.....	134
Entwicklungsstand	166
Ereignisidentifikation	34

Erklärungsvariablen.....	63
Gemeinderat.....	151
explorative Fragestellung.....	3

F

Faktorladung	140
Faktorreliabilität.....	139
Fornell-Larcker-Kriterium	141
Forschung und Entwicklung.....	54
Forschungsfrage.....	3
Fraud	159

G

Gemeindehaushaltsverordnung.....	10
Gemeindeordnung.....	18
Gemeinderat.....	11
Gemeindeversammlung	13
Gemeindeverwaltung.....	11
gemeindeweites Risikomanagement.....	177
Gemeinwohl.....	88

H

holistisches Risikomanagement.....	16
Holistisches Risikomanagement.....	177
HRM2	17
Hypothese	3

I

IKS	43
Implementierung.....	87
Implementierungsprozess	87
Indikator.....	134
Indikatorreliabilität	139
Information und Kommunikation	40
Informationsasymmetrie	59
Inhaltsvalidität	135
Initiierung.....	87
Interessenkonflikt.....	59
Internes Umfeld	32
INTOSAI	44



IT	162	operative Gemeindeprozesse	77
K		Organisationsgröße	80
Karlsruhe	85	P	
Key informant bias	128	Pfadkoeffizient.....	144
kommunales Risikomanagement.....	21	Planungshorizont	23
Kompetenzen.....	137	PLS	132
Komplexität.....	24	Priorisierung der Risiken	36
Kongruenzkoeffizient.....	150	Q	
Konstrukt.....	134	Qualität.....	169
Kontingenztheorie	61	Qualitätsmanagement.....	55
Kontrollaktivitäten	39	R	
Konvergenzvalidität	140	Rahmenwerke	29
Konzepthandbuch.....	114	Rechnungsprüfung.....	155
Kosten-Nutzen-Kalkül	63	Regulierung.....	161
L		Reporting	40
Lagebericht.....	17	Repräsentativität	128
Legitimität	64	Ressourcen	164
Leitung Finanzen.....	153	Revisionsstelle	69
Lostorf.....	94	Risiko	15
M		Risiko- und Kontrolleigner.....	26
Maßnahmen.....	38	Risikobeurteilung.....	36
Median.....	149	Risikoeigner	96
Mehrgruppenanalyse	149	Risikoidentifikation	89
Modellentwicklung.....	54	Risikokategorie	34
Modellrisiko	53	Risikokultur	32
Moderator	148	Risikomanagement-Delegierter	25
Multi-Item	134	Risikomanagement-Komitee	26
Multikollinearität.....	146	Risikomanagementprozess.....	29
Musterfinanzhaushaltgesetz	20	Risikomatrix.....	37
N		Risikomodell.....	52
Nationalität	78	Risikosteuerung	38
Neoinstitutionentheorie	63	Risikotragfähigkeit.....	53
New-Public-Management-Bewegung (NPM).....	17	Risk Governance.....	52
Non response bias.....	127	S	
O		Schadensklasse.....	90
öffentlicher Sektor.....	22	Schlüsselrisiko	24
		Schweiz.....	20
		Signifikanz	144



Single-Item.....	134	varianzanalytischer Ansatz.....	132
Situationsfaktor	62	Verhaltenskodex	33
Strategie.....	77	Verpflichtung.....	23
Strukturgleichungsmodell	131	Verwaltungsleiter.....	153
T		W	
Transparenz	17	Wähler.....	66
U		Z	
Überwachung	40	Zielfestlegung	33
V			
Variance Inflation Factor	146		





