

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.

SCHRIFTENREIHE THEORIE UND PRAXIS

2002

**Zur Bedeutung
von Risikomanagement
und KonTraG
für die Arbeiterwohlfahrt**



AWIII715

Herausgeber: AWO Bundesverband e.V.
Verantwortlich: Rainer Brückers, Geschäftsführer
Redaktion: Geschäftsbereich 2, Hans-Peter Niemeier

© AWO Bundesverband (AWO) -Verlag-
Postfach 41 01 63, 53023 Bonn
Oppelner Str. 130, 53119 Bonn
Tel: 02 28/6 68 50; Fax: 02 28/66 85-2 09
Email: verlag@awobu.awo.org
<http://www.awo.org>

Bonn, März 2002

Abdruck, auch in Auszügen, nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Verlages oder Herausgebers.
Alle Rechte vorbehalten.

Vorbemerkung

Durch spektakuläre Krisen, Gesetzesänderungen (KonTraG) und Rechtsprechung¹ ist in letzter Zeit die Diskussion über Kompetenz und Haftung des Managements in den Blickpunkt der Öffentlichkeit gerückt. Begriffe wie „Risiken“, „Risikomanagementsystem“ und „Haftung von Vorständen und Aufsichtsräten“ tauchen im Zusammenhang mit Unternehmensführung und -kontrolle sowie Rechnungslegung und Prüfung vermehrt auf. Diese Diskussion macht auch vor Nonprofit-Organisationen nicht halt.

Zu dem Themenbereich erging eine Vielzahl von Publikationen. Diese Veröffentlichungen sind aber leider für die praktische Umsetzung innerhalb der AWO

- zu rechtstheoretisch angelegt,
- zu rechtsformspezifisch (vorrangig Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung) und bieten keinerlei Hilfestellung für Vereine
- oder berücksichtigen nicht die Besonderheiten des ehrenamtlichen Mandats in der Arbeiterwohlfahrt.

Vor diesem Hintergrund hat ein Arbeitskreis, bestehend aus Frau Seebacher sowie den Herren Ehlers, Johnsen, Niemeier und Reichard-Gallas, untersucht, ob und ggf. in welchem Umfang die Arbeiterwohlfahrt von den aktuellen Entwicklungen betroffen ist. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe sind in dem vorliegenden Diskussionspapier festgehalten. In die Arbeit wurden die Herren Rechtsanwalt Steuerberater Thomas von Holt und Christian Koch, Unternehmensberater, einbezogen.

Auswirkungen auf Einrichtungen und Gliederungen der Arbeiterwohlfahrt

Das KonTraG wirkt unmittelbar auf das Aktienrecht und den dort geregelten Typus der börsennotierten Aktiengesellschaft. Die Gesetzesbegründung geht allerdings davon aus, dass für Gesellschaften mit be-

Ziel dieser Ausarbeitung ist es nicht, die rechtlichen Rahmenbedingungen bis ins Detail zu analysieren. Es wird vielmehr der Versuch unternommen, ausgehend von den Besonderheiten der Arbeiterwohlfahrt und unter Berücksichtigung der Vielfältigkeit der Organisationen/Einrichtungen der Arbeiterwohlfahrt, aufzuzeigen und festzulegen, welche Ziele hinsichtlich der Kontrollen und der Kontrollorgane anzustreben sind. In einem weiteren Schritt werden konkrete Maßnahmen und Strukturen dargestellt, die unabhängig von Größe, Rechtsform und Betätigungsfeld sinnvoll sind.

Rechtsvorschriften

Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) am 1. Mai 1998² und den damit verbundenen Änderungen wurden nachstehend aufgeführte Zielsetzungen verfolgt:

- Erhöhung von Transparenz
- Stärkung der Kontrollen
- Qualitätsverbesserung der Abschlussprüfung und
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Prüfer und Aufsichtsrat.

Das KonTraG ist ein Artikelgesetz, mit dem bestehende Gesetze geändert werden. Die Änderungen durch das KonTraG betreffen schwerpunktmäßig das Handelsgesetzbuch (HGB) und das Aktiengesetz (AktG).

schränkter Haftung je nach Größe, Komplexität ihrer Strukturen usw. nichts anderes gelte und die Neuregelungen Auswirkungen auf den Pflichtrahmen der Geschäftsführer auch anderer Gesellschaftsformen habe.

¹ insbesondere das Urteil des BGH vom 21.4.1997 – II ZR 175/95 (ARAG/Garmenbeck), abgedruckt in DB 1997, 1068

² BGBl. 1998, S. 786 ff.

Ob diese Auffassung rechtlich zutreffend³ ist oder bisher nur die potentiellen Anspruchsteller (Geschädigten) den bereits bestehenden Haftungsrahmen selten ausschöpfen⁴ und der Gesetzgeber mit der Begründung in erster Linie ein Signal setzen wollte, kann im Ergebnis dahinstehen. Denn die öffentliche Auseinandersetzung über das KonTraG führt ganz allgemein:

- zu einer geänderten Anspruchshaltung über die Qualität von Leitungsarbeit und Aufsicht,
- zu einem Bewusstseinswandel, dass Leitungs-kräfte und ggf. auch Aufsichtsgremien für Missmanagement grundsätzlich haften
- zum weiteren Abbau der Hemmschwelle, Lei-tungs- und Aufsichtsgremien persönlich auf Regress in Anspruch zu nehmen und
- zu einer klareren Strukturierung des Pflichtenrah-mens der Leitungs- und Aufsichtskräfte.

Damit erhält die Entwicklung stetig zunehmender Regressverfahren und Strafverfahren gegen haupt- und ehrenamtliche Leitungs-kräfte von Vereinen, Ge-sellschaften und Stiftungen neue Nahrung. Nur durch eine Umsetzung der Leitgedanken des KonTraG und der von diesem Gesetz als bereits vorhanden vorausgesetzten weiteren Kontrollele-mente⁵ in der eigenen Organisation lassen sich persönliche finanzielle und strafrechtliche Risiken vermeiden und – so ganz nebenbei – die Erfolgschancen der eigenen Organisation erheblich verbessern.⁶

Das KonTraG hat die Fachwelt angeregt, vielfältige Hilfsmittel zum Aufbau des vom KonTraG geforder-ten Frühwarnsystems zu entwickeln.⁷ Vom KonTraG als bereits vorhanden vorausgesetzt werden Grund-züge eines *internen Überwachungssystems* (organi-satorische Sicherungen, interne Revision und inter-ne Kontrollen) und *Controllings*.⁸ Alles zusammen ergibt das Risikomanagement- und Überwachungs-systems.⁹ Schwerpunktmäßig werden die Organisa-tionen der Arbeiterwohlfahrt vor allem einen an-gemessenen Ausbau des internen Überwachungs-systems und Controllings vorantreiben müssen. Bei dieser Gelegenheit sollten sich die jeweiligen Ak-teure gleichzeitig um Verzahnung mit den Grund-zügen eines strategischen Frühwarnsystems – dem eigentlichen Anliegen des KonTraG¹⁰ – bemühen.

Folgerungen für Vorstand und Geschäfts-führung (Geschäftsführungsorgan)

Das vom KonTraG angeregte Risikomanagement¹¹ bedeutet, durch den bewussten Umgang mit Risiken die Unternehmensziele besser zu erreichen und exis-tenzielle Gefahren rechtzeitig abwehren zu können.

Dabei wird unter Risiko die Gefahr verstanden, dass Ereignisse oder Handlungen ein Unternehmen daran hindern, seine Ziele zu erreichen oder seine Strategie erfolgreich umzusetzen. Eine Organisa-tion kann¹² (Rest-)Risiken nicht vollständig elimi-nieren. Geschäftsrisiken sind Bestandteil der Ge-schäftstätigkeit. Der Schlüssel zum erfolgreichen Umgang mit Risiken setzt ein angemessenes inter-nes Überwachungssystem voraus, das einerseits

Vermögensverluste begrenzt und andererseits genü-gend Freiraum für unternehmerisches Handeln lässt. Die Entscheidungsträger müssen daher entschei-den, welches Maß an Risiken akzeptiert wird und die Leitungskräfte eine Kontrollstruktur schaffen, um die Risiken innerhalb der entsprechenden Grenzen zu halten. Risikomanagement ist demnach auch das Finden einer wirksamen Balance zwischen Risiken und Kontrollen. Beispielsweise müssen sich Unter-nehmen der Freien Wohlfahrtspflege zu einem ge-wissen Grad Risiken aussetzen, um die Erwartun-gen ihrer Mitglieder bei der Übernahme sozialpoli-tischer Aufgaben oder die Erwartung der Zuwen-dungsgeber zu erfüllen, Projekte zu beginnen oder weiter durchzuführen ohne Vorlage der haushalts-rechtlichen Bewilligung, die eine Refinanzierung der projektgebundenen Ausgaben sicherstellt.

Das KonTraG wird die Tendenz verstärken, dass bei Regressfällen ein Vorstand seine Handlungen und Unterlassungen an der Sorgfalt messen lassen muss, die eine gewissenhafte und ihren Aufgaben gewachsene Person anzuwenden pflegt.

Die Umstände des Einzelfalles, insbesondere Art und Größe der Gliederung oder der Einrichtung sowie der Vereinszweck sind dabei zu berücksichtigen,¹³ während durch die Ehrenamtlichkeit der Geschäfts-führungsorgane keine haftungsbegrenzende Aspekte gegeben sind. Nach einem weiterhin aktuellen Urteil des Bundesgerichtshofes aus 1963 (!) besteht näm-lich kein allgemeiner Grundsatz des Inhalts, dass bei unentgeltlichen Vertragsverhältnissen der Beauftragte (Vereinsvorstand) nur die in eigenen Angelegenhei-ten übliche Sorgfalt anzuwenden bräuchte.¹⁴ Viel-mehr haftet der Vereinsvorstand grundsätzlich auch für leichte Fahrlässigkeit persönlich.¹⁵

Der Vereinsvorstand kann sich auch nur in sehr begrenzten Umfang durch die Delegation von Auf-gaben oder durch die Bestellung von besonderen Vertretern von seiner Verantwortung befreien. Grundsätzlich findet im Verhältnis zu Dritten haf-

tungsrechtlich auch keine Unterscheidung zwischen im Vereinsregister eingetragenen oder nichteingetragenen Vorstandsmitgliedern statt, da der Vor-stand als Geschäftsführungsorgan haftet.¹⁶

Mithin beugt die Einführung eines Risikomanage-ment- und Überwachungssystems erheblichen per-sönlichen Haftungsrisiken vor. Die verbandliche Diskussion um Struktur und Aufgabenerledigung unter veränderten gesellschaftlichen, rechtlichen und fiskalischen Rahmenbedingungen und ins-besondere die Diskussion um ehrenamtliche Vorstandsarbeit und um die hauptamtliche Wahrneh-mung von Leistungsaufgaben sollte diese Umstände in besonderer Weise berücksichtigen.

Wirkung auf Kontrollorgane

Zielrichtung des KonTraG ist¹⁷ nicht nur die unter-nehmensinternen Kontrolle¹⁸ seitens des Geschäfts-führungsorgans (Vorstand, GmbH-Geschäftsführer), sondern durch die Erweiterung von Befugnissen und Aufgaben der Aufsichtsräte soll auch eine quasi unternehmensexterne Überwachungsebene geschaffen werden.

Direkte Auswirkungen hat dies auf GmbH's, wenn die auf das Aktiengesetz verweisende Vorschrift des § 52 GmbHG im Gesellschaftsvertrag nicht ausgeschlossen wurde. Denn dann

- wird der Aufsichtsrat einer GmbH zuständig für die Erteilung des Prüfungsauftrages an die Jah-resabschlussprüfer,
- ist der Prüfungsbericht jedem Aufsichtsratsmit-glied vorzulegen und
- nimmt der Abschlussprüfer an der Aufsichtsrats-sitzung teil, die sich mit dem Jahresabschluss be-schäftigt, um über wesentliche Ergebnisse seiner Prüfung zu berichten.

³ dagegen sprechen die Auslegung nach Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck des KonTraG

⁴ so z.B. Thümmel, *Persönliche Haftung von Managern und Aufsichtsräten*, 2. Auflage 1998, Rn 340; nach Lutter/Hommelhoff, *Kommentar zum GmbH-Gesetz*, 15. Auflage 2000, Einl 11 hat das KonTraG vor allem Auswirkungen für Aufsichtsräte nach § 52 Abs. 1 GmbHG und entscheiden die Gesellschafter über die Einrichtung eines Kontrollsystems entsprechend § 91 Abs. 1 AktG (Rn 11 zu § 43)

⁵ internes Überwachungssystem und Controlling

⁶ vgl. Ottad/Wahl/Miegel in der im Jahr 2000 im Olzog Verlag veröffentlichten Studie *Zwischen Markt und Mildtätigkeit*, S. 189

⁷ z.B. Lück, *Elemente eines Risiko-Managementsystems* in DB 1998, 8-14 und *Der Umgang mit unternehmerischen Risiken durch ein Risikomanagementsystem und durch ein Überwachungssystem* in DB 1998, 1925-1939; Bitz, *Risikomanagement nach KonTraG*, Stuttgart 2000

⁸ Lück, *Elemente eines Risiko-Managementsystems*, DB 1998, 8-14 unter II.

⁹ Lück, *Elemente eines Risiko-Managementsystems*, DB 1998, 8-14 unter I.

¹⁰ Regelungsgegenstand des KonTraG ist dagegen nur ein auf kurzfristige bestandsgefährdende Risiken ausgerichtetes Frühwarnsystem geworden, s. z.B. Bitz, *Risikomanagement nach KonTraG*, Stuttgart 2000, S. 10 m.w.N. und 14;

Eine Prüfung der Risikosituation im Sinne eines umfassenden Risikobegriffs, die über eine vollständige Risikoinventur zu einer Kontrolle führt, welche die Geschäftstätigkeit und ihr externes Umfeld im großen und ganzen vollständig umfasst, ist vom KonTraG nicht gemeint.

¹¹ das KonTraG selbst beschränkt sich auf den Begriff „Überwachungssystem“

¹² oder will – z.B. bei Integrationsbetrieben

¹³ Sauter/Schweyer, *Der eingetragene Verein*, 16. Auflage 1997, Rn 278

¹⁴ BGH, Urteil vom 7.10.1963 – VII ZR 93/62, BB 1964 S. 100; ganz h.M., s. Heinrichs in Palandt, *Kommentar zum Bürgerlichen Ge-setzbuch*, 59. Auflage 2000, Rn 5 zu § 27 BGB; Reichert, *Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts*, 7. Auflage 1999, Rn 1930

¹⁵ Weick in Staudinger, *Großkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen*, Erstes Buch, *Allgemeiner Teil* (1995), Rn 25 zu § 26 BGB (der weitere Hinweis dort am Ende bezieht sich auf ehrenamtliche arbeitnehmerähn-liche Haftung) und die Nachweise der vorstehenden Fußnote

¹⁶ vgl. Weick, a.a.O., Rn 25 zu § 26 BGB – positive Vertragsverletzung des Auftragsverhältnisses; s. i.Ü. die zahlreichen gesetzlichen Haftungsstatbestände, z.B. § 69 i.V.m. § 34 Abs. 3 AO; § 10b Abs. 4 S. 2 EStG; § 266a StGB i.V.m. § 823 Abs. 2 BGB

¹⁷ ausweislich der gesetzlichen Veränderungen und der amtlichen Regierungsbegründung

¹⁸ durch internes Überwachungssystem, Controlling und Frühwarnsystem

Damit wird der Aufsichtsrates durch die Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer stark unterstützt.

Darüber hinaus können dem Aufsichtsrat oder einem vergleichbaren Kontrollgremium im Verein (z.B. Vereinsrevision) in seiner Funktion als Bestandteil des Risikomanagements- und Überwachungssystems weitere Überwachungsfunktionen übertragen werden. Beispielsweise ist an unterjährige Berichtspflicht der Geschäftsführung gegenüber diesem Gremium sowie Zustimmungsvorbehalte bei bestimmten Rechtsgeschäften zu denken.

Davon sind Aufsichtsräte in Gesellschaften der Arbeiterwohlfahrt betroffen, wenn § 52 GmbHG im Gesellschaftsvertrag nicht ausgeschlossen wurde oder – was sinnvoll ist – der Gesellschaftsvertrag diese Regelungen des KonTraG aufgreift. Fakultative Kontrollgremien in Vereinen können über die Satzung in vergleichbarer Weise in das Risikomanagement- und Überwachungssystem eingebunden werden.

Problematisch ist die Zuordnung dieser Aufgaben und Befugnisse zu den im Statut der Arbeiterwohlfahrt bestimmten Kontrollorganen. Während die interne Revision und das Controlling der unternehmensinternen (verwaltungsinternen) Kontrolle zuzuordnen sind, ist eine derart eindeutige Zuordnung für die Verbands-/Vereinsrevisoren nicht ohne weiteres möglich. Die institutionelle Anbindung an die Mitgliederversammlung (Verbandskonferenz) und die Aufgabenstellung, Prüfung der Führung der Geschäfte, des Rechnungswesens sowie der wirtschaftlichen Verhältnisse, lassen starke Parallelen zur vorher beschriebenen Aufsichtsratsaktivität erkennen. Eine solche Zuordnung der Aufgaben und Befugnisse von Aufsichtsräten auf Verbands-/Vereinsrevisoren würde deren tatsächlichen verbandlichen Status allerdings erheblich verändern.

Es erscheint angezeigt, die Diskussion darüber unter dem Eindruck des KonTraG, aber insbesondere unter verbandlichen Aspekten zu führen.

Wirkung auf die Mitgliederversammlung (Verbandskonferenzen)

In den Verbandskonferenzen wäre über grundlegende Ergebnisse aus dem Risikomanagement- und Überwachungssystem zu berichten.

Wirkung auf den Jahresabschluss

Eine wesentliche Änderung des HGB ist die Erweiterung der Berichterstattung im Lagebericht um die Risiken der künftigen Entwicklung der Gesellschaft. Da der Lagebericht durch den Vorstand/die Geschäftsführung aufzustellen ist,¹⁹ ergibt sich auch daraus die Notwendigkeit für den Vorstand/die Geschäftsführung, sich mit den Chancen und Risiken der Gesellschaft genau auseinander zu setzen.

Diese Verpflichtung zur Aufstellung eines Lageberichts besteht für alle mittelgroßen und großen Kapitalgesellschaften (AG und GmbH)²⁰ sowie bestimmte offene Handelsgesellschaften und Kommanditgesellschaften. Die Größenkriterien sind in § 267 HGB aufgeführt. Bei kleinen Kapitalgesellschaften kann die Satzung/der Gesellschaftsvertrag eine entsprechende Verpflichtung vorsehen. Muss ein Lagebericht aufgestellt werden, ist auf die Risiken der künftigen Entwicklung einzugehen.²¹

Für andere Rechtsformen (z. B. Vereine und Stiftungen) besteht keine gesetzliche Verpflichtung, einen Lagebericht aufzustellen. Von daher ist der Vereinsvorstand auch bei freiwilliger Berichterstattung nicht an die Vorgaben des HGB gebunden. Soweit aber für den Jahresabschluss einschließlich eines freiwillig aufgestellten Lageberichts als Ergebnis einer Jahresabschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ein Bestätigungsvermerk i. S. d. § 322 HGB erteilt werden soll, muss der Verein/die Stiftung über die Risiken der künftigen Entwicklung berichten.

Wirkung auf die Jahresabschlussprüfung

Der Abschlussprüfer hat nach § 317 Abs. 2 Satz 2 HGB eine Aussage darüber zu treffen, ob die Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend im Lagebericht dargestellt sind.

Nicht automatisch Gegenstand der Abschlussprüfung ist das Risikomanagementsystem. Es wird nur in die Prüfung mit einbezogen,

- falls die geprüfte Gesellschaft eine börsennotierte AG ist²²,
- eine entsprechende Erweiterung des Prüfungsauftrages ausdrücklich vereinbart wurde²³ oder
- bei einer Prüfung nach § 53 HGrG im eingeschränkten Umfang einer Prüfung des internen Überwachungssystems und Controllings²⁴.

Hinweise zum Aufbau eines Risikomanagementsystems

Um ein Risikomanagementsystem sinnvoll aufbauen zu können bzw. als Aufsichtsorgan die Funktionsfähigkeit und Angemessenheit kritisch beurteilen zu können, sind in einem ersten Schritt die Ziele bzw. Strategien klar zu formulieren.

Die Zielvorgaben der Mitglieder-/Gesellschaftervertreter können sehr spezifisch oder aber auch sehr allgemein gehalten sein. Sind sie zu spezifisch, engen sie die Handlungsmöglichkeiten des Geschäftsführungsorgans sehr stark ein. Es besteht die Gefahr, dass dadurch die Eigeninitiative und die Identifikation der Geschäftsführungsorgane mit ihrer Arbeit erheblich eingeschränkt wird. Sie sehen sich nur noch als Erfüllungsgehilfen. Sind die

Stellen die Abschlussprüfer im Rahmen ihrer Arbeit allerdings fest, dass das interne Überwachungssystem und Controlling nicht den Anforderungen der Gesellschaft entspricht, ist dies in jedem Fall im Prüfungsbericht zu erwähnen, unabhängig davon, ob das Risikomanagementsystem Gegenstand der Prüfung ist.

Hintergrund der Regelungen des KonTraG zum Jahresabschluss und zur Prüfung ist die Überlegung, dass der Abschlussprüfer als Sachverständiger die Arbeit des Aufsichtsorgans unterstützen soll. Übertragen auf die Verhältnisse der AWO bedeutet dies eine Einbeziehung der Wirtschaftsprüfer in die Beratungen der Aufsichtsorgane über den Jahresabschluss unabhängig von deren organschaftlichen Stellung.

Zielvorgaben zu unpräzise, besteht hingegen die Gefahr, dass die Vorgaben der Mitglieder-/Gesellschaftervertreter von dem Geschäftsführungsorgan falsch interpretiert und daraus auch eine falsche Geschäftspolitik abgeleitet wird. Nachteilig ist ebenfalls, dass ggf. die Zielerreichung nicht mehr beurteilt werden kann und dadurch eine Würdigung der Leistung des Geschäftsführungsorgans nicht mehr möglich ist.

Die AWO als Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege verfolgt auf allen Gliederungsebenen und allen Einrichtungen die Ziele, die dem Selbstverständnis der AWO entsprechen und im Grundsatzzprogramm festgelegt sind.

¹⁹ § 317 Abs. 4 AktG

²⁰ IDW-PS-340 IDW Prüfungsstandard unter Ziff. 1 (2)

²¹ über die Einrichtung eines Frühwarnsystems nach KonTraG haben dagegen die Gesellschafter zu entscheiden, Lutter/Hommelhoff, Kommentar zum GmbH-Gesetz, 15. Auflage 2000, Rn 11 zu § 43 – denn die Einrichtung eines solchen auf kurzfristige bestandsgefährdende Risiken fixierten Frühwarnsystems ist nicht unbedingt empfehlenswert, wegen:

• Beschränkung auf bestandsgefährdende Risiken (IDW-PS-340 IDW Prüfungsstandard unter Ziff. 2 (5),

• ausschließlich monetär ausgerichtetem Ansatz (Bitz, a.a.O., S. 40 ff.),

• Beschränkung auf Risiken → Lähmung von Entscheidungsprozessen (zutreffend Bitz, a.a.O., S. 21),

• Zeitraumbegrenzung auf ein Jahr (vgl. Vogler/Engelhard/Gundert, Risikomanagement – Stand der Umsetzung, DB 2000, 1425, 1428 unter IV 2. b): **angemessene Berücksichtigung erst bei Unternehmen mit mehr als DM 20 Mrd. Umsatz** und

• Bildung einer Erwartungslücke, denn die Zukunft der steuerbegünstigten Organisationen entscheidet sich vorrangig an ihrer Bereitschaft zur Gestaltung (Ottad/Wahl/Miegel in der im Jahr 2000 im Olzog Verlag veröffentlichten Studie *Zwischen Markt und Mildtätigkeit*, S. 174 bis 196) und Wahrnehmung von Chancen.

Das IDW bezeichnet daher das Frühwarnsystem nach § 91 Abs. 2 AktG zutreffend nur als „wichtigen Teilaspekt des Risikomanagements“, IDW-PS-340 IDW Prüfungsstandard unter Ziff. 2 (5).

Im übrigen lässt sich selbst der Gesetzesbegründung nur eine gewisse „Ausstrahlungswirkung“ und keine vollidentische Anwendung der aktienrechtlichen Vorschriften auf Unternehmen anderer Rechtsformen entnehmen.

¹⁹ § 264 Abs. 1 Satz 1 HGB

²⁰ § 264 Abs. 1 Satz 3 HGB

²¹ § 289 Abs. 1 HGB

Konkretisiert und bezogen auf den Themenbereich Kontrollen/Risikomanagement heißt es im Grundsatzprogramm:

- „Wir handeln in sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und internationaler Verantwortung und setzen uns nachhaltig für einen sorgsamem Umgang mit vorhandenen Ressourcen ein.“
- „Wir gewährleisten Transparenz und Kontrolle unserer Arbeit.“
- „Wir sind fachlich kompetent, innovativ, verlässlich und sichern dies durch unsere ehren- und hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.“
- „Wir handeln wirtschaftlich und machen unsere Arbeit durchschaubar.“
- „Die Arbeiterwohlfahrt als Spitzenverband der Freien Wohlfahrtspflege arbeitet nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und fachlichen Standards. Sie bewertet ihren Erfolg aber nicht allein an den Betriebsergebnissen.“

Daraus ergibt sich, dass zur Erfüllung der ambitionierten sozialen Arbeit effizienter Umgang mit den zur Verfügung stehenden Mitteln gewollt und erforderlich ist.

Größe, Rechtsform und Struktur der einzelnen Gliederungen/Einrichtungen unterscheiden sich erheblich. Gleichwohl ist es Bestreben der AWO, in all ihrem Handeln eine Qualität an den Tag zu legen, die dem Ansehen der gesamten AWO entspricht. Dazu haben alle Gliederungen und Einrichtungen beizutragen. Die gesellschaftliche Akzeptanz und damit auch die Finanzierung durch öffentliche Mittel bzw. durch private Spenden erfordert die Sicherstellung und den Nachweis einer sparsamen und zielgerichteten Mittelverwendung. Um dieses allgemeine Ziel zu erreichen, sind entsprechende Maßnahmen erforderlich.

Der Bereich der Dienstleistungserbringung arbeitet i. d. R. mit sehr geringen Gewinnmargen. Hier stellt das sorgfältig Einnahmen- und Ausgabenverhalten bis hin zur optimierten Investitionspolitik eine absolute Grundvoraussetzung für das wirtschaftliche Überleben dar. Daneben muss selbstverständlich

auch die Qualität der Leistung sichergestellt werden.

Der Ableitung operationaler Ziele aus den vorgenannten verbandsstrategischen Zielen, also die Definition von Zielen, die einem Kontrollverfahren unterworfen werden können, kommt besondere Bedeutung zu. Das Ziel der AWO, ihre Leistungen fachlich kompetent und innovativ zu erbringen, bedingt beispielsweise die Festlegung einer Fachkräftequote oder die Bestimmung eines Altersdurchschnittes aller MitarbeiterInnen. Oder das verbindliche Ziel wirtschaftlich zu handeln, verlangt Bestimmungen zur Definition von Vergabeverfahren für die Optimierung von Einkauf und Warenwirtschaft.

Grundsätzliches zu Kontrollen

Es gibt kein Patentrezept für effiziente Kontrollen und Überwachung. Die Situation des Unternehmens (Branche, Organisation, wirtschaftliche Lage etc.) und die sich daraus ableitenden Kontroll- und Überwachungsnotwendigkeiten einerseits und die fachliche Kompetenz und persönlichen Eigenschaften der unmittelbar betroffenen Personen (vor allem Management und Aufsichtsorgan) andererseits bestimmen im Einzelfall die zweckmäßigen und notwendigen Maßnahmen.²⁵

Vorab muss der Begriff der Kontrolle entmythologisiert werden:

Es handelt sich um einen nach innen gerichteten Service zur Korrektur von Fehlentwicklungen mit dem Ziel einer Begrenzung von persönlichen Haftungsrisiken.

Handlungsbedarf

Die AWO hat sich ehrgeizige Ziele für den Erfolg und die Qualität ihrer Arbeit gesetzt. Neben der unbestreitbar wichtigen Qualität der fachlichen Arbeit sind betriebswirtschaftliche Grundsätze zu beachten.

Dies erfordert von der AWO:

- Aufgaben und damit Verantwortungsbereiche jedes Mitarbeiters/Organmitglieds sind ausrei-

chend genau festzulegen. Unabhängig von der Struktur, der Rechtsform und der Größe sollte jede AWO Gliederung/Gesellschaft eindeutige Zuständigkeitsregelungen für die Geschäftsführung und für die Kontrolle der Geschäftsführung haben.

- Konkrete Ziele sind zu definieren, die als Maßstab für die Handlungen herangezogen werden können.

Maßnahmenkatalog: Schritte für die Erarbeitung und Umsetzung eines Risikomanagement- und Überwachungssystems

Die Festlegung von risikopolitischen Grundsätzen bildet den Ausgangspunkt für die konkrete Ausgestaltung einer Risikomanagement-Organisation. Sie dokumentieren Verhaltensregeln, die alle Mitarbeiter eines Unternehmens/einer Gliederung zum richtigen Umgang mit Risiken anhalten. Zudem unterstützen sie die Entwicklung des Risikobewusstseins und fördern die Risiko- und Kontrollkultur im Unternehmen/in der Gliederung. Diese Grundsätze sind Teil des Leitbildes der jeweiligen Organisation und als Entscheidungen im strategischen Planungsprozess zu dokumentieren.

Risikomanagement muss als Gesamtheit aller organisatorischen Regelungen und Maßnahmen zur Risikoerkennung und zum Umgang mit den Risiken des unternehmerischen Handelns verstanden werden. Das Risikomanagement eines Unternehmens/einer Gliederung hat sicherzustellen, dass wesentliche Risiken erfasst, analysiert und bewertet sowie risikobezogene Informationen in systematisch geordneter Weise an die zuständigen Entscheidungsträger weitergeleitet werden.

Maßnahmen im Bereich Organisation

1. Eindeutige Zuordnung von Geschäftsführungs- und Kontrollaufgaben

Vorrangiges Ziel bei der Gestaltung von Mustersatzungen (analog Gesellschaftsverträgen) muss die klare Trennung von Geschäftsführung und Aufsicht

- Es müssen Kontrollinstrumente vorhanden sein, mit deren Hilfe interne und externe Risiken identifiziert, analysiert, gesteuert und laufend beobachtet werden, die die Zielerreichung beeinträchtigen können.

- Kontrollgremien haben die Einhaltung der Ziele und anderer Vorgaben zu überwachen. Ihnen muss ein entsprechendes Instrumentarium (Soll-Ist-Vergleich) an die Hand gegeben werden.

Das Risikomanagementsystem ist kein zusätzliches Organ oder Verfahren, sondern bezeichnet alle für den Umgang mit Risiken relevanten Aspekte der Organisation, des Internen Kontrollsystems und des Controllings.²⁶ Risikomanagement darf nicht heißen, dass kostenträchtige und die Innovationsfähigkeit lähmende²⁷ Parallelstrukturen aufgebaut werden, sondern, dass weitgehend vorhandene Strukturen sinnvoll auch auf die Handhabung von Risiken ausgerichtet werden.

Die folgenden Maßnahmen lassen sich auf alle Gliederungsebenen, Größenordnungen und Rechtsformen sinnvoll anwenden. Die konkrete Ausgestaltung kann dabei den individuellen Gegebenheiten Rechnung tragen, ohne die wesentlichen, hier genannten Grundprinzipien zu beeinträchtigen. Die hier gewählte Bezeichnung „Organisationseinheit“ bezieht sich sowohl auf Verbandsgliederungen wie auf GmbHs oder Stiftungen.

mit einem gut abgestimmten Kompetenzkatalog sein. Die Aufsichtsfunktion kann dabei im Verein sowohl bei einem stärker als Aufsichtsrat gestalteten ehrenamtlichen Vorstand²⁸ wie bei einer gestärkten, qualifizierten Verbandsrevision angesiedelt sein. Derzeit findet in den Vorständen faktisch

²⁶ vgl. IDW-PS-340 IDW Prüfungsstandard unter Ziff. 2 (4)

²⁷ Bitz, Risikomanagement nach KonTraG, Stuttgart 2000, S. 21

²⁸ mit den daraus wegen § 26 BGB resultierenden persönlichen Haftungsrisiken

²⁵ Prof. Dr. Eberhard Scheffler, Zum Rollenverständnis der Aufsichtsräte, Der Betrieb 2000, S. 433 ff

eine Vermischung operativer Geschäftsführung und strategischer Lenkung/Kontrolle statt, während die Vereinsrevisoren nur unzureichende Ressourcen zur Überwachung größerer Organisationseinheiten haben. Bei einer Verlagerung des Ehrenamtes in einen Vereinsaufsichtsrat (oder Präsidium, Verwaltungsrat, Senat, Kuratorium, Ausschuss) ergäbe sich ein hauptamtlicher (geschäftsführender) Vereinsvorstand.

Stiftungen sollen eine Trennung zwischen hauptamtlichen Vorstand und ehrenamtlichem Stiftungskuratorium (strategisches Lenkungsgremium) sowie Stiftungsausschuss (Aufsichtsgremium) vorsehen.

2. Funktionsbeschreibungen für alle Gremien und risikorelevanten Funktionen

Durch Funktionsbeschreibungen werden die allgemeinen Anforderungen an Geschäftsführung, Vorstand, Mitgliederversammlung, Ausschüsse, Vereinsrevision, hauptamtliches Controlling, hauptamtliche Innenrevision und Aufsichtsrat verbindlich festgelegt. Die Funktionsbeschreibungen können den individuellen Bedürfnissen entsprechend ergänzt werden, ohne dass dabei der Kern der Aufgaben verändert wird. Die Funktionsbeschreibungen formulieren auch Anforderungen an die Besetzung der Gremien. Die konkrete Ausgestaltung der Anforderungen wird abhängig von der Größe der Organisationseinheit zu interpretieren sein.

Als Vorarbeit ist systematisch zu erfassen, in welchen Ausprägungen die Gremien bisher genutzt werden. Die Vor- und Nachteile verschiedener Aufgabenverteilungen sind herauszuarbeiten. Der sinnvolle Spielraum für individuelle Anpassungen ist gegenüber den Risiken von dadurch entstehenden Kompetenzüberschneidungen und Zuständigkeitslücken abzuwägen. Die neue Soll-Struktur soll folgende Bereiche klar abgrenzen:

- Durchführung der Geschäftsführung (**Geschäftsführungsorgan**)
- Ernennung, Entlastung und Entlassung sowie Kontrolle der Geschäftsführung und damit auch des Risikomanagement-Systems (**Kontrollorgane**)
- Interessensvertretung der Mitglieder/Gesellschafter (Mitglieder-/Gesellschafterversammlung, Ausschüsse der Mitglieder-/Gesellschafterversammlungen)

- Unterstützung der Arbeit des Kontrollorgans (**Revisoren, die keine Mitarbeiter sind**)

- Unterstützung der Arbeit des Geschäftsführungsorgans (Controlling, interne Revision = Revisoren, die Mitarbeiter sind)

- Beratende Gremien (**Ausschüsse, Beiräte**)

Der Übergang von der alten zur neuen Struktur ist zu planen.

3. Stärkung der Aufsichtsfunktion

Das Aufsichtsgremium (Verbandsrevision oder Aufsichtsrat) wird in Anwendung der Grundsätze des KonTraG zuständig für die Auswahl und Beauftragung des Wirtschaftsprüfers sowie die Entgegennahme des Berichts und die Führung der Abschlussbesprechung mit dem externen Prüfer.

Das Aufsichtsgremium hat weitreichende Informationsrechte. Mit Schulungen, Arbeitshilfen und Dienstleistungen wird das Gremium durch den Bundesverband und die Landes-/Bezirksverbände unterstützt.

Das Aufsichtsgremium und der Vereinsausschuss können jederzeit mit einfacher Mehrheit die Einberufung einer außerordentlichen Mitgliederversammlung (bei GmbH Gesellschafterversammlung) herbeiführen, wenn es dies für das Wohl der Organisation für geboten hält. Sofern das für die Ladung zuständige Gremium nicht in einer vorgegebenen Frist einlädt, kann das Aufsichtsgremium/der Vereinsausschuss selbst eine Mitgliederversammlung einberufen.

4. Absicherung der Aufgabenteilung durch Geschäftsordnungen, Richtlinien

Die Aufgabenverteilung und das Zusammenspiel der Gremien und Funktionsträger wird formal durch Richtlinien und Geschäftsordnungen abgesichert. Durch diese Kodifizierung wird die möglichst weitgehende Haftungsbeschränkung ehrenamtlicher Funktionsträger unterstützt, soweit diese sich im Rahmen der Regelungen bewegen.

5. Geschäftsplan statt Budget

Eine Stärkung der Aufsichtsgremien bzw. ehrenamtlichen Führungsgremien und eine Verbesserung

der hauptamtlichen Planungsqualität lässt sich durch die Weiterentwicklung der Budgetierungsrichtlinien erreichen. Diese sollten größenabhängig die Aufstellung eines Geschäftsplans mit geregelt Mindestumfang vorschreiben. Dieser würde nicht nur Budgets, sondern differenzierte Planungen der strategischen Ziele, der angestrebten Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, der Leistungsmengen bzw. Auslastungsgrade, der Qualitätsniveaus, der Erschließung neuer Aktivitäten und der ideellen/politischen Aspekte der Arbeit umfassen.

6. Stärkung der Verbandsrevision

Soweit die Aufsichtsfunktion bei der Verbandsrevision angesiedelt wird, erfordert dies eine Unterstützung der Revision durch

- ein Revisionsleitfaden mit Checklisten und Arbeitshilfen
- zentrale Qualifizierung, Beratung und Unterstützung durch hauptamtliche Mitarbeiter
- die Zusammenarbeit in bundes-/landesweiten Arbeitskreisen Verbandsrevision

7. Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems (IKS)

Als IKS werden alle Regelungen zur Sicherung der Geschäftspolitik und des Verbandsvermögens bezeichnet. Typische Elemente sind z.B.

- Funktionstrennung: Trennung von Finanzbuchhaltung und Personalabrechnung, Trennung von Kassenanweisung und Auszahlung oder von Einkauf und Buchung der Rechnung
- Vier-Augen-Prinzip: Als Weiterführung der Funktionstrennung sollen bei allen wichtigen Vorgängen (z.B. Zahlungsverkehr, Zuwendungsabrechnung, Einstellung Mitarbeiter) zwei Mitarbeiter beteiligt werden
- Zuständigkeits- und Ablaufregelungen erhöhen die Verarbeitungssicherheit und können explizite Zustimmungserfordernisse vorsehen.
- Checklisten und Formulare stellen geordnete Abläufe und deren Dokumentation sicher.

8. Interne Revision (hauptamtlich)

Ab einer bestimmten Unternehmensgröße und -komplexität empfiehlt sich die Einrichtung einer hauptamtlichen internen Revision. Hierfür sind richtungsweisende Funktionsbeschreibungen und unterstützende Dienstleistungen zu entwickeln (Revisionshandbuch, Weiterbildungsangebote, Arbeitskreis Innenrevision). Für kleinere Organisationseinheiten ist zu prüfen, ob die interne Revision als verbandsinterne Dienstleistung von einer anderen Organisationseinheit erbracht werden kann.

Die Interne Revision nimmt Kontrollaufgaben der Geschäftsführung wahr. Daher ist sie als Stabsstelle direkt der Geschäftsführung unterstellt, hat ein umfassendes Informationsrecht und darf keine anderen (ausführenden) Aufgaben übernehmen. Eine gute Aufgabenbeschreibung liefert zum Beispiel das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen in dem Rundschreiben 1/2000 „Mindestanforderungen an die Ausgestaltung der Interne Revision der Kreditinstitute“:

- Betriebs- und Geschäftsabläufe (Einhaltung geltender gesetzlicher und behördlicher Vorgaben sowie sonstiger Regelungen, die Wahrung betrieblicher Richtlinien, Ordnungen und Vorschriften sowie die Ordnungsmäßigkeit aller Betriebs- und Geschäftsabläufe und Regelungen und Vorkehrungen zum Schutz der Vermögensgegenstände)
- Risikomanagement und -controlling (Anwendung, Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit der Risikomanagement- und -controllingsysteme, des Berichtswesens, des Informationssystems und des Finanz- und Rechnungswesens)
- Internes Kontrollsystem (Funktionsfähigkeit, Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit)

9. Mehrstufige Mechanismen der Krisenintervention und -prävention

Die bisherigen Krisen haben gezeigt, dass jede Verzögerung einer Sanierung sehr viel Geld kostet und öffentlichen Vertrauensverlust bewirkt. Auch bei weiterentwickeltem Risikomanagement werden einzelne Organisationseinheiten auf eine Krise zusteuern und aus eigener Kraft nicht die erforderlichen Korrekturen vornehmen können oder wollen. In sorgfältiger Abwägung zwischen föde-

ralistischer Autonomie und den möglichen Schäden für das Gesamtsystem müssen krisenfesten Interventionsmechanismen für die Obergliederungen geschaffen werden. Durch geeignete Gestaltung kann eine Durchgriffshaftung ausgeschlossen werden. Ein zeitnahes Informationssystem und klar definierte, effiziente Interventionsregeln sind die erforderlichen Rahmenbedingungen. Die Regelungen könnten in eine Revisionsordnung aufgenommen werden, soweit nicht eine Verankerung in der Satzung erforderlich ist. Siehe auch Ausführungen zum Risikoindex und der Sanierungskommission.

10. Gestaltungsempfehlungen für die Bildung von Betriebsgesellschaften

(g)GmbHs haben sich immer mehr als Träger von Betrieben der AWO etabliert. Hier sind spezifische Aspekte des Risikomanagements zu beachten, die bereits bei den Rahmenbedingungen (Größenklasse, Geschäftsfelder, Struktur der Gesellschafter) beginnen. Durch Empfehlungen und bindende Vorgaben zur Auslagerung lassen sich Organisationsfehler vermeiden. Zu prüfen ist auch, ob spezifische Revisionsorgane für die Betriebsgesellschaften erforderlich sind, da sie die ehrenamtlichen Revisionsgremien oft überfordern.

Maßnahmen im Bereich Controlling

1. Strategische Planung

Jede Organisationseinheit führt einen jährlichen strategischen Planungsprozess durch, in dem langfristige Ziele definiert, Unternehmen und Umwelt analysiert (Ist-Analyse), Handlungsalternativen erwogen und konkrete Grundsatzentscheidungen für die nächsten Jahre getroffen werden. Daraus werden messbare, operative Ziele abgeleitet, die Grundlage der Geschäftspläne darstellen.

11. Organisationshandbuch

Sämtliche organisatorischen Regelungen werden je Gliederung in einem Organisationshandbuch zusammengefasst. Der Bundesverband hat einen abgestimmten Rahmen zur Verfügung zu stellen mit

- verbindlichen Bestandteilen für alle Gliederungen
- verbindlichen Bestandteilen für bestimmte Gliederungen (nach Größe, nach Branche)
- empfohlenen Bestandteilen
- weiteren Arbeitshilfen und Informationen.

Das Handbuch wird online zur Verfügung gestellt. Ergänzungslieferungen werden per E-Mail verteilt. Die Entwicklung wird über den Mitgliedsbeitrag finanziert.

Typische Inhalte sind Satzungen, Ordnungen, Musterorganigramme, Funktionsbeschreibungen, Dienst-anweisungen (Kassenordnung, Umgang mit Sachspenden, Inventur des Anlagevermögens), Kontierungsrichtlinie, Bilanzierungsrichtlinie. In das Handbuch können bereits zahlreiche Vorarbeiten integriert werden, z.B. Qualitätshandbücher oder Revisionshinweise.

2. Risikoinventur

In den Prozess der strategischen Planung wird eine jährliche Risikoinventur integriert. Die Phase der Ist-Analyse wird für die systematische Darstellung und Bewertung von Unternehmensschwächen (und -stärken) sowie der Umweltrisiken (und -chancen) genutzt. Die Bewertung der Risiken ergibt sich aus der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Höhe des Schadens.²⁹ In die strategischen Entscheidungen am Ende des Planungsprozesses geht eine bewusste Entscheidung über politisch gewollte und wirtschaftlich verkraftbare Risiken ein. Diese risikopolitische Positionierung ist jedes Jahr neu zu überprüfen und klar zu artikulieren.

3. Regelmäßig Überprüfung der Organisationsstrukturen

Im Rahmen der strategischen Ist-Analyse sind auch die eigenen Organisationsstrukturen kritisch zu hinterfragen. Passen sie zu den Anforderungen der Umwelt und den eigenen Verbandszielen? Werden Risiken ausreichend in der Organisation abgebildet, indem zuständige Stellen für die Handhabung der Risiken definiert werden?

4. Risikomanagement

Im Rahmen der strategischen Planung können erkannte Risiken akzeptiert, reduziert, abgewälzt und vermieden werden. Mögliche Instrumente zur Beeinflussung von Risiken sind u.a. Versicherungen, qualifizierte externe Beratung, Verbesserung der Informationsbasis, Kooperation, Vertragsgestaltung, Begrenzung oder Reduktion eingesetzter Mittel, Auslagerung und Outsourcing.

5. Früherkennung von Risiken, strategisches Berichtswesen

Aus der Unternehmens- und Umweltanalyse werden Hinweise auf Risiken gewonnen. Diese können vom Konkurrenzverhalten³⁰ bis zur Änderung der Rechtslage reichen. Im Rahmen der strategischen Planung ist sicherzustellen, dass Änderungen in diesem Bereichen rechtzeitig den Entscheidungsträgern der Organisation bekannt werden. Dazu sind folgende Entscheidungen zu treffen:

- Wer ist für die Beobachtung des Bereichs, z.B. Konkurrenzbeobachtung, Kundenzufriedenheit zuständig?
- Welche Intensität der Beobachtung ist angemessen?
- Welche besonderen Maßnahmen sind zu ergreifen, damit relevante Änderungen rechtzeitig erkannt werden können, z.B. Weiterbildung, Be-

such von Tagungen, Abonnement und Auswertung von Fachzeitschriften, Mitarbeit in Arbeitskreisen, Einschaltung Externer?

- Wie fließen die Beobachtungen in das Besprechungs- und Berichtswesen ein, z.B. durch Frühindikatoren = Kennzahlen oder turnusmäßige Berichterstattung in einem Gremium?

6. Aufbau eines Verbandscontrollings

Eine Vielzahl von Erkenntnissen lässt sich nicht durch Betrachtung einer einzelnen Organisationseinheit gewinnen. Auch muss nicht das Rad jedesmal neu erfunden werden. Über Arbeitskreise auf Landes/Bezirks- und Bundesebene sollten die günstigsten Einsatzbereiche für ein Verbandscontrolling entwickelt werden. Zu denken ist an branchenspezifische Betriebsvergleiche, Kennzahlendatenbank, standardisierte Bilanzanalyse, Risikoraster, Entwicklung von Musterberichten mit wirtschaftlichem und fachlichem Bezug (über die für Nonprofit-Organisationen verkürzte Sicht der Balanced Scorecard hinausgehend), die Vermittlung von Benchmarking-Partnerschaften, der moderierte Informationsaustausch in Arbeitskreisen, gegenseitiger vorübergehender Mitarbeiteraustausch und die gemeinsame, verbandsinterne Fortbildung. Besonderer Wert wäre auf die Integration von politischen und fachlichen Aspekten in die Controllingssysteme zu legen, damit nicht bei einer rein wirtschaftlichen Optimierung die ideellen Ziele auf der Strecke bleiben.

7. Kontierungs-, Kostenrechnungs- und Bilanzierungsrichtlinien

Nur durch Standards im Rechnungswesen lassen sich Fehlinformationen vermeiden und kostengünstig gemeinsame Instrumente entwickeln. Durch die Verpflichtung zur kaufmännischen Buchführung und den HGB-Regelungen für Kapitalgesellschaften ist hier bereits viel erreicht. Durch eine weitere Vereinheitlichung wird das Risikomanagement erleichtert.

²⁹ anschaulich dargestellt bei Bitz, Risikomanagement nach KonTraG, Stuttgart 2000, S. 45 f.

³⁰ z.B. Kooperation, vgl. Ottmad/Wahl/Miegel in der im Jahr 2000 im Olzog Verlag veröffentlichten Studie *Zwischen Markt und Mildtätigkeit*, S. 191 f.

Maßnahmen im Bereich Qualifizierung

Für die Umsetzung des Risikomanagements genügen nicht zweckmäßige Aufgabenverteilung und ein Controllingsystem, sondern alle beteiligten Personen müssen über die notwendigen Qualifikationen verfügen. Besondere Probleme ergeben sich aus dem regelmäßigen Wechsel ehrenamtlicher Funktionsträger, den erst noch in der Entwicklung befindlichen Sozialmanagementausbildungen und den sich schnell wandelnden Anforderungen an die Führung sozialer Betriebe. Die nachfolgenden Angebote richten sich differenziert an

- ehrenamtliche Vorstände
- hauptamtliche Geschäftsführung/Vorstand
- ehrenamtliche Verbandsrevision
- hauptamtliche Innenrevision
- hauptamtliches Controlling

und werden überwiegend auf Bundesebene, gemeinsam mit den Landes-/Bezirksverbänden entwickelt werden müssen, damit ein verbandsweit einheitliches Niveau gewährleistet ist und sich die Entwicklungskosten in Grenzen halten.

1. Entwicklung von verbindlichen Einführungsmodulen für neue Funktionsträger

Nur durch eine systematische Vermittlung von Basiswissen lässt sich ein Risikomanagement auf allen Ebenen einführen und trotz personeller Fluktuation aufrecht erhalten. Besonders gestiegene Anforderungen an ehrenamtliche Revisoren lassen sich realistisch nur mit genau auf diese Zielgruppe zugeschnittenen Angeboten umsetzen. Aber auch eine „Grundausbildung“ für neue Geschäftsführer, wie vom DRK schon seit Jahren praktiziert, erscheint sinnvoll.

2. Moderierter Erfahrungsaustausch

Durch einen gesteuerten Erfahrungsaustausch können die Praxiserfahrungen ausgewertet und bewährte Lösungen verbandsweit zugänglich gemacht werden. Parallelentwicklungen werden vermieden und aus Fehlern können alle lernen, ohne die Fehler zu wiederholen. Diese Form bietet sich

besonders für die hauptamtlichen Spezialisten, Controller und Innenrevisoren, an.

3. Qualifizierte innerverbandliche Fortbildung

Die innerverbandliche Fortbildung sollte einen hohen Grad an Verbindlichkeit haben, aber nicht als Ersatz für überverbandliche Fortbildung gelten. Die innerverbandliche Fort- und Weiterbildung kann spezifischer auf die Bedingungen der AWO Rücksicht nehmen. Sie ermöglicht gezielt, erkannten Schwächen vorzubeugen und fördert die innerverbandliche Bildung von Netzwerken solidarischer Zusammenarbeit. Die Angebote müssen sowohl für ehren- wie hauptamtliche Zielgruppen im Sinne systematischer Personalentwicklung verstanden werden.

4. Online-Angebote

Als bundesweites Intranet lässt sich kostengünstig eine Datenbasis aufbauen, die sowohl verbandsinterne wie externe Informationen systematisch erschließt und kostengünstig verteilt. Mit einem Redaktionssystem ist sogar eine verteilte Betreuung problemlos möglich, was der föderalistischen Struktur der AWO entgegenkommt und eine Nutzung der verteilten Kompetenzen zulässt. Beispielhaft seien als Inhalte genannt: Verbandsregularien, Revisionshandbuch, Organisationshandbuch, Gesetze, Verordnungen, ausgewählte kommentierte Urteile und Erlasse, Fachaufsätze, Expertendatenbank mit verbandsinternen und -externen Spezialisten. Neben diesen statischen Angeboten, die durch Volltextsuche komfortabel erschlossen werden können, sollten dynamischen Angebote, wie z.B. Diskussionsforen, E-Mail-Fachberatung, Newsletter und Mailinglisten zum Einsatz kommen. So könnten z.B. alle Verbandsrevisoren über den ihnen vorbehaltenen Newsletter schnell und kostengünstig über ein wichtiges Urteil informiert werden.

5. Arbeitshilfen

Die in den Arbeitskreisen und durch hauptamtliche Spezialisten gewonnenen Erkenntnisse sollten in praktische Arbeitshilfen (Checklisten, Kalkulationstabellen, ...) umgesetzt und allgemein verfügbar gemacht werden. Dafür bietet sich besonders das Intranet an.

6. Beratung, weitere Dienstleistungen

Wie bereits im Bereich Qualitätssicherung praktiziert, wäre zu prüfen, welche weiteren Dienstleistungen unterstützend durch Einrichtungen der Arbeiter-

wohlfahrt angeboten werden können. Dazu zählen z.B. Betriebsvergleiche, individuelle Beratungen und professionelle Krisenintervention einschließlich Geschäftsführung auf Zeit. Alternativ sind die Vorteile eines Fremdbezuges der Leistungen zu prüfen.

Maßnahmen Risikoindex und Sanierungskommission

Als Ergänzung des Verbandscontrollings wird ein Risikoindex erstellt. In diesen Index gehen ein

- klassische Bilanzkennzahlen, z.B. Eigenkapitalquote
- „harte Faktoren“ wie Strukturen (z.B. keine Stellenbeschreibungen für alle Verwaltungs-/Leistungsstellen)
- „weiche Faktoren“ wie Umfang der innerbetrieblichen und überbetrieblichen Weiterbildung

Damit steht ein verbandsweites Frühwarnsystem zur Verfügung. Die Entwicklung und laufende Betreuung des Systems muss bei einer hauptamtlichen Stelle angesiedelt werden.

Jede Organisationseinheit erhält jährlich einen Fragebogen und als Rückmeldung eine kommentierte

Auswertung (automatisch erstellt) über ihren aktuellen Punktestand sowie Vergleichszahlen. Alternativ könnte der Index bei Vereinen mit Tochter-GmbH auch auf die konsolidierte Einheit (ohne Innenumsätze) bezogen werden.

Ab einem Grenzwert interveniert eine Sanierungskommission, die aus haupt- und ehrenamtlichen Revisoren sowie nach Bedarf externen Experten besteht. Für die Zusammensetzung, die organisatorische Verankerung und die Tätigkeit sind Regularien zu entwickeln. Denkbar ist eine direkte Anbindung an den Bundesvorstand. Bei vorliegen objektiver Krisengefahren muss eine schnelle und weitreichende Intervention möglich sein.

Die Sanierungskommission wird auch auf Anrufung durch die jeweilige Verbandsrevision einer Gliederung oder unmittelbaren Obergliederung tätig.

Zusammenfassung: 10 Thesen zum Risikomanagement der AWO

1. Kontrolle ist ein in weiten Bereichen der sozialen Arbeit negativ besetzter Begriff, der oft mit Misstrauen, Einschränkung wünschenswerter Autonomie und anderen Ärgernissen assoziiert wird.
2. Gleichwohl ist inzwischen in allen Gremien der AWO akzeptiert, dass Kontrolle eine wichtige Service- und Bestandssicherungsfunktion zukommt. Diese Erkenntnis basiert vor allem auf drei Entwicklungen:
 - Auch in der Arbeiterwohlfahrt haben ökonomische Katastrophen, von drastischen Verlusten bis zu Konkursen/Insolvenzen, die Notwendigkeit betriebswirtschaftlicher Kompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten schmerzhaft verdeutlicht. Diese Vorkomm-

nisse gefährden das Ansehen und die Bonität des Gesamtverbandes und sind daher keine rein lokalen Probleme.

- Der zunehmende wirtschaftliche Druck auf Grund rückläufiger öffentlicher Finanzierung bei zunehmender gewerblicher Konkurrenz in den gewinnbringenden Tätigkeitsfeldern erschwert die Schaffung finanzieller Spielräume.
- Schließlich hat das KonTraG (Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich) zu einer verstärkten Diskussion über Risikomanagement und Haftung geführt.
- 3. Das KonTraG ist zwar rechtlich nur sehr eingeschränkt auf Wohlfahrtsverbände anwendbar,

wird aber praktisch zu einer stärkeren Beschäftigung mit Risikomanagement zwingen.

Es bezieht sich vorrangig auf börsennotierte Aktiengesellschaften, dient nur der Vermeidung existenzbedrohender Risiken und nimmt besonders die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in die Pflicht. Der Gesetzgebers reagiert mit dem KonTraG auf große und spektakuläre Unternehmenskrisen und -zusammenbrüche – man denke an Schneider oder Holtzmann –, auf die die Wirtschaftsprüfungsgesellschaften nicht rechtzeitig hingewiesen hatten. Die Forderung nach einem Risikomanagement nach KonTraG greift für die Arbeiterwohlfahrt viel zu kurz, da es nicht darauf ankommen kann, nach KonTraG ausschließlich existenzbedrohende Risiken abzuwenden und nicht existenzbedrohende Risiken unbeachtet zu lassen. Gleichwohl wird die Diskussion um das KonTraG die Forderungen nach Risikomanagementsystem stärken und vor allem die Bereitschaft, Haftungsansprüche auch gegenüber Verbänden und ihren (ehren-/hauptamtlichen) Gremien durchzusetzen, fördern

4. Juristisch deutlich folgenreicher als das KonTraG sind gerade für einen formal vorrangig ehrenamtlich geführten Verband die Haftungsrisiken der Vereinsvorstände, sowie die aus dem vereinsrechtlichen Auftragsverhältnis resultierenden Anforderungen an den Vorstand.

An dieser Perspektive ist in den letzten Jahren ein deutlich gestiegenes Interesse festzustellen. Eine Folge des KonTraG wird voraussichtlich die verstärkte Inanspruchnahme ehren- und hauptamtlicher Führungskräfte durch interne und externe Geschädigte im Falle von Krisen sein. Gleichwohl ist die ausschließliche Minimierung von Vorstandsrisiken sicher noch kein umfassender Ansatz zur sinnvollen Gestaltung von Steuerungs- und Kontrollmechanismen für die Arbeiterwohlfahrt.

5. Die Forderung nach effizientem Mitteleinsatz ist für die AWO selbstverständlich:

- Das vereinsrechtlich vorgegebene Auftragsverhältnis zwischen Verein (= Mitgliederversammlung) und Vorstand (= „Geschäftsführung“) verpflichtet zu einem sorgfältigen Umgang mit dem fremden Vermögen.

- Die Kostenträger und Zuwendungsgeber verlangen eine wirtschaftliche Verwendung der überlassenen Mittel.
- Im Bereich der marktgängigen Dienstleistungen, der noch an Bedeutung gewinnen wird, zwingt die Konkurrenzsituation zu anderen Verbänden und privaten Anbietern zu einer mindestens vergleichbaren Effizienz des Leistungsprozesses, um langfristig überleben zu können.
- In das Leitbild der Arbeiterwohlfahrt hat auch eine ökologische Selbstverpflichtung Eingang gefunden. Diese bedeutet z.B. effizienten Einsatz von Rohstoffen und Energie. Auch wenn ökologische Aspekte unabhängig von Effizienzüberlegungen zu prüfen sind, fallen Effizienzsteigerung und Schonung von Ressourcen oft zusammen.
- Schließlich liegt im sozialen Anliegen der Arbeiterwohlfahrt immanent eine Verpflichtung zur Effizienz. So lange politische Missstände zu beklagen und Notlagen zu lindern sind, verbietet die ideelle Zielsetzung an sich bereits jede Vergeudung von Ressourcen und jedes Verpassen von Chancen zur Zielerreichung.

6. Zwischen dem im Leitbild formulierten Anspruch „... wir gewährleisten Transparenz und Kontrolle unserer Arbeit.“ und der Realität besteht eine deutliche Lücke.

Extern publizieren die wenigsten großen Verbände ihren Jahresabschluss einschließlich Geschäftsbericht. Auch die interne Transparenz, z.B. in Form von geschäftsfeldspezifischen Kennzahlendatenbanken und Qualitätsvergleichen, ist noch gering entwickelt.

7. Verfahren zur Risikovorsorge, Kontrolle und Steuerung müssen das Wesen der Arbeiterwohlfahrt, insbesondere seine föderalistische Struktur, respektieren. Sie haben sich den Verbandszielen und -werten unterzuordnen als Instrumente zur verbesserten Zielerreichung, Bestands- und Erfolgssicherung.

Schon im Leitbild steht „Die Betriebswirtschaft hat dienende Funktion.“ Dies gilt gleichermaßen für Aspekte der Wirtschaftlichkeit wie der Organisation. Bestimmend für die Arbeiter-

wohlfahrt sind die wertegeleitete Geschäftspolitik, der Charakter als demokratische, flächendeckend ehrenamtlich arbeitende Massenorganisation, breit diversifizierter Anbieter sozialer Dienstleistungen und sozialpolitischer Akteur. Das Steuerungs- und Kontrollsystem muss die Handlungskompetenz ehrenamtlicher Führungskräfte stärken, ohne sie in die Rolle Hauptamtlicher zu drängen. Die wirtschaftlichen Betriebe bedürfen der Größe nach angemessener Kontroll- und Controllingssysteme. Die Verfolgung politischer, fachlicher und wirtschaftlicher Ziele sowie die Beobachtung entsprechender Risiken muss gleichgewichtig vorgesehen sein. Autonomie einzelner Gliederungen und verbandlicher Einheiten muss soweit möglich sein, wie keine unverhältnismäßigen Risiken für den Gesamtverband entstehen. Solidarität erfordert gleichermaßen Autonomie und Vertrauen, wie Transparenz und Korrekturmechanismen.

Zu klären sind daher der optimale Regelungsbedarf nach Gegenstandsbereich und Tiefe, sowie die Abgrenzung zwischen Verpflichtung, Empfehlung und unverbindlichen Arbeitshilfen. Die Regelungen müssen der Breite verbandlicher Tätigkeit angemessen sein und u.a. Wirtschaftlichkeit, Organisation/EDV, fachliche Qualität und Marketing umfassen. Sie können nur als integriertes Gesamtsystem einen wirksamen Beitrag zur effizienten Umsetzung der Verbandspolitik liefern.

8. Die notwendigen Maßnahmen zur Kontrolle und effizienten Steuerung sind sehr vielfältig und müssen als Gesamtsystem zum Einsatz kommen.

Korrespondierend zu den vielfältigen Dimensionen der Verbandstätigkeit (Politik, Wirtschaft, Fachlichkeit) bedarf es der Sammlung,

Bewertung, Weiterentwicklung, Anpassung und schließlich Integration unterschiedlicher Informations-, Steuerungs- und Kontrollsysteme. Diese sind auf ehrenamtlichverbandlicher und auf hauptamtlich-betrieblicher Ebene zu anzusiedeln.

Zahlreiche Ansatzpunkte sind in diesem Papier im Abschnitt Maßnahmenkatalog aufgeführt. Dabei handelt es sich nicht um einen Katalog, aus dem beliebig einzelne Teile herausgesucht werden können. Risikomanagement ist eine sehr komplexe Aufgabe. Nur ein abgestimmtes System aus allen dort aufgeführten Maßnahmen kann eine wirksame Risikovorsorge darstellen.

9. Effizienzsteigerung sowie Schaffung von Transparenz und Kontrolle sind eine Aufgabe aller Gliederungen, Gremien und Akteure innerhalb der Arbeiterwohlfahrt.

Die Arbeiterwohlfahrt tritt mit einem Namen und einem Erscheinungsbild nach außen auf. Wirtschaftliche Verluste und öffentlicher Vertrauensverlust treffen immer den ganzen Verband. Daher muss ein Steuerungs- und Kontrollsystem in einem föderalistischen Verband einen umfassenden Ansatz haben und den gesamten Verband umfassen. Weder ein zentralistischer Ansatz, noch lauter isolierte Insellösungen sind der Arbeiterwohlfahrt angemessen. Mitgestalter und zugleich auch Nutznießer sind in erster Linie Vorstand, Geschäftsführung, Aufsichtsgremien (Aufsichtsräte, Ausschüsse mit Überwachungsfunktion, Verbandsrevision) und leitende Angestellte auf allen Ebenen.

10. Die konkrete Umsetzung bedarf einer tiefgehenden und breiten Diskussion in allen zuständigen Gremien des Verbands mit dem Ziel von statuarischen Veränderungen.

Literaturverzeichnis

Bitz, Risikomanagement nach KonTraG, Stuttgart 2000, 100 Seiten, DM 68,00

Der Autor arbeitet die auf bestandsgefährdende Risiken gerichtete Zielsetzung des KonTraG präzise heraus. Die weiteren Ausführungen sind bei dem Aufbau eines Frühwarnsystems im Sinne des KonTraG und bei dem Aufbau eines weitergehenden Risikomanagementsystems gleichermaßen hilfreich. Leider sind die für den NPO-Sektor hochinteressanten Abschnitte über die nicht quantifizierbaren Risiken und das Balanced Scorecard sehr kurz geraten.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.): Früherkennung von Chancen und Risiken – Kleinere und mittlere Unternehmen, Arbeitsheft, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Berlin) 1998, 3. Auflage, 78 Seiten, kostenlos

Das kostenlos vom BMWi abgegebene Arbeitsheft enthält zahlreiche Checklisten und Formulare, die zur unmittelbaren Anwendung der Empfehlungen anregen. Die Darstellung ist gut gegliedert und durch Grafiken aufgelockert. Umfang und Qualität des Inhalts entsprechen voll dem Ziel, Unternehmern einen ersten Einstieg in die kritische Betrachtung zentraler betriebswirtschaftlicher Aspekte ihres Handelns zu erleichtern.

Dörner, Dietrich: Die Logik des Misslingens – Strategisches Denken in komplexen Situationen, Rowohlt Taschenbuch Verlag (Reinbek bei Hamburg) 1992, 320 Seiten, ISBN 3-499-19314-0, 16,90 DM, rororo science Taschenbuch 9314

Dörner beschreibt in einem leicht lesbaren Erzählstil, warum Menschen in komplexen Situationen systematisch scheitern. Die wichtigsten Hindernisse für das erfolgreiche Entwickeln von Strategien liegen weder im Unternehmen noch in der Umwelt, sondern vielmehr in der Funktionsweise menschlicher Gehirne. Bei Kenntnis der cerebralen Schwachstellen sollte es dem Leser etwas leichter fallen, Fehlentscheidungen in komplexen Situationen zu vermeiden. Auch wenn es in dem Buch um Tschernobyl und Entwicklungshilfe geht, ist es eines der wichtigsten Bücher zum strategischen Controlling.

Lück, Elemente eines Risiko-Managementsystems – Die Notwendigkeit eines Risiko-Managementsystems durch den Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), Der Betrieb 1998, 8-14

Der Autor stellt die Einzelheiten des Risiko-Managementsystems einschließlich seiner Einzelkomponenten sehr anschaulich dar. Die Ausführungen helfen bei dem Aufbau eines Frühwarnsystems im Sinne des KonTraG und bei dem Aufbau eines weitergehenden Risikomanagementsystems gleichermaßen. Im Anhang erhält der Aufsatz eine ausführliche Checkliste zur Einrichtung eines Risiko-Managementsystems.

Ottnad/Wahl/Miegel, Zwischen Markt und Mildtätigkeit – Die Bedeutung der Freien Wohlfahrtspflege für Gesellschaft, Wirtschaft und Beschäftigung, 235 Seiten, DM 24,80

Die leicht lesbare Studie stellt eine weitgehend realitätsnahe Standortbestimmung der Freien Wohlfahrtspflege dar. Während der mit der Materie vertraute Leser das erste Drittel des Buches nur flüchtig durchzusehen braucht, vergegenwärtigen die ab dem 3. Kapitel dargestellten Rahmenbedingungen den Veränderungsdruck in der Wohlfahrtspflege. Im 4. Kapitel zu den Schlussfolgerungen werden die Entscheidungsalternativen der Freien Wohlfahrtspflege gut herausgearbeitet. Der aufgeschlossene Leser wird hier viele Denkanstöße zur künftigen Organisationsstruktur und Rechtsformgestaltung der Betriebe ableiten können.