

ZInsO³¹

Zeitschrift für das gesamte Insolvenz- und Sanierungsrecht

31. Juli 2025

28. Jahrgang · Seite 1489 bis 1548

FOKUS

Transformation und Restrukturierung
in der Krise

Frank Romeike / Josef Scherer
Risikoblind in den Staatsbankrott

Risikoblind in den Staatsbankrott

Warum staatliche Resilienz ohne professionelles Risikomanagement scheitert

von Frank Romeike¹, Rosenheim und Professor Dr. Josef Scherer², Deggendorf

Die aktuelle Lage Deutschlands, das sich über die Öffentliche Hand und ihre Beteiligungsgesellschaften um Daseinsvorsorge und Sicherheit für seine Bürger kümmern soll, ist besorgniserregend:

- Hybride Bedrohung respektive hybride Kriegsführung hat Deutschland erreicht.³ Die wachsenden geopolitischen Verwerfungen führten zur Erkenntnis, dass Deutschland auch konventionell derzeit nicht verteidigungsfähig ist.⁴
- Strukturelle Überlastung staatlicher Systeme: Viele Bereiche der Daseinsvorsorge – von Bildung und Gesundheit bis zu Infrastruktur und öffentlichem Verkehr – sind über Jahre unterfinanziert oder organisatorisch vernachlässigt worden.
- Die reale Gesamtverschuldung Deutschlands beträgt heute mehr als 7 Billionen € (implizite Schulden).⁵ Die Differenz zu den offiziellen Zahlen (i.H.v. rd. 2,5 Billionen €) ergibt sich aus dem sog. Nachhaltigkeitsdefizit – also den ungedeckten Zahlungsverprechen des Staates (bspw. Pflege- und Gesundheitskosten, Beamtenpensionen), die künftige Generationen erfüllen müssten, wenn die bestehenden Strukturen nicht reformiert werden. Schattenhaushalte und Sondervermögen (z.B. Klima- und Transformationsfonds, Sondervermögen Bundeswehr) verschleiern weiter die tatsächliche Belastung.⁶
- Kritische (digital und analoge) Infrastrukturen sind derzeit kaum angemessen geschützt.⁷
- Der Weg aus der „Wirtschaftsflaute“ mit „Wachstums-Booster“ erfordert zusätzlich hohe Investitionen und trifft auf leere Staatskassen.⁸
- Bedenklich ist auch, dass die Öffentliche Hand mit ihren Beteiligungsgesellschaften wohl nicht annähernd über das erforderliche Risikomanagement verfügt, wie es Gesetzgebung, Rechtsprechung und die „Anerkannten Regeln der Technik“ erfordern, um für angemessene Resilienz zu sorgen.

Dass die Leitungsorgane staatlicher Organisationseinheiten in öffentlicher oder privater Rechtsform sich stark gesteigener Haftungsrisiken ausgesetzt sehen, ist für die Bürger nur ein schwacher Trost. Sowohl die Erkenntnis, wie ein angemessenes und wirksames Risikomanagement (jenseits eines bürokratischen Papiertigers) umgesetzt werden muss, als auch die angemessene Umsetzung in die Praxis ist bei den Verantwortlichen der Organisationen der Öffentlichen Hand häufig nicht erkennbar. Dies führt zu Missmanagement, finanziellen Schäden,⁹ manifestiert die fehlende Resilienz, behindert die wirtschaftliche Konsolidierung und erhöht dadurch die persönlichen Risiken aller Bürger.

Die öffentliche Verwaltung verwaltet erhebliche finanzielle Mittel der Steuerzahler – umso gravierender wirken sich Fehl-

* Frank Romeike ist Gründer, Geschäftsführer und Eigentümer des Kompetenzzentrums RiskNET GmbH – The Risk Management Network. In seiner beruflichen Vergangenheit war er u.a. Chief Risk Officer (CRO) bei der IBM Central Europe. Er hat weltweit Risikoanalysen für große Infrastruktur- und Innovationsprojekte durchgeführt und Unternehmen aller Branchen beim Aufbau wirksamer Risikomanagementsysteme begleitet. Im Rahmen von Intensiv- und Inhouse-Seminaren der Risk Academy hat er weltweit mehr als 25.000 Risikomanager ausgebildet bzw. gecoach. Frank Romeike ist Autor zahlreicher Publikationen und Standardwerke rund um den Themenkomplex Risk Management, stochastische Methoden und Data Analytics. Weitere Informationen unter: <https://www.risknet.de/ueber-risknet/redaktion/frank-romeike/>.

** Rechtsanwalt Prof. Dr. Josef Scherer ist Prof. für Unternehmensrecht (Compliance), Risiko- und Krisenmanagement, Sanierungs- und Insolvenzrecht und Leiter der Stabstelle ESGRC an der Technischen Hochschule Deggendorf. Zuvor arbeitete er als Staatsanwalt an diversen LG und RiLG in einer Zivilkammer. Neben seiner Tätigkeit als Seniorpartner der auf Wirtschaftsrecht und Governance, Risiko- und Compliancemanagement (GRC) spezialisierten Kanzlei Prof. Dr. Scherer & Partner mbB, erstellt er wissenschaftliche Rechtsgutachten und agiert als Richter in Schiedsgerichtsverfahren. Seit 2001 arbeitet er auch als Insolvenzverwalter in verschiedenen Amtsgerichtsbezirken. Weitere Informationen unter: <https://www.scherer-recht.de/kanzlei/team/partner-rechtsanwaelte/19-prof-dr-josef-scherer.html>.

1 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung (2025): Hybride Bedrohungen, 6.3.2025, Internet: <https://www.bmvg.de/de/themen/sicherheitspolitik/hybride-bedrohungen> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

2 Vgl. hierzu die Analyse des Bundesrechnungshofes: Bundesrechnungshof (2025): Bericht nach § 99 BHO: Handlungsbedarf bei der Bundeswehr – Wiederausrichtung auf Landes- und Bündnisverteidigung erfordert verantwortungsvolle Mittelverwendung und Kurskorrektur bei Organisation und Personal, 27.5.2025 („Der vergrößerte Finanzrahmen schafft neue Herausforderungen und erfordert einen verantwortungsvollen Umgang mit dem Geld. Ziel muss es sein, die Wirkung der Verteidigungsausgaben spürbar zu erhöhen und gleichzeitig den Effizienzdruck beizubehalten. Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass es dem BMVg und der Bundeswehr oft nicht gelingt, die finanziellen Mittel zielgerichtet und wirtschaftlich zu verwenden. Hinzu kommt: Wenn einer Organisation in kurzer Zeit deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, steigt das Risiko für unwirtschaftliches Handeln. Dieses Risiko wird verstärkt, weil das BMVg dem Faktor Zeit nun oberste Priorität für das Beschaffungswesen eingeräumt hat.“); M. Greive/M. Koch (2025): Pistorius ebnet Weg für eine Rückkehr zur Wehrpflicht, Handelsblatt, 12.6.2025, Internet: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/verteidigung-pistorius-ebnet-weg-fuer-eine-rueckkehr-zur-wehrpflicht/100134328.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

3 Vgl. C. Hagist/R. Kohlstruck (Hrsg.), FS Raffelhüschen zum 65 Geburtstag, 2022: Fiskalische Nachhaltigkeit: Von der ökonomischen Theorie zum politischen Leitbild, sowie Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienst) (2020): Implizite Verschuldung und fiskalische Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte, v. 26.2.2019 – WD 4 - 3000 – 021/19.

4 Die offizielle Schuldenquote reicht nicht aus, um das Insolvenzrisiko eines Staates realistisch zu bewerten. Entscheidend sind Tragfähigkeit, Haushaltsdisziplin, demografische Trends, Zinsstruktur und implizite Lasten.

5 Vgl. Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenfälle (o. J.): KRITIS-Gefahren, Internet: https://www.bbk.bund.de/DE/Themen/Kritische-Infrastrukturen/KRITIS-Gefahrenlagen/kritis-gefahrenlagen_node.html [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

6 Vgl. N. Kohnert (2025): Wer soll den Investitions-Booster bezahlen?, Tagesschau.de, 13.6.2025, Internet: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/investitionsbooster-bund-laender-100.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

7 Es sei an dieser Stelle exemplarisch nur auf die Northvolt-Insolvenz und die dilettantische Risikoanalyse verwiesen. Vgl. vertiefend F. Romeike (2025): Northvolt: Unsicherheit wurde ausgeblendet, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/northvolt-unsicherheit-wurde-ausgeblendet/> [Letzter Zugriff: 1.7.2025].

entscheidungen, Planungsfehler und Ineffizienzen aus. Im Jahr 2024 beliefen sich die Steuereinnahmen in Deutschland insgesamt auf etwa 947,7 Mrd. € vor Verteilung auf Bund, Länder und Kommunen. Nach der üblichen Aufteilung ergibt sich für die einzelnen Ebenen: Bund ca. 38,8 % (ca. 368 Mrd. €), Länder ca. 41,7 % (ca. 395 Mrd. €) und Kommunen ca. 15,6 % (ca. 148 Mrd. €).⁸

Die Öffentliche Hand ist treuhänderische Verwalterin von Steuergeldern – und damit verpflichtet, mit diesen Mitteln wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig umzugehen. Diese Grundsätze ergeben sich aus dem Haushaltsrecht (bspw. § 6 BHO,⁹ § 7 LHO), § 53 HaushaltsgrundsätzeG sowie dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gem. Art. 114 GG.¹⁰ Für politische Entscheidungsträger – ob in Ministerien, Behörden oder kommunalen Gremien – folgt daraus eine besondere Sorgfaltspflicht, denn sie tragen Verantwortung für den zielgerichteten und transparenten Einsatz öffentlicher Mittel.

Regelmäßig gibt es zahlreiche Beispiele, in denen fehlendes, dilettantisches oder unwirksames Risikomanagement zur Verschwendung von Steuergeldern geführt hat. Der Bund der Steuerzahler¹¹ dokumentiert jedes Jahr über 100 Fälle von teils skurriler, teils erschreckender öffentlicher Verschwendung, bei denen Projekte chaotisch geplant wurden, künftige Entwicklungen falsch eingeschätzt oder unnötig teure Vorhaben gestartet – stets mit dem Ergebnis, dass am Ende der Steuerzahler die Kosten trägt.¹² Die regelmäßig veröffentlichten Schwarzbücher des Steuerzahlerbundes zeigen eindrücklich, dass ohne vorausschauendes Risikomanagement Kostenexplosionen und Fehlschläge an der Tagesordnung sein können. Besonders prominente Negativbeispiele sind große Infrastrukturprojekte wie der Berliner Hauptstadtflughafen BER, das Bahnhofprojekt Stuttgart 21 oder die Hamburger Elbphilharmonie. Diese Vorhaben stehen sinnbildlich für massive Planabweichungen: Der BER etwa war von Anfang an zum Scheitern verurteilt, weil die Planung unprofessionell war, die Projektleiter nur bedingt über Expertise bei der Umsetzung großer Infrastrukturprojekte verfügten, Risikomanagement und Controlling nicht existierten und offensichtliche Risiken von der Politik totgeschwiegen wurden.¹³ Die ursprünglich mit ca. 2 Mrd. € veranschlagten Baukosten stiegen durch Fehlplanungen, Verzögerungen und Baumängel bis zur Eröffnung 2020 auf über 7 Mrd. €.

Neben massiven Planabweichungen ist das BER-Projekt auch ein Beispiel für Korruption und schlechte Governance im Bereich der öffentlichen Hand. Im Jahr 2014 geriet der damalige Technikchef Jochen Großmann in den Fokus der Ermittler: Er wurde später wegen Bestechlichkeit und Betrugs schuldig gesprochen und erhielt eine Bewährungsstrafe sowie eine Auflage zur Geldzahlung i.H.v. 200.000 €. Hintergrund: Großmann soll Bestechungsgelder von einem niederländischen Planungsbüro gefordert haben, um einen Auftrag zu erhalten. Der Baukonzern Imtech wurde 2013 verdächtigt, Rechnungsbetrag in Millionenhöhe zu praktizieren – u.a. wurden nicht erbrachte Leistungen abgerechnet. Die Staatsanwaltschaft ermittelte gegen leitende Imtech-Manager sowie gegen Fluga-

fenmitarbeiter wegen Verdachts der Bestechlichkeit. Im Jahr 2013 wurde Imtech sogar zahlungsunfähig – der Steuerzahler übernahm per Garantie Belastungen in Millionenhöhe. Das BER-Projekt zeigt sehr anschaulich, wie bei Großprojekten schwache Governance und unzureichendes Risikomanagement zu gravierenden Risiken führt – inklusive persönlicher Fehlverantwortung und finanzieller Verluste, die der Steuerzahler am Ende tragen musste.¹⁴

Ähnlich verhält es sich bei der Hamburger Elbphilharmonie, deren Baukosten sich infolge unzureichender Steuerung verzehnfacht haben – von zunächst 77 Mio. € auf letztlich 789 Mio. € – bei einer Eröffnungsverzögerung von mehreren Jahren. Solche Fälle demonstrieren, dass Risikomanagement kein bürokratischer Luxus, sondern essenziell für Projekterfolg und Haushaltsstabilität ist: Werden Risiken zu Beginn nicht intensiv und intelligent analysiert, sind Fehlentwicklungen vorprogrammiert.

Der Bau des LNG-Terminals in Brunsbüttel durch die German LNG Terminal GmbH gilt als wichtiger Baustein zur Sicherung der deutschen Energieversorgung. Doch das Projekt steht wegen seiner hohen Kosten und Risiken für Steuerzahler in der Kritik. Ursprünglich mit rund 740 Millionen Euro kalkuliert, liegen die Baukosten inzwischen bei etwa einer Milliarde Euro. Private Investoren sind ausgestiegen, weil sie das Projekt für wirtschaftlich nicht tragfähig hielten. Der Staat übernahm über die Staatsbank KfW den größten Teil der Fi-

8 Vgl. Statistisches Bundesamt (2025): Steuereinnahmen 2024 summieren sich auf rd. 948 Mrd. €, Internet: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Steuereinnahmen/steuereinnahmen.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

9 § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO): Notwendigkeit der Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen: „Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind nur die Ausgaben und die Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren (Verpflichtungsermächtigungen) zu berücksichtigen, die zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.“

10 Art. 114 GG: „(1) Der Bundesminister der Finanzen hat dem Bundestage und dem Bundesrate über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres zur Entlastung der Bundesregierung Rechnung zu legen. (2) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Zum Zweck der Prüfung nach Satz 1 kann der Bundesrechnungshof auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Erhebungen vornehmen; dies gilt auch in den Fällen, in denen der Bund den Ländern zweckgebundene Finanzierungsmittel zur Erfüllung von Länderaufgaben zuweist. Er hat außer der Bundesregierung unmittelbar dem Bundestage und dem Bundesrate jährlich zu berichten. Im übrigen werden die Befugnisse des Bundesrechnungshofes durch Bundesgesetz geregelt.“

11 Vgl. <https://www.steuerzahler.de/> sowie <https://www.schwarzbuch.de/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

12 Aktuelle Beispiele unter: <https://www.schwarzbuch.de/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

13 Vgl. hierzu U. Fichtner/A. Geicke/M. Geyer/A. Wassermann, Der Spiegel 34/2017, 64 – 83 sowie F. Romeike/P. Hager (2013): Projekt BER: Risikomanagement Fehlanzeige!, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/projekt-ber-risikomanagement-fehlanzeige/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

14 Vgl. hierzu vertiefend: M. Lutz (2015): Neuer Korruptionsverdacht am Geisterflughafen BER, Internet: <https://www.welt.de/wirtschaft/article137880121/Neuer-Korruptionsverdacht-am-Geisterflughafen-BER.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

nanzierung, ohne dass eine verlässliche Renditeerwartung besteht. Während Unternehmen wie RWE und Gasunie langfristig profitieren könnten, trägt der Steuerzahler das Risiko hoher Baukosten und eines unrentablen Betriebs.¹⁵ Kritiker werfen der Regierung vor, Steuergeld in ein klimapolitisch fragwürdiges und wirtschaftlich unsicheres Projekt zu stecken, das vor allem privaten Partnern nützt.

Dabei beschränken sich die Probleme nicht nur auf Großprojekte. Auch im Verwaltungsalltag führen fehlende Risikoanalysen zu teuren Fehlritten. Die Lehre aus solchen Fällen ist eindeutig: Ohne systematisches Risikomanagement läuft die öffentliche Hand Gefahr, Fehlentscheidungen zu treffen, die vermeidbar gewesen wären. Politiker und Verwaltungen neigen dazu, Risiken zu unterschätzen – nicht zuletzt, weil persönliche Haftungsfolgen häufig fehlen und man insgeheim darauf baut, dass der Steuerzahler für Mehrkosten aufkommt. Diesem Risiko einer laxen Steuerung im sicheren Schatten des Staatshaushalts kann nur durch eine konsequente Implementierung eines wirksamen und methodisch fundierten Risikomanagement begegnet werden.

Auch bei der Ahrtal-Katastrophe am 14. und 15.7.2021 wurde die reale Gefahr – trotz vorliegender Frühwarnindikatoren – durch die lokalen Behörden massiv unterschätzt.¹⁶ Die Vorhersagen deuteten auf ein extrem seltenes und schwerwiegendes Ereignis hin, dessen potenzielle Zerstörungskraft nicht angemessen in die Notfallplanung einbezogen wurde. Möglicherweise hatten die Behörden die Gesetzmäßigkeiten und Methoden der Stochastik nicht verstanden.¹⁷ Denn intelligente Risikomanager wissen, dass insbesondere kritische „Tail-Ereignisse“ bei der Bewertung kritischer Risikoszenarien eine besondere Beachtung finden sollten – und diese zeichnen sich eben gerade durch extrem niedrige Wahrscheinlichkeiten aus.¹⁸ Außerdem gab es massive Kommunikationsdefizite: Das Fehlen einer direkten und effektiven Kommunikationsstrategie führte dazu, dass die Dringlichkeit der Lage unterbewertet wurde und viele Menschen überrascht wurden. Außerdem gab es eine mangelhafte Infrastrukturvorbereitung: Die vorhandenen Schutzmaßnahmen wie Dämme und Ablaufsysteme waren nicht auf ein Ereignis dieser Größenordnung ausgelegt. Es mangelte an einer vorausschauenden Infrastrukturplanung, die extremen Wetterbedingungen standhalten könnte.

Seriöse Risikobewertung sowie die Analyse sinnvoller präventiver oder reaktiver Maßnahmen bedingen einen evidenzbasierten und wissenschaftlichen Diskurs sowie eine interdisziplinäre Risikoanalyse basierend auf Fakten sowie fundierten Methoden jenseits „gefühlter Wahrheiten“ oder ideologischer Weltbilder.¹⁹ Wenn scheinbar unvorhersehbar ein ungewünschtes Szenario eintritt, wird schnell der „Schwarze Schwan“ aus dem Hut gezaubert. „Das konnten wir nicht wissen!“ heißt es dann. Der „Schwarze Schwan“ ist ein Symbol für Ereignisse, die als völlig unwahrscheinlich gelten und gänzlich überraschend eintreten.²⁰

Doch bei genauerem Hinsehen stellt sich heraus, dass der scheinbar „Schwarze Schwan“ nur ein dreckiger weißer Schwan war. Weder Flutkatastrophen noch Pandemien oder

geopolitische Konflikte, noch die Nuklearkatastrophe in Fukushima oder Black-Out-Szenarien, die Insolvenz von Northvolt, Cyberattacken oder Rohstoffvolatilitäten oder -knappheiten sind „Schwarze Schwäne“.²¹

I. Korruption und Complianceverstöße im Bereich der Öffentlichen Hand

Korruption bezeichnet den Missbrauch eines öffentlichen Amtes, eines politischen Mandats oder einer sonstigen Funktion, um sich oder Dritten unrechtmäßig Vorteile zu verschaffen – meist verbunden mit Schaden für die Allgemeinheit. In einem demokratischen Rechtsstaat ist Korruption nicht hinnehmbar; sie untergräbt das Vertrauen der Bürger in staatliche Institutionen und verursacht erhebliche volkswirtschaftliche Schäden. Trotz vielfältiger Gegenmaßnahmen werden in Deutschland pro Jahr rd. 1.200 Korruptionsfälle aufgedeckt, vor allem in der öffentlichen Verwaltung (insbesondere in Kommunalbehörden).²² Besonders anfällig sind Bereiche wie öffentliche Beschaffung, Bauwesen und überall dort, wo Genehmigungen erteilt werden. Nach Lagebildern des Bundeskriminalamts treten viele Fälle als langfristige, strukturelle Beziehungen auf, bspw. Sachbearbeiter, die über Jahre in derselben Position Vorteilsannahmen treffen. Häufig bestehen die gewährten Vorteile in kleinen Sachzuwendungen oder Einladungen, während direkte Geldzahlungen seltener sind.

15 Vgl. hierzu vertiefend: Tagesschau (2025): Staatsbeteiligung mit hohem Risiko, 24.06.2025, Internet: <https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr/lng-erdgas-vergabeverfahren-brunsbuettel-100.html> [Letzter Zugriff: 1.7.2025].

16 Vgl. F. Romeike/J. Scherer/S. Seehaus (2024): Ahrtal-Katastrophe und die Staatsanwaltschaft: Erhebliche Schwachstellen im präventiven Risiko- und Krisenmanagement, 23.4.2024, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/erhebliche-schwachstellen-im-praeventiven-risiko-und-krisenmanagement/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

17 Die Staatsanwaltschaft Koblenz stellte das Ermittlungsverfahren gegen den ehemaligen Landrat und einen ehrenamtlichen Einsatzleiter ein und half auch der Beschwerde der Nebenklagevertretung mit der bizarren Begr., dass selbst bei rechtzeitiger und pflichtgemäßer Warnung die späteren Opfer u.U. nicht rechtzeitig reagiert hätten. Die zuständige Generalstaatsanwaltschaft prüft deshalb noch bis mindestens Mitte 2025, ob diese Argumentation greift, vgl. K. Diezemann (2025): Ahrflut – Experten kritisieren Einstellung der Ermittlungen, SWR.de, SWR aktuell v. 24.4.2025, Internet: <https://www.swr.de/swr/aktuell/rheinland-pfalz/koblenz/kritik-experten-einstellung-ermittlungen-ahrflut-100.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

18 Vgl. hierzu vertiefend: Romeike, F./Wieczorek, G. (2026): Data Analytics im Risikomanagement: Descriptive Analytics – Diagnostic Analytics – Predictive Analytics, Springer Verlag, Wiesbaden 2026 [Veröffentlichung für Anfang 2026 geplant].

19 Vgl. F. Romeike (2021): Risikowahrnehmungsfalle: Gefangen in einer Welt der „gefühlten Wahrheiten“, in Trend-Dossier, Ausgabe 1/2021|13.1.2021 sowie F. Romeike, PERSPEKTIVE Ausgabe 51/2020, 9 – 12.

20 Vgl. N. Taleb (2007): The Black Swan – The Impact of the Highly Improbable, Random House, New York 2007 sowie F. Romeike/M. Stallinger RISIKO MANAGER 6/2014, 1, 7 – 13.

21 Vgl. J. Scherer/F. Romeike/S. Gursky (2021) Mehr Risikokompetenz für eine neue Welt, in: Journal für Medizin- und Gesundheitsrecht (JMG), 3/2021, Internet: <https://www.risknet.de/library/paper/mehr-risikokompetenz-fuer-eine-neue-welt/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

22 Vgl. KommunalWiki der Heinrich Böll Stiftung: https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Korruptionspr%C3%A4vention_in_kommunalen_Verwaltungen [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

Zur Verdeutlichung sollen einige wenige Fallbeispiele zeigen, wie Korruption in der öffentlichen Hand auftreten kann – auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene:

- **Maskenaffären:** Während der COVID-19-Pandemie gerieten mehrere Politiker in den Fokus, weil sie ihre Vermittlerrolle bei Maskenbeschaffungen persönlich vergütet bekamen. Die sog. Maskenaffäre betraf Abgeordnete aus Bundestag und Landtagen, vornehmlich der Regierungsfractionen, die teils hohe Provisionszahlungen (im sechs- bis siebenstelligen Bereich) dafür erhielten, dass sie Lieferanten von Atemschutzmasken an Ministerien vermittelten. So floss etwa an den CSU-Politiker *Georg Nüßlein* eine Summe von rd. 660.000 € für die Anbahnung eines Maskendeals.²³ Obwohl solche Vorgänge eindeutig einen Korruptionsverdacht nahelegten – es wurden persönliche Vorteile aus Amtsstellungen gezogen – endeten die damals eingeleiteten Ermittlungsverfahren mangels passender Strafnorm mit Freisprüchen. Erst die neue Gesetzeslage (§ 108 f. StGB ab 2024) verbietet nun explizit solche Nebengeschäfte von Mandatsträgern. Neben Abgeordneten gerieten auch Regierungsmitglieder in die Kritik: Gegen den ehemaligen Bundesgesundheitsminister *Jens Spahn* wurde der Vorwurf erhoben, er habe 2020 bei der Maskenvergabe eine ihm bekannte Firma aus dem Münsterland begünstigt und großzügig direkt beauftragt – vorbei am eigentlich zuständigen Beschaffungsamt.²⁴ Interne Untersuchungen (der Sudhof-Bericht) legen nahe, dass diese Firma ohne öffentliche Ausschreibung einen Großauftrag erhielt, obwohl sie mit der Aufgabe überfordert war. Dieser Fall zeigt, dass neben klassischer Bestechung auch Vetternwirtschaft und Intransparenz bei öffentlichen Aufträgen große Schäden (hier in Form von millionenteuren Fehlbeschaffungen) verursachen können.
- **Bau- und Vergabeskandal:** Ein aktuelles Beispiel aus der Landesverwaltung ist der Korruptionsverdacht bei der Sanierung der Staatskanzlei NRW in Düsseldorf (Regierungsgebäude des Ministerpräsidenten).²⁵ Hier sollen Mitarbeiter des landeseigenen Bau- und Liegenschaftsbetriebs (BLB) in Absprache mit externen Auftragnehmern Scheinrechnungen und überhöhte Nachforderungen gestellt haben, um Bestechungsgelder zu verschleiern. Konkret ist ans Licht gekommen, dass bspw. ein Beleuchtungsbetrieb unberechtigte Zusatzforderungen von 2,34 Mio. € in Rechnung stellte; dieses Geld soll im Rahmen eines Korruptionssystems zwischen einem Architekturbüro und BLB-Beschäftigten geflossen sein. Aufgedeckt wurden die Machenschaften, als ein unterlegener Konkurrent einen ungewöhnlichen Zahlungshinweis bemerkte und die Innenrevision des BLB informierte – diese schaltete umgehend die zuständige Korruptionsstaatsanwaltschaft ein. In der Folge durchsuchten Ermittler Anfang 2025 zahlreiche Büros und Wohnungen (40 Razzien) und legten ein ganzes Korruptionsnetzwerk offen, das mutmaßlich nicht nur dieses eine Bauprojekt, sondern auch weitere öffentliche Aufträge betraf. Der Fall unterstreicht, wie wichtig funktionierende Kontrollmechanismen (bspw. ein präventives Compliance- und Risikomanagement-System sowie eine Interne Revision) sind, um komplexe Bestechungssysteme in Verwaltungen aufzudecken.

- **„Kölscher Klüngel“ und andere Fälle:** Auf städtischer Ebene sind in der Vergangenheit ebenfalls gravierende Korruptionsfälle publik geworden. Ein oft zitiertes Beispiel ist der Kölner Müllskandal (1990er Jahre), bei dem im Zuge des Baus einer städtischen Müllverbrennungsanlage hohe Schmiergeldzahlungen an Politiker und Beamte flossen. Die Affäre – eng verknüpft mit illegaler Parteienfinanzierung – flog 2002 auf und gilt als einer der größten Spendenskandale in der kommunalen Geschichte.²⁶ Mehrere Verantwortliche (darunter ein früherer SPD-Bundestagsabgeordneter Karl Wienand) wurden später wegen Korruption verurteilt. Generell zeigen Statistiken, dass auf kommunaler Ebene Korruption häufig in Bereichen wie Baugenehmigungen, Vergabe von Aufträgen oder öffentlichen Dienstleistungen vorkommt. So ergab eine BKA-Analyse, dass die „Nehmer“ (also korrupten Amtsträger) überwiegend Sachbearbeiter sind, die lange in derselben Funktion verbleiben und über Routinekontakte zu Unternehmen verfügen.

Die skizzierten Fälle zeigen, dass Transparenz, Kontrolle und Konsequenz die besten Gegenmittel sind. Jede Ebene – vom Bundesministerium bis zum Rathaus – muss kontinuierlich ihre Governance auf den Prüfstand stellen und potenzielle Risikoszenarien analysieren. Gelingt es, eine Verwaltungskultur zu etablieren, in der Integrität einen hohen Stellenwert hat und Verstöße rasch aufgedeckt werden, können Skandale wie die Maskendeals oder lokale „Filz“-Affären künftig deutlich schwieriger Fuß fassen.

II. Gesetzliche Anforderungen an Risikomanagement in Bund, Ländern und Kommunen

Gibt es eine Pflicht zum Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung? – Anders als in der Privatwirtschaft fehlt bislang ein einheitliches Rahmengesetz, das Behörden allgemein zum Risikomanagement verpflichtet. Klassische Ursprünge der gesetzlichen Risikomanagement-Pflichten – etwa § 91 Abs. 2 AktG²⁷ (eingeführt durch das KonTraG im Jahr 1998) oder die Vorschriften des HGB zur Risikoberichterstattung – und auch neue Regelungen (wie bspw. § 1 StaRUG)

23 Vgl. *S. Becker/S. Röbel/G. Traufetter/W. Wiedmann-Schmidt* (2021): Der Fall Nüßlein: Schillernder Unternehmer soll in CSU-Schutzmasken-Affäre verstrickt sein, in: *Der Spiegel*, 1.3.2021.

24 Vgl. vertiefend: *E. Klotsikas* (2025): Jens Spahn und die ungeklärten Masken-Fragen, 10.6.2025, Internet: <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/jens-spahn-masken-corona-steuern-verschwendung-100.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

25 Vgl. *T. Münten* (2025): Korruptionsverdacht in NRW weitet sich aus, in: *ZDF heute*, 27.1.2025, Internet: <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/staatskanzlei-nrw-korruption-verdacht-umbau-100.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

26 Vgl. vertiefend: <https://www.anstageslicht.de/themen/korruption/koelnermuellverbrennungs-und-partiespendenskandal> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

27 Vgl. hierzu vertiefend *F. Romeike* (2008): *Rechtliche Grundlagen des Risikomanagements – Haftungs- und Strafvermeidung für Corporate Compliance*, Erich Schmidt Verlag, Berlin 2008 sowie *M. R. Schulz* (Hrsg.): *Compliance Management im Unternehmen – Grundlagen, Erfolgsfaktoren und praktische Umsetzung*, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt/M. 2025.

gelten nur für Unternehmen und sind auf Behörden formal nicht anwendbar.²⁸

Dementsprechend stellt das Bundesverwaltungsamt klar: Die einschlägigen Vorgaben aus HGB/AktG haben für Behörden keine direkte Relevanz.²⁹

Allerdings bedeutet dies nicht, dass der öffentliche Sektor risikofrei agieren dürfte. Im Gegenteil ergeben sich mittelbar eine Reihe von Verpflichtungen und Standards, die ein de-facto Risikomanagement verlangen. So sind Behördenleitungen gesetzlich zur ordnungsgemäßen und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung verpflichtet – verankert etwa im Haushaltsrecht (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) und im Dienstrecht. Die Leitung trägt die Gesamtverantwortung für Organisation, Aufsicht und Steuerung ihrer Behörde.³⁰ Diese Organisations- und Überwachungspflichten implizieren, Risiken, die der Zielerreichung oder Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns entgegenstehen, rechtzeitig zu erkennen und zu steuern. In einigen Spezialgesetzen wird dies bereits konkret gefordert: Bspw. müssen Kommunen im Rahmen der Doppik³¹ in ihren Lageberichten wesentliche Chancen und Risiken der Haushaltswirtschaft offenlegen. Auch einzelne Sachgebiete schreiben Risikobetrachtungen vor (z.B. Arbeitsschutzgesetz, Katastrophenschutz, Informationssicherheit). Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass übergreifende rechtliche Vorgaben zum Umgang mit Risiken in der öffentlichen Verwaltung bislang lückenhaft sind –³² ein Umstand, der Raum für unterschiedliche Handhabungen lässt. Während also die gesetzliche Pflicht zum Risikomanagement für Behörden eher indirekt und fragmentarisch besteht, haben sich durch aktuelle Reformen und Gerichtsentscheidungen deutliche Leitlinien herausgebildet. In der Privatwirtschaft wurde die Pflicht zur Einrichtung eines Risikofrüherkennungssystems durch § 91 Abs. 2 AktG bereits im Jahr 1998 ausdrücklich normiert. Diese Norm zielte zunächst auf die Früherkennung bestandsbedrohender Risiken in börsennotierten AG, wurde aber von der Rechtsprechung rasch weiterentwickelt: Gerichte machten klar, dass ein angemessenes Risikomanagement alle wesentlichen Risiken abdecken muss, nicht nur solche, die unmittelbar die Existenz gefährden.³³

So hielt bereits das LG München I im Jahr 2007 fest, dass ein dokumentiertes, wirksames Risikomanagementsystem unabdingbarer Teil der Sorgfaltspflichten eines Vorstands ist – das Fehlen eines solchen Systems stelle einen so schwerwiegenden Verstoß dar, dass sogar die Entlastung des Vorstands für jenes Geschäftsjahr angefochten und für unwirksam erklärt wurde.³⁴ In der Urteilsbegründung betonte das Gericht, das System müsse umfassend sein: Alle relevanten Risiken – nicht nur die bestandsgefährdenden – seien zu erfassen und auf allen Ebenen der Organisation zu kommunizieren, um Gefahren „in den Griff zu bekommen“

Dieses Urteil markierte einen Meilenstein und strahlte auch in den öffentlichen Sektor aus, denn die dortigen Führungskräfte (etwa Werkleiter kommunaler Unternehmen oder Vorstände öffentlich-rechtlicher Institutionen) unterliegen vergleichbaren Sorgfaltspflichten. Neuere Gesetze wie das StaRUG (Unternehmensstabilisierungs- und -restrukturierungsgesetz)³⁵ haben die

Pflichten zur Krisenfrüherkennung nochmals konkretisiert.³⁶ § 1 StaRUG verpflichtet die Leitungsorgane aller haftungsbeschränkten Unternehmen – und damit etwa auch kommunaler GmbH oder Eigenbetriebe – frühzeitig Entwicklungen zu erkennen, die den Fortbestand gefährden könnten, und geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten. Diese Kodifizierung der Krisenfrüherkennungspflicht bestätigt, was zuvor aus der Generalklausel der Geschäftsführer- und Vorstandsverantwortung abgeleitet wurde (vgl. § 43 Abs. 1 GmbHG bzw. Business Judgement Rule in § 93 Abs. 1 Satz 2 AktG).

Bemerkenswert ist, dass § 1 StaRUG ausdrücklich auch die Überwachungsorgane (wie Aufsichtsräte) anspricht – sie müssen die Einrichtung eines angemessenen Risiko- und Krisenmanagements einfordern und kontrollieren. Damit ist klargestellt: Auch im öffentlichen Bereich, wo Vertreter der öffentlichen Hand in Aufsichtsgremien sitzen, besteht eine rechtliche Erwartung an ein wirksames Risiko- und Krisenfrüherkennungssystem. Auf Ebene der Länder und Kommunen gibt es ebenfalls Entwicklungen hin zu mehr verbindlicher Risikosteuerung. Einige Länder haben bspw. in Hochschulge-

28 Vgl. hierzu Bundesrechnungshof (2017): Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung, Berlin, 11.4.2017, Internet: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/risikomanagement-volltext.pdf> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

29 Vgl. hierzu Bundesverwaltungsamt (2025): Risikomanagement im Prozessmanagement, Version 1.0, März 2025, Internet: https://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Behoerden/Beratung/Prozessmanagement/PMT/Risikomanagement_PMT.pdf [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

30 Vgl. vertiefend J. Scherer/G. Atay/A. Klinger (2025): Kardinalpflichten und Haftung der Leitung Bayerischer Hochschulen, 11.5.2025, Internet: <https://www.risknet.de/elibrary/paper/kardinalpflichten-und-haftung-der-leitung-bayerischer-hochschulen/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

31 Die Doppik in der öffentlichen Verwaltung bezeichnet ein Buchführungssystem, das auf den Prinzipien der kaufmännischen Buchführung nach HGB beruht, aber an die Funktionen der öffentlichen Haushaltswirtschaft angepasst ist. Der doppisch basierte Haushalt umfasst die Rechnungslegung zum Erfolgsplan (Erfolgsrechnung) und zum Finanzplan (Finanzrechnung) sowie die Vermögensrechnung (Bilanz).

32 Vgl. hierzu vertiefend Bundesrechnungshof (2017): Modell eines Risikomanagements für die Bundesverwaltung, Berlin, 11.4.2017, Internet: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/risikomanagement-volltext.pdf> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

33 Vgl. vertiefend J. Scherer/G. Atay/A. Klinger (2025): Kardinalpflichten und Haftung der Leitung Bayerischer Hochschulen, 11.5.2025, Internet: <https://www.risknet.de/elibrary/paper/kardinalpflichten-und-haftung-der-leitung-bayerischer-hochschulen/>, [Letzter Aufruf: 16.6.2025], W. Gleißner/F. Romeike, Der Aufsichtsrat 1/2022, 2 – 4 sowie W. Gleißner/C. Nickert/F. Romeike, Board 1/2024, 22 – 24.

34 Vgl. LG München I, Urt. v. 5.4.2007 – 5 HKO 15964/06 – „Risiko“; BFH, NJW 2008, 319; I. Theusinger/J. Liese, NZG 2008, 289 ff.; das LG Berlin (LG Berlin, AG 2002, 682) sah bereits im Jahr 2002 schon ein mangelhaftes Risikomanagement als wichtigen Grund für eine außerordentliche Kündigung eines Vorstandes an.

35 Das in seiner 202. Sitzung am 17.12.2020 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Gesetz über den Stabilisierungs- und Restrukturierungsrahmen (Unternehmensstabilisierungs- und -restrukturierungsgesetz, StaRUG) regelt grds. seit dem 1.1.2021 unter gleichzeitiger Umsetzung der europäischen Richtlinie über Restrukturierung und Insolvenz in Deutschland das dem Insolvenzrecht nahestehende Restrukturierungsrecht; Letzte Änderung durch Art. 12 G v. 20.7.2022 (BGBl. I, S. 1166, 1172).

36 Vgl. vertiefend W. Gleißner/C. Nickert/F. Romeike, Board 1/2024, 22 – 24 sowie J. Scherer/S. Seehaus (2024): Governance und Compliance nach § 1 StaRUG, Internet: <https://www.risknet.de/elibrary/paper/governance-und-compliance-nach-1-starug/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

setzen oder Gemeindeordnungen Governance-Regeln verankert, die faktisch ein internes Kontroll- und Risikomanagement erfordern. Ein Beispiel ist das Bayerische Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG)³⁷ aus dem Jahr 2022: Es betont die Verantwortung der Hochschulleitung (Präsidium) für die gesamte Organisation, Aufsicht und Steuerung der Hochschule. Der Präsident ist dem Hochschulrat und dem Senat bzgl. der Ausführung deren Beschlüssen rechenschaftspflichtig und allgemein auskunftspflichtig.³⁸

Das Präsidium einer seit dem HIG auch unternehmerisch tätigen Hochschule hat bei der Wahrnehmung der Leitungsaufgaben zumindest in diesem Bereich die Sorgfalt einer ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleitung bzw. die allgemeinen Sorgfaltspflichten für Kaufleute anzuwenden.³⁹ Nach § 130 OWiG hat die Hochschulleitung eine Organisations- und Überwachungspflicht hinsichtlich aller von der Hochschule durchgeführten unternehmerischen Tätigkeiten. Daraus ergeben sich für die Organe der Hochschule bzw. Mitglieder des Präsidiums die Pflicht zum Vorhalten eines angemessenen und wirksamen Risiko- und Compliance-Managementsystems, das die Risiken identifiziert, quantifiziert, aggregiert und angemessen steuert.⁴⁰

Gleichzeitig ermöglicht Art. 10 Abs. 5 BayHIG im Extremfall sogar, eine Hochschule vorübergehend zu schließen, wenn aufgrund organisatorischer Missstände die Erfüllung der Aufgaben gefährdet ist. Diese drastische Maßnahme verdeutlicht, dass der Gesetzgeber Ordnung und Sicherheit – und damit implizit ein funktionierendes Internes Kontroll- und Risikosteuerungssystem – zur unverzichtbaren Voraussetzung für den Betrieb einer öffentlichen Einrichtung erklärt. Auch auf kommunaler Ebene wächst der Druck: Die Gemeindeprüfungsanstalten und Rechnungshöfe fordern zunehmend systematische Risikoanalysen in Städten und Gemeinden. Eine Untersuchung des Bundesrechnungshofes zeigte allerdings, dass viele Bundesbehörden sich mit einem solchen systematischen Risikomanagement noch schwertun. Diese Befunde unterstreichen den Bedarf nach klareren Vorgaben und einem Kulturwandel in Richtung präventiver Risikosteuerung. Relevante Gerichtsentscheidungen bekräftigen im Ergebnis die Pflicht der öffentlichen Hand zu angemessener Risikovorsorge.

Der BGH hat wiederholt betont, dass Geschäftsführer bzw. Organwalter jederzeit über die finanzielle Lage und Risikosituation ihres Verantwortungsbereichs im Bilde sein müssen und bei ersten Krisenanzeichen unverzüglich Gegenmaßnahmen einzuleiten haben. Im Jahr 2024 bestätigte der BGH (Az. II ZR 206/22) diese Linie und stellte klar, dass die allgemein anerkannte Pflicht zur rechtzeitigen Krisenfrüherkennung bereits vor StaRUG aus der allgemeinen Sorgfaltspflicht (§ 43 GmbHG) folgte.

Ferner wird aus neueren Urteilen deutlich, dass das Unterlassen von Risikosteuerungs-Maßnahmen als Verletzung von Kernpflichten („Kardinalpflichten“) gilt – mit potenziell weitreichenden Konsequenzen. Für Behörden bedeutet dies: Zwar gibt es (noch) keine einheitliche „Risikomanagement-Pflichten-Verordnung“ für die Verwaltung, doch die Summe aus Haushaltsrecht, Dienstrecht und analog heranzuziehenden

unternehmensrechtlichen Grundsätzen verpflichtet die öffentliche Hand implizit, Risiken systematisch zu steuern. Wird dem nicht entsprochen, droht der Vorwurf des Organisationsverschuldens oder der Pflichtverletzung.

III. Straf- und zivilrechtliche Haftungsrisiken für Beschäftigte im öffentlichen Dienst

Beschäftigte der öffentlichen Hand – ob Beamte oder Angestellte – sind keineswegs vor rechtlicher Haftung gefeit, wenn in ihrem Verantwortungsbereich etwas schief läuft. Strafrechtlich unterliegen sie sämtlichen Gesetzen genau wie Privatpersonen; für Amtsträger gelten in einigen Deliktsbereichen sogar Verschärfungen. So kennt das Strafgesetzbuch besondere Amtsdelikte (bspw. Korruptionstatbestände mit höheren Strafen für Beamte) und erhöht z.T. Strafraumen, wenn ein Täter Amtsträger ist. Relevant im Kontext von fehlendem Risikomanagement kann insbesondere der Straftatbestand der Untreue (§ 266 StGB) werden: Ein Amtsträger, der vorsätzlich die ihm anvertrauten Vermögensinteressen seines Dienstherrn verletzt, macht sich strafbar. Klassischerweise wurde Untreue bei Veruntreuungen oder dem bewussten Verstoß gegen Haushaltsvorschriften angewandt – doch auch ein Unterlassen kann den Tatbestand erfüllen, etwa wenn ein Verantwortlicher wesentlich gravierende Risiken ignoriert und dadurch erhebliche finanzielle Schäden verursacht. Ein Beispiel ist der Fall der Hochschul-Zulagenaffäre in Ludwigsburg:⁴¹ Der Kanzler und der Rektor einer Hochschule sahen sich 2020 vor Gericht wegen Untreue verantworten, da sie unrechtmäßige Gehaltszulagen an Professoren genehmigt hatten. Hier wurde geprüft, ob durch das bewusste Überschreiten haushaltsrechtlicher Grenzen der Tatbestand erfüllt war. Zwar enden nicht alle derartigen Fälle mit Verurteilungen – die Schwelle zur Strafbarkeit erfordert Vorsatz oder bewusste grobe Pflichtverletzung –, doch schon das Strafverfahren bedeutet für die Betroffenen immense persönliche Belastung. Darüber hinaus können bei gravierenden Verfehlungen Disziplinarverfahren im Beamtenrecht greifen, die bis zur Entfernung aus dem Dienst reichen.

Zivilrechtlich ist zunächst zu unterscheiden zwischen der Außenhaftung gegenüber Dritten und der Innenhaftung gegenüber dem Dienstherrn. Nach Art. 34 GG⁴² i.V.m. § 839 BGB

37 Das Bayerische Hochschulinnovationsgesetz (BayHIG) wurde am 5.8.2022 verabschiedet und trat am 1.1.2023 in Kraft.

38 Vgl. Art. 31 Abs. 8 BayHIG.

39 Vgl. M. Ellerich/R. Tüscher (2018): Corporate Governance: Einrichtung eines Compliance-Managements an Hochschulen – Notwendigkeit, Ansätze und Gestaltungsempfehlungen, in: Breithecker/Lickfett/Radde (Hrsg.): Handbuch Hochschulmanagement, 2018, S. 90.

40 Diese Rechtsansicht wird auch vom Bayerischen Obersten Rechnungshof geteilt.

41 Vgl. A. Müller (2023): Beamtenhochschule Ludwigsburg: Neuer Untreue-Verdacht in Zulagen-Affäre, Stuttgarter Zeitung, 4.9.2023, Internet: <https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.beamtenhochschule-ludwigsburg-neuer-untreue-verdacht-in-zulagen-affaere.9e285cb3-0ac1-45b1-8f3b-7ac346e59aba.html> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

42 Art. 34 GG: „Verletzt jemand in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht. Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit bleibt der Rückgriff vorbehalten. Für den Anspruch auf Schadensersatz und für den Rückgriff darf der ordentliche Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden.“.

haftet bei Amtspflichtverletzungen gegenüber Bürgern grds. der Staat (bzw. die Körperschaft) und nicht der einzelne Bedienstete. Dieses sog. Amtshaftungsprivileg schützt Verwaltungsbedienstete vor unmittelbaren Schadensersatzklagen von Bürgern und soll eine „furchtlose Amtsausübung“ gewährleisten. Allerdings kennt das Gesetz zugleich den Regressanspruch: Hat ein Beamter oder Angestellter vorsätzlich oder grob fahrlässig seine Pflichten verletzt und dadurch dem Staat einen Schaden (etwa einen Ausgleich an Geschädigte) verursacht, so kann der Dienstherr den Mitarbeiter in Regress nehmen (§ 48 BeamtStG, bzw. analog § 280 BGB im Arbeitsverhältnis, in Verbindung mit einschlägigen Tarifvertragsregeln). Praktisch bedeutet dies: Bei einfacher Fahrlässigkeit haftet der öffentliche Beschäftigte intern in der Regel nicht, doch bei schwerwiegendem Verschulden sehr wohl – bis hin zur vollen Schadenshöhe.

Und gerade hier spielt die Frage, was als schwerwiegende Pflichtverletzung anzusehen ist, eine große Rolle. Die aktuelle Rechtsprechung tendiert dazu, die Verletzung essenzieller Steuerungs- und Überwachungspflichten (eben „Kardinalpflichten“) als so gravierend einzustufen, dass sie den Verlust des Haftungsprivilegs nach sich zieht.⁴³ Konkret: Wenn ein Verantwortlicher wissentlich elementare Vorkehrungen unterlässt – bspw. trotz besserem Wissen kein notwendiges und wirksames Compliance- oder Risikomanagementsystem einführt – wird ihm u.U. Vorsatz bzw. bewusste grobe Fahrlässigkeit zur Last gelegt. Dann aber greift der Regress. Die öffentliche Hand hat im Gegensatz zur Privatwirtschaft keine abfedernde Strafrechtsschutz-, Haftpflicht- oder Vermögensschadens-Versicherungen für Pflichtverletzungen ihrer Bediensteten; gerade Beamte stehen im Schadensfall mit ihrem Privatvermögen ein.

Es ist leicht vorstellbar, welches finanzielle Risiko damit einhergeht: Schon ein einzelner kostspieliger Fehler (z.B. eine fehlerhafte Ausschreibung) kann theoretisch zu Ersatzansprüchen in siebenstelliger Höhe führen. Ein weiterer Aspekt der Innenhaftung ist die arbeitsrechtliche Arbeitnehmerhaftung, die auch im öffentlichen Dienst gilt.

Hier haben sich in der Rechtsprechung Haftungserleichterungen etabliert (sog. Haftungsprivileg im Arbeitsverhältnis): Bei leichter Fahrlässigkeit haftet der Arbeitnehmer gar nicht, bei mittlerer Fahrlässigkeit anteilig, bei grober Fahrlässigkeit oder Vorsatz voll. Für Beamte ist die Lage durch das Beamtenrecht ähnlich strukturiert, wenn auch formal anders normiert. Wichtig ist: Wird ein Schadenseintritt als grob fahrlässig eingestuft, kommt eine volle persönliche Haftung in Betracht – die Abgrenzung zwischen „einfach“ und „grob“ hängt dabei vom Pflichtcharakter des Verhaltens ab. Versäumt also jemand eine Pflicht, die als zentral und unabdingbar angesehen wird (man denke an die Pflicht eines Kämmerers, vor einer riskanten Geldanlage eine sichere Rechtsgrundlage zu prüfen), so wird eher grobe Fahrlässigkeit bejaht werden als bei Verstößen gegen weniger elementare Vorschriften.

Zusammengefasst bestehen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst beachtliche Haftungsrisiken: Strafrechtlich drohen

Verfahren wegen Amtsdelikten oder Vermögensdelikten, wenn gravierende Pflichtverletzungen vorliegen. Zivilrechtlich kann der Dienstherr bei schwerwiegenden Verfehlungen Regress nehmen. Und auch disziplinarisch können Pflichtverstöße (etwa das bewusste Ignorieren von Vorschriften zur Mittelverwendung) karrierebeendende Folgen haben. Vor diesem Hintergrund gewinnen präventive Strategien – insbesondere ein wirksames Risikomanagement und Compliance – enorm an Bedeutung: Sie helfen, Pflichtverletzungen zu vermeiden, und können im Ernstfall als Entlastungsargument dienen. Denn ein Mitarbeiter, der nachweisen kann, alle erforderlichen Vorkehrungen getroffen zu haben, um Schäden abzuwenden, wird deutlich seltener persönlich zur Verantwortung gezogen werden können.⁴⁴

IV. Persönliche Haftungsrisiken von Leitungs- personen in Behörden und öffentlichen Unternehmen

Verantwortung zu tragen, bedeutet auch, persönliche Haftungsrisiken zu tragen – diese Maxime gilt zunehmend auch im öffentlichen Sektor. Leitungspersonen – wie Behördenleiter, Bürgermeister, Vorstände öffentlicher Unternehmen, Werkleiter oder auch Ministerialbeamte in Schlüsselpositionen – stehen in der Pflicht, eine ordnungsgemäße Organisation und Überwachung sicherzustellen. Sie sind die „Garanten“⁴⁵ für rechtmäßiges und wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Verfehlungen oder Organisationsmängel auf dieser Ebene können dramatische Folgen haben, denn hier greifen die genannten Haftungsgrundsätze in potenziell verschärfter Weise: Begeht ein Organmitglied eine schwere Pflichtverletzung, drohen persönliche Schadensersatzansprüche gegen ihn/sie – sei es aus Dienstrecht, aus § 42 BGB (Verantwortlichkeit von Organen gegenüber juristischen Personen des öffentlichen Rechts) analog, oder im Fall von Geschäftsführern/Vorständen aus § 93 Abs. 2 AktG bzw. § 43 GmbHG. Tatsächlich sind in den letzten Jahren mehrere Fälle publik geworden, in denen Führungskräfte für mangelhafte Kontrollsysteme und Fehlentscheidungen haften mussten.

Ein viel beachtetes Beispiel ist das Urteil des OLG Nürnberg v. 30.3.2022 im Fall „Tankstellenpächter“:⁴⁶ Hier hatte der Geschäftsführer einer kleinen Tankstelle elementare Sorgfaltspflichten vernachlässigt – insbesondere gab es kein wirksames internes Kontroll- und Risikomanagementsystem, sodass ein

43 Vgl. J. Scherer (2025): Kardinalpflicht fordert „risikobasierten Ansatz“, Internet: <https://www.risknet.de/library/paper/kardinalpflicht-fordert-risikobasierten-ansatz/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

44 Vgl. J. Scherer, Corporate Compliance Zeitschrift (CCZ) Ausgabe 6/2012, 201 – 211, F. Romeike, Der Aufsichtsrat 5/2014, 70 – 72.

45 Garanten und die Garantenpflicht sind zentrale Begriffe im deutschen Strafrecht, insbesondere im Zusammenhang mit Unterlassungsdelikten (§ 13 StGB). Sie beschreiben die Pflicht eines bestimmten Personenkreises, Schäden aktiv zu verhindern, wenn diese sonst durch ein „Nichtstun“ entstehen würden. Eine Garantenpflicht ist die rechtliche Pflicht, bestimmte Gefahren abzuwenden oder einen bestimmten Erfolg (z.B. einen Schaden) zu verhindern. Verstößt jemand dagegen, kann er sich strafbar machen – nicht nur durch aktives Tun, sondern auch durch Unterlassen, sofern er Garantenstellung hatte.

46 OLG Nürnberg, Urt. v. 30.3.2022 – 12 U 1520/19 „Tankstellenpächter“.

Mitarbeiter Kreditlimits von Geschäftskunden umgehen und unbezahlte Forderungen anhäufen konnte. Das Unternehmen erlitt rd. 750.000 € Schaden. Das OLG verurteilte den Geschäftsführer wegen dieser Pflichtverletzung persönlich zum Schadensersatz an die Gesellschaft. Es führte aus, er habe pflichtwidrig unterlassen, für ein angemessenes und wirksames Compliance- und internes Kontrollsystem (IKS) zu sorgen. Ein Geschäftsführer – so das Gericht weiter – habe stets die Pflicht, sich einen Überblick über die finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse seines Betriebs zu verschaffen und kontinuierliche Risikofrüherkennung zu betreiben; bei ersten Krisenanzeichen müsse er unverzüglich geeignete Maßnahmen ergreifen. Im Nürnberger Fall versuchte sich der Betroffene damit zu entschuldigen, er habe ja eine Controller-Stelle ausschreiben wollen, jedoch niemanden gefunden – das ließ das Gericht nicht gelten: Dann hätte er persönlich bis auf Weiteres für das Risikoccontrolling sorgen müssen. Dieser Fall verdeutlicht, dass Gerichte heute auch bei kleineren Organisationen streng auf die Organisationsverantwortung der Leitung blicken. Ein fehlendes Risikomanagement wird schnell als grober Pflichtverstoß gewertet, der persönliche Haftung begründet.

Übertragen auf die öffentliche Verwaltung bedeutet dies: Behördenchefs und leitende Beamte können sich nicht damit begnügen, auf das „Prinzip Hoffnung“ zu vertrauen oder Verantwortung nach unten abzugeben. Sie müssen aktiv dafür Sorge tragen, dass ein angemessenes Steuerungs- und Überwachungssystem existiert. Kommt es trotz warnender Signale zu schweren Fehlentwicklungen – etwa massiver Überschreitung von Budgetgrenzen, rechtswidrigem Verwaltungshandeln oder Skandalen durch mangelnde Aufsicht – gerät schnell die Frage auf, ob die Behördenleitung ihre Aufsichtspflicht verletzt hat. In einigen Bundesländern gibt es Fälle, in denen bspw. Gemeinden versucht haben, Regresse gegen frühere Bürgermeister geltend zu machen, wenn diese durch krasse Misswirtschaft Schaden verursacht hatten. Die Hürden sind allerdings hoch, solange keine vorsätzliche Pflichtverletzung nachweisbar ist – politisch Verantwortliche haften politisch (Abwahl, kein Wiederwählen), juristisch aber nur bei evidenten Pflichtverstößen. Dennoch: Die Tendenz zur „Durchgriffshaftung“ im öffentlichen Sektor nimmt zu.

Das Schlagwort der Verletzung von Kardinalpflichten spielt hierbei eine wichtige Rolle.⁴⁷ Kardinalpflichten sind Grundpflichten eines Organwalters, deren Verletzung als so fundamental gilt, dass sie regelmäßig als bewusste Pflichtverletzung bewertet wird – mit der Folge, dass Haftungsprivilegien entfallen. Eine Verletzung dieser Pflichten kann zu einer Haftung auch bei einfacher Fahrlässigkeit führen – insbesondere wenn eine vertraglich vereinbarte Haftungsfreizeichnung unwirksam ist. Die jüngsten Entscheidungen des OLG Frankfurt/M. schärfen das Verständnis einer Kardinalpflicht.

Der Senat stellte klar:⁴⁸ Wer die wirtschaftliche Lage seiner Firma nicht überwacht – auch als sog. Strohmann –, verletzt diese Pflicht wissentlich, was bspw. auch zu einem Leistungsausschluss bei einer D&O-Versicherung führen kann. Das Gericht prägt den Begriff: Wer „blind in die Krise segelt“, legt nahe, dass die Pflichtverletzung bewusst erfolgte.

Beispiele: die Pflicht der Behördenleitung, eine rechtssichere Organisation sicherzustellen und für ausreichende Kontrollen zu sorgen, oder die Pflicht des Vorstands, gravierende erkennbare Risiken nicht zu übersehen. Neben zivilrechtlichen Ansprüchen drohen Leitungspersonen auch strafrechtliche Verantwortlichkeiten. Wenn Organisationsmängel bspw. Korruption oder Untreue begünstigen, kann der Vorwurf einer fahrlässigen Aufsichtsverletzung im Raum stehen. Im Bereich von Unternehmen existiert hierzu § 130 OWiG (Ordnungswidrigkeitenrecht), der Führungspersonen mit Bußgeld bedroht, wenn sie Aufsichtspflichten vernachlässigen und dadurch Straftaten untergegebener Personen ermöglichen.

Für Behörden gibt es keine exakte Entsprechung dieser Norm, doch ein ähnliches Prinzip findet faktisch Anwendung: Man denke an Skandale, in denen etwa in einer Behörde jahrelang Vergaben manipuliert wurden – hier wird man fragen, ob die Behördenleitung ihre Kontrollpflichten vernachlässigt hat. Zwar richtet sich ein Strafverfahren dann primär gegen die unmittelbaren Täter, jedoch können disziplinarische Folgen für die Vorgesetzten bis hin zur Entfernung aus dem Dienst resultieren, wenn Überwachungsdefizite offenbar werden.

V. Gesetzliche Anforderungen an Risikomanagement in von Bund, Ländern und Kommunen gehaltenen Unternehmen in privater Rechtsform (AG, GmbH etc.)

Die Öffentliche Hand hält und betreibt im Rahmen ihrer Aufgabe zur Daseinsvorsorge vielzählige Unternehmen in privater Rechtsform, wie GmbH oder Aktiengesellschaften (AktG) etc., bspw. Stadtwerke, Energie- und Wasserversorger, Verkehrsbetriebe, kommunale Kliniken. Die Staatsquote – der Anteil der staatlichen Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (BIP) – lag in Deutschland im Jahr 2023 bei rd. 49,5 %. Damit fließt nahezu die Hälfte der gesamten Wirtschaftsleistung über die öffentliche Hand. Der Wert ist Ausdruck der zentralen Rolle des Staates in unternehmerischen Aktivitäten.

Über verschiedene Beteiligungsgesellschaften hält er bedeutende Anteile an großen Unternehmen. Zu den wichtigsten zählen:

- Deutsche Bahn AG (100 % im Eigentum des Bundes): Mit über 320.000 Beschäftigten weltweit ist sie das größte bundeseigene Unternehmen. Die DB ist als Unternehmen faktisch permanent insolvent und regelmäßig auf staatliche Zuschüsse angewiesen.
- Deutsche Telekom AG (ca. 31,9 % direkt und über die KfW): Ein börsennotierter Konzern, bei dem der Staat weiterhin maßgeblichen Einfluss hat.

47 Vgl. J. Scherer (2025): Kardinalpflicht fordert „risikobasierten Ansatz“, Internet: <https://www.risknet.de/eLibrary/paper/kardinalpflicht-fordert-risikobasierter-ansatz/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

48 Vgl. OLG Frankfurt/M., Beschl. v. 16.1.2025 – 7 W 20/24.

- Commerzbank AG (ca. 15 % über den staatlichen Finanzmarktstabilisierungsfonds): Die Beteiligung stammt noch aus der Finanzkrise 2008.
- KfW-Bankengruppe (100 % staatlich): Eine der größten Förderbanken der Welt mit hoher Systemrelevanz für die Wirtschaftsförderung.
- Flughafenbetreiber (z.B. Fraport AG, BER GmbH): Viele Großflughäfen befinden sich mehrheitlich in öffentlicher Hand.
- Uniper SE (ca. 99 % über die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung – FMS): Nach der Energiekrise 2022 wurde Uniper verstaatlicht, um die Gasversorgung in Deutschland abzusichern. Das Unternehmen ist systemrelevant für den deutschen Energiemarkt.
- EnBW AG (ca. 94 % im Besitz des Landes Baden-Württemberg und kommunaler Zweckverbände): Einer der größten deutschen Energieversorger mit Schwerpunkten in Strom-, Gas- und Netzinfrastruktur. Der Staat hat hier maßgeblichen Einfluss.
- Stadtwerke München GmbH (100 % Landeshauptstadt München): Kommunales Multi-Utility-Unternehmen mit zentraler Rolle in der Strom-, Wärme-, Gas- und Wasserversorgung Münchens.
- Berliner Wasserbetriebe (100 % Land Berlin): Deutschlands größter kommunaler Wasserversorger – zuständig für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung der Hauptstadt.
- Informationstechnikzentrum Bund – ITZBund (100 % BMF): Zentraler IT-Dienstleister des Bundes für Verwaltung, E-Government und Cybersecurity – kritische IT-Infrastruktur.

Viele dieser Unternehmen wiederum zählen zur kritischen Infrastruktur.

In einer Zeit wachsender geopolitischer Verwerfungen und neuer Cyberbedrohungen sind angemessene Resilienz und Risikomanagement unverzichtbar, faktisch aber nicht gewährleistet.

Die Leitungsorgane solcher Unternehmen (Geschäftsführer, Vorstände, Aufsichtsrats- oder Verwaltungsratsmitglieder) unterliegen weitgehend denselben Haftungsnormen wie in der Privatwirtschaft.⁴⁹ Das bedeutet: Hier greifen direkt die aktien- und gesellschaftsrechtlichen Verantwortlichkeiten:

- Proportional zu den regulatorischen Anforderungen steigen die Haftungsrisiken für Organe (Aufsichtsräte, Vorstände, Geschäftsführer), exponierte Funktionen, wie Abteilungsleiter, Risiko- oder Compliance-Officer und Unternehmen enorm.
- Im Zehnjahreszeitraum von 1986 – 1995 gab es genauso viele Verurteilungen zur Managerhaftung, wie in den letzten 100 Jahren zuvor. Für die nachfolgenden Zehnjahreszeiträume von 1996 – 2005 und 2006 – 2015 wurde eine nochmalige Verdoppelung gemessen bzw. geschätzt. Die durchschnittliche Vergleichssumme der 50 größten

US-Haftungs-Gerichtsurteile von 2014 – 2018 von 28 auf 54 Mio. \$ fast verdoppelt.⁵⁰

Der global tätige Versicherer Allianz führt hierzu aus: „Spitzenpositionen sind auch mit einem wachsenden Risiko verbunden, Ziel eine Klage zu werden. [...] Wir beobachten, dass Aufsichtsbehörden auf der ganzen Welt das Unternehmensverhalten schärfer überprüfen, wodurch Unternehmenslenker anfälliger für Untersuchungen, Strafen und Klagen werden.“⁵¹

Der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) weist auf folgende Entwicklungen hin: „[...] Die Versicherer rechnen damit, dass Schadenersatzforderungen gegen Manager künftig zunehmen werden. Dies ist auf die konjunkturelle Lage und höhere gesetzliche Anforderungen zurückzuführen. Nach der aktuellen D&O-Statistik des GDV stieg die Zahl der Schäden bereits das zweite Jahr in Folge. Dabei steigen die Schäden schneller als die Beitragseinnahmen. Die in Deutschland tätigen Managerhaftpflicht-Versicherer haben 2023 erneut mehr Schäden regulieren müssen. Die Zahl der Fälle ist auf 2.200 gestiegen, fast sieben Prozent mehr als im Vorjahr. Eine D&O- bzw. Managerhaftpflichtversicherung zahlt Schadenersatzforderungen gegen Manager/-innen, wenn diese gegen ihre Pflichten verstoßen haben. Jeder Schaden kostete die Versicherer im Schnitt fast 100.000 Euro. Die Entwicklung führen die Versicherer auf die konjunkturelle Lage und höhere gesetzliche Anforderungen zurück. Die Zahl der Insolvenzen ist zuletzt deutlich gestiegen. Das zieht oft hohe Schadenersatzforderungen von Insolvenzverwaltern gegen die Verantwortlichen nach sich.

Dazu kommen stetig wachsende Compliance-Anforderungen. Manager haften persönlich, wenn sie kein funktionierendes Compliance-System eingerichtet haben. [...]“⁵²

Der BFH statuierte eine „Geschäftsführerhaftung wegen Unfähigkeit“: „[...] wer den Anforderungen an einen gewissenhaften Geschäftsführer nicht entsprechen kann, muss von der Übernahme des Geschäftsführeramtes absehen, bzw. dieses Amt niederlegen. [...]“⁵³

Neben des nachgewiesenen drastisch steigenden Risikos der persönlichen Haftung droht aufgrund des von aktueller Rechtsprechung des OLG Frankfurt/M.⁵⁴ angenommenen Vorwurfs

49 Vgl. J. Scherer (2025): Kardinalpflicht fordert „risikobasierten Ansatz“, Internet: <https://www.risknet.de/library/paper/kardinalpflicht-fordert-risiko-basierten-ansatz/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025]. und J. Scherer CCZ Ausgabe 6/2012, 201 – 211.

50 Vgl. Beck aktuell, Allianz: Haftungsrisiken für Unternehmen steigen, 9.9.2020, abrufbar unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/allianz-haftungsrisiken-fuer-unternehmen-steigen> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

51 Beck-aktuell (2024): Allianz: Chefposten werden riskanter – mehr Klagen erwartet, 5.12.2024, Internet: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/allianz-chefposten-risiko-klagen-versicherung-manager> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

52 Gesamtverband der Deutschen Versicherer (2024): D&O-Versicherung: Manager werden öfter zur Kasse gebeten, 1.10.2024, Internet: <https://www.gdv.de/gdv/themen/schaden-unfall/d-and-o-versicherung-manager-kosten-182564> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

53 Vgl. BFH, Beschl. v. 15.11.2022 – VIII R 23/19.

54 OLG Frankfurt/M., Beschl. v. 16.1.2025 – 7 W 20/24: „blind in die Krise segeln“ und OLG Frankfurt/M., Urt. v. 5.3.2025 – 7 U 134/23 mit einem ähnlichen Fall: Hier ist die Revision beim BGH anhängig: Az. IV ZR 66/25.

der „Verletzung von Kardinalpflichten“ und der daraus abgeleiteten Indikation einer „wissentlicher Pflichtverletzung“ der Verlust des Versicherungsschutzes für Manager.

„Kardinalpflichten“ sind nach den aktuellen Urteilen des OLG Frankfurt/M. „elementare berufliche Pflichten, deren Kenntnis nach der Lebenserfahrung bei jedem Berufsangehörigen vorausgesetzt werden kann.“

Neben Kardinalpflichten im Vertragswesen werden von der aktuellen Rechtsprechung auch *Kardinalpflichten im Rahmen der Governance (gewissenhafte Führung und Überwachung von Organisationen)* statuiert. Dabei haben sich in der Rechtsprechung bereits diverse Fallgruppen herausgebildet:

Für eine geschäftsführende Person (Vorstand einer AG, Geschäftsführer einer GmbH oder sonstigen Gesellschaft, leitender Angestellter) sollen zu diesen Kardinalpflichten gehören:

- weder sich noch Dritten aus dem Unternehmensvermögen Vorteile zu gewähren, auf die kein Anspruch besteht,⁵⁵
- das Unternehmensvermögen nicht für unternehmensfremde Zwecke zu verwenden,⁵⁶
- bei Insolvenzreife rechtzeitig Insolvenzantrag zu stellen,
- sich jederzeit über die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft zu vergewissern⁵⁷ und eingehend zu prüfen, ob Insolvenzreife vorliegt: wer erkennt, dass die Gesellschaft zu einem bestimmten Stichtag nicht in der Lage ist, ihre fälligen und eingeforderten Verbindlichkeiten vollständig zu bedienen, hat die Zahlungsfähigkeit anhand einer Liquiditätsbilanz zu überprüfen.⁵⁸

VI. Erweiterung der Fallgruppen der Kardinalpflichtverletzung auf Governance-Compliance

Die aktuelle Rechtsprechung erweitert diese Fallgruppen nun

- auf die Pflicht zur Risiko- bzw. Krisenfrüherkennung und zum
- Krisenmanagement

und

auf die vielfältigen Pflichten in Bezug auf die Unternehmensleitung, die mit Eintragung als Geschäftsführer einer Kapitalgesellschaft verbunden sind.⁵⁹

Da zumeist nicht ein einziges Risiko sich als bestandsgefährdend auswirkt, sondern viele sich aggregierende Einzelrisiken, ist auch im Rahmen der Krisenfrüherkennung zunächst auf Risikofrüherkennung mit Quantifizierung und Aggregation und Abgleich mit der Risikotragfähigkeit zu achten.⁶⁰

In dem von einer anerkannten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft testierten Lagebericht für eine von einem der Verfasser verwaltete Insolvenz heißt es: „Darstellung der Lage: [...] Ein Hauptgrund ist im fehlenden Risikomanagement zu sehen, was in einer unkontrollierten Häufung zahlreicher und für die

Unternehmensgröße in Summe zu vieler Unternehmensrisiken führte.“⁶¹

Durch ein funktionierendes Risikomanagementsystem wäre hier großer Schaden vermieden worden: Ca. 73 Mio. € angemeldete Forderungen seitens der Gläubiger der Gruppe, ca. 50 Mio. davon wurden durch den Insolvenzverwalter festge-

55 Vgl. hierzu BGH, Urt. v. 10.1.2023 – 6 StR 133/22 („Vergütung VW-Betriebsräte“) und BGH, Urt. v. 10.2.2022 – 3 StR 329/21, ZInsO 2022, 765 („Haftung von Vorständen wegen Untreue bei Entscheidungen bei mangelhafter Informationsgrundlage“). Beide Entscheidungen beschäftigen sich mit der strafrechtlichen Haftung von Vorständen wegen Untreue (§ 266 StGB), wenn diese unberechtigt oder nicht in der konkreten Höhe berechnete Zahlungen veranlassen/leisten. Steuer(straf)rechtlich steht dabei häufig auch Steuerhinterziehung im Raum. Bei einer Verurteilung droht dem Vorstand/Geschäftsführer Geld- oder Freiheitsstrafe und als weitere Konsequenz natürlich zivilrechtliche Schadensersatzhaftung, Kündigung etc. und persönlicher/beruflicher Reputationsverlust u.v.m. Hinw.: Sofern der Aufsichtsrat solche unberechtigten Zahlungen zu verantworten hätte, trüfe die Aufsichtsratsmitglieder der Vorwurf, gegen § 116 AktG verstoßen zu haben, da dieser auf § 93 Abs. 1 Satz 2 AktG verweist. Unberechtigte (Über-)Zahlungen kommen in der Praxis häufig vor, um sich anstelle einer gerichtlichen Auseinandersetzung auf Basis eines Aufhebungsvertrages, Vergleiches etc. „geräuschlos“ zu trennen oder sich durch überhöhte Vergütungen, Bonuszahlungen wohlwollendes Verhalten (z.B. von Betriebsräten) zu „erkaufen“. Oft wird auch in der Praxis nicht geprüft, ob überhaupt Bedarf für die zu beauftragende Leistung besteht oder die erbrachte Leistung ihren Preis rechtfertigt oder es werden – ohne BJR-Anwendung – verlustbringende Investments getätigt oder aufrechterhalten. Die Fallgruppen „unberechtigte Zahlungen“ sind in der Praxis unheimlich zahlreich und stellen damit für Vorstände/Geschäftsführer und Aufsichtsräte erhebliches Haftungspotenzial dar, wenn sie die BJR entweder nicht kennen oder trotz Kenntnis nicht beachten. Der 6. Senat des BGH (v. 6.1.2023 – 6 StR 133/22) betont, „es komme für die Strafbarkeit wegen Untreue nicht darauf an, ob dieser Verstoß gravierend oder evident sei“. Auch das „Einverständnis der Vermögensinhaber“ (z.B. Gesellschafter der AG oder GmbH) „stehe der Pflichtverletzung nicht entgegen“ und der u.U. durch die nichtberechtigte Leistung erlangte Vorteil könne mit den unberechtigten Vermögensabflüssen nicht kompensiert werden. Auch ein Rückforderungs-Erlass ist strafrechtlich problematisch. Vgl. hierzu ausführlich Scherer, J. (2025): Nachhaltige Führung und Überwachung von Organisationen (Governance) nach DIN ISO 37000 – erfolgreich umsetzen, auditieren und reporten, Herausgeber DIN, DIN Media-Verlag, Berlin 2025, Kap. 6.8.

56 Vgl. die BGH-Entscheidung „Schloss Eller“ (BGH, Urt. v. 10.7.2018 – II ZR 24/17): Gerade auch bzgl. der in Governance-Standards genannten Gemeinwohlbelange, wie Nachhaltigkeit und Social Responsibility, sind im Spannungsfeld „Integrität und Ethik“ Compliance-Vorgaben zu beachten. Bspw. können Geschäftsführer, Vorstand und Aufsichtsrat nicht einfach Stakeholder- oder Gemeinwohlinteressen, wie Nachhaltigkeit (ESG) oder soziale Verantwortung (CSR) in ihre den Transformationsanforderungen anzupassenden strategischen Ziele einbeziehen. Vielmehr müssen sie sich, um nicht sanktioniert zu werden, an zahlreiche rechtliche Vorgaben halten.

57 Vgl. BGH v. 19.6.2012 – II ZR 243/11, ZInsO 2012, 1536 und BGH v. 23.7.2024 – II ZR 206/22, ZInsO 2024, 1980 und OLG Nürnberg, Urt. v. 30.3.2022 – 12 U 1520/19 „Tankstellenpächter“.

58 OLG Frankfurt/M., Urt. v. 5.3.2025 – 7 U 134/23: Hier ist die Revision beim BGH anhängig: Az. IV ZR 66/25.

59 OLG Frankfurt/M., Urt. v. 5.3.2025 – 7 U 134/23: Hier ist die Revision beim BGH anhängig: Az. IV ZR 66/25. „Grundsätzlich setzt die Annahme einer Kardinalpflichtverletzung voraus, dass die (...) verletzte Rechtsnorm zu den zentralen, fundamentalen Grundregeln einer bestimmten Regelungsmaterie gehört.“ „Die allgemein anerkannte (...) Pflicht zur Krisenfrüherkennung und zum Krisenmanagement bei haftungsbeschränkten Unternehmensträgern bestand schon vor Inkrafttreten des § 1 Abs. 1 StaRUG aus § 43 Abs. 1 GmbHG.“

60 Vgl. J. Scherer/S. Seehaus (2024): Governance und Compliance nach § 1 StaRUG, 2024, Internet: <https://www.risknet.de/library/paper/governance-und-compliance-nach-1-starug/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

61 Vgl. den veröffentlichten Lagebericht der N.N. Raumexklusiv GmbH für das Geschäftsjahr v. 1.1. bis zum 31.12.2012.

stellt. Über Unternehmensfortführung, übertragende Sanierung, Absonderungen, Verwertung etc. konnten bisher an die Gläubiger ca. 17 Mio. € zurückfließen. Der Rest bleibt wohl unwiederbringlich verloren. Als weiteres Beispiel sei verwiesen auf das nicht wirksame und methodisch unzureichende Risikomanagement der BayWa AG.⁶² Die vorliegenden Indizien deuten darauf hin, dass das Risikomanagement der BayWa AG in mehreren Punkten gegen gesetzliche Sorgfaltpflichten verstoßen haben könnte:⁶³

- *Unzureichende Früherkennung bestandsgefährdender Entwicklungen:* Durch das Fehlen quantitativer Aggregation und Extremszenarien wurde § 91 Abs. 2 AktG und § 1 StaRUG nicht genügt. Die Geschäftsleitung hat offenbar nicht „fortlaufend über Entwicklungen gewacht, welche den Fortbestand gefährden“ – denn sonst hätte sie die eindeutigen Warnsignale (bspw. Zinsdeckung < 1, negative Cashflows) erkennen und im Risikobericht offenlegen müssen. Dies stellt einen möglichen Verstoß gegen die Leitungssorgfalt dar. Nach § 93 Abs. 1 AktG muss der Vorstand die Sorgfalt eines ordentlichen Geschäftsmanns anwenden; ein Ignorieren der offensichtlichen Krisenindikatoren und Pflichten aus StaRUG/AktG könnte als Verletzung dieser Sorgfaltpflicht gewertet werden.
- *Missachtung anerkannter bzw. verpflichtender Standards (IDW PS 340 n.F., DIIR 2):* Die Risikoberichterstattung der BayWa entsprach nicht den genannten Standards, die Risikoaggregation und Worst-Case-Betrachtung fordern. Die bewusste Beschränkung auf Erwartungswerte und qualitative Einschätzungen könnte als grob fahrlässiges Vorgehen eingestuft werden, da es dem Stand von Wissenschaft und Praxis im Risikomanagement nicht entspricht. Damit einhergeht u.U. eine Verletzung der Überwachungspflichten des Aufsichtsrats, der gem. § 111 AktG i.V.m. StaRUG sicherstellen muss, dass ein wirksames Risikofrüherkennungssystem implementiert ist.
- *Unvollständige bzw. irreführende Lageberichterstattung:* Wenn im Lagebericht Risiken verharmlost oder verschwiegen werden, verstößt dies gegen die Grundsätze ordnungsgemäßer Berichterstattung (bspw. § 289 HGB für den Einzel- und § 315 HGB für den Konzernlagebericht). Die BaFin-Prüfung zielt genau auf diese Frage ab, ob BayWa seine Finanzierungs- und Liquiditätsrisiken transparent gemacht hat. Sollte sich herausstellen, dass hier geschönt wurde, könnte dies eine Bilanzrichtlinie-Verletzung darstellen – mit möglichen Sanktionen nach dem Publizitätsgesetz (wie bspw. einem Ordnungsgeld) und Haftungsfolgen nach § 93 AktG.
- *Versagen der Abschlussprüfung:* Zwar obliegt die primäre Verantwortung dem Management, doch die Wirtschaftsprüfer haben hier eine Mitverantwortung. Gem. § 317 Abs. 4 HGB hätten sie beurteilen müssen, ob das Risikofrüherkennungssystem der BayWa angemessen ist. Die „unkritische Abnahme“ eines Risikoberichts, der offensichtliche Risiken nicht als bestandsgefährdend einstuft, könnte als Prüfungsfehler ausgelegt werden. Dies birgt Risiken sowohl für den Ruf der Prüfer als auch – im Extremfall – Haftungsrisiken (Stichwort Berufshaftung des Wirtschaftsprüfers). Nach Wirecard hat der Gesetz-

geber mit dem FISG die Prüfpflichten verschärft; wenn dennoch eine solche Fehleinschätzung passiert, stellt sich die Frage nach der Wirksamkeit der neuen Regelungen in der Praxis.

Die aktuelle Entscheidung des OLG Frankfurt v. 5.3.2025 sieht hier – wohl zu Recht – § 43 GmbHG (Pflicht des GmbH-Geschäftsführers zur gewissenhaften Geschäftsführung) als Rechtsnorm an, die „zu den zentralen, fundamentalen Grundregeln einer bestimmten Regelungsmaterie gehört“. Damit ist konsequenterweise für Vorstände § 93 AktG (Pflicht des Vorstands einer AG zur gewissenhaften Geschäftsführung) inklusive § 93 Abs. 1 Satz 2 mit der Obliegenheit zur Einhaltung der sog. Business Judgement Rule) eine entsprechende Rechtsnorm, die zu den Kardinalpflichten zählt.

Und für Aufsichtsräte ist § 116 AktG, der auf § 93 AktG verweist, einschlägig.

Somit ist die Governance-Compliance⁶⁴ zu Recht als eine elementare berufliche Pflicht eines Geschäftsführers, Vorstandes oder Aufsichtsrats anzusehen. Sicher wird bei jeder einzelnen Pflichtverletzung i.S.d. § 43 GmbHG bzw. §§ 93, 116 AktG zu prüfen sein, ob die jeweils fundamentalen Grundregeln der Regelungsmaterie verletzt wurden. Dies wird wieder eng mit der jeweiligen Risikolage bzgl. dieser Regelungsmaterie in Bezug auf die konkrete Organisation zusammenhängen.

So ist Risiko- und Krisenfrüherkennung und -management sicher für alle Organisationen fundamental, weil damit die Existenz der Organisation geschützt werden soll. Aktuell ähnlich wichtig für alle Organisationen dürften die Themen IT-Governance inklusive Informationssicherheit sein. Auch Nachhaltigkeitsrisiken dürften immer mehr zu diesen Risikobereichen gehören.

Generell würde eine angemessene (Compliance-)Risikoanalyse⁶⁵ in der individuellen Organisation Aufschluss darüber geben, welche (Rechts-)Bereiche mit den zugehörigen Pflichten zu den Kardinalpflichten zu zählen sind. Der risikobasierte Ansatz sieht Anforderungen mit dem Ziel der Vermeidung von Gefahr von Leib und Leben, erheblichen zivil- oder strafrechtlichen Sanktionen oder erheblicher finanzieller Einbußen, die die Risikotragfähigkeit beeinträchtigen, als besonders wichtig an.

62 Vgl. F. Romeike (2025): Selbsttäuschung im Risikobericht der BayWa – Der Erwartungswert-Irrtum, 23.5.2025, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/der-erwartungswert-irrtum/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

63 Vgl. hierzu vertiefend: F. Romeike (2025): Selbsttäuschung im Risikobericht der BayWa – Der Erwartungswert-Irrtum, 23.5.2025, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/der-erwartungswert-irrtum/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

64 Die Inhalte zur Governance-Compliance finden sich bei J. Scherer (2025) Nachhaltige Führung und Überwachung von Organisationen (Governance) nach DIN ISO 37000 – erfolgreich umsetzen, auditieren und reporten, Herausgeber DIN, DIN Media-Verlag, Berlin 2025.

65 Vgl. DIN ISO 37301 Normabschnitt 4.6 Compliance-Risikoanalyse und ISO IEC 31010 Risk Assessment.

Das Legalitätsprinzip,⁶⁶ bzw. die Pflicht zur Compliance, also die Pflicht aller, sich an verbindliche Regeln, wie Gesetze oder Rechtsprechung zu halten, hat sich in den letzten Jahren auch in der Rechtsprechung manifestiert:

Beginnend mit dem „berühmten“ „Neubürger“-Urteil des LG München⁶⁷ v. 10.12.2013 im Siemens-Compliance-Skandal, führten das LAG Düsseldorf,⁶⁸ das ArbG Frankfurt,⁶⁹ der BGH⁷⁰ und aktuell das OLG Nürnberg⁷¹ aus, dass es Obliegenheit des Geschäftsführers oder Vorstands sei, ein angemessenes und wirksames Compliance-Managementsystem einzurichten.⁷²

Flankierend dazu entschied der BGH im „Buchhändler-Urteil“,⁷³ ein beruflich Tätiger habe das erforderliche Wissen bzgl. der für seine Tätigkeit relevanten Compliance-Anforderungen zu haben oder es sich über Experten zu besorgen. Darüber hinaus müsse er diese Anforderungen auch erfüllen. Die Befolgung der Empfehlung des Experten kann gemäß BGH in den „ISION-Entscheidungen“ enthaftend wirken.⁷⁴

Aus der jahrelang kontinuierlichen Wiederholung der Rechtsprechung lässt sich schlussfolgern, dass Compliance- und Legalitätspflicht eine selbstverständliche Kardinalpflicht der Organe ist: Wer wissentlich (dolus eventualis, also das „Für-möglich-halten und sich-damit-abfinden“ reicht) gesetzliche Vorgaben missachtet, verstößt also gegen grundlegende Berufspflichten.

Gegenmeinungen, die mittelbar argumentieren, Vorstand oder Geschäftsführer sei kein Beruf, der eine bestimmte Qualifikation voraussetzt wurde, wird durch den Hinweis des BGH,⁷⁵ ein Geschäftsführer, der sich haftungsbefreiend von der Gesellschaft trennen möchte, müsse sein Amt niederlegen, der Boden entzogen.

Ebenso sieht es der BFH, der ausführte: „[...] wer den Anforderungen an einen gewissenhaften Geschäftsführer nicht entsprechen kann, muss von der Übernahme des Geschäftsführeramtes absehen, bzw. dieses Amt niederlegen. [...]“⁷⁶

Flankierend dazu entwickelte die Rechtsprechung⁷⁷ das „Korrektiv der enthaftenden Wirkung eines Compliance-Managementsystems“: Bei Pflichtverstößen unterhalb der Leitungsebene kann bei Existenz eines Compliance-Managementsystems der Vorwurf des Organisationsverschuldens im Sinne einer Aufsichtspflichtverletzung entfallen.

Mitglieder des Aufsichtsrats kommunaler Unternehmen müssen bspw. genauso darauf achten, dass ein funktionierendes Risikomanagement etabliert ist, wie Aufsichtsräte in privaten AG – anderenfalls riskieren sie im Schadensfall persönliche Haftung.

Dies ist vor allem deshalb bedeutsam, weil Vertreter der Öffentlichen Hand oft in Aufsichtsgremien dieser Unternehmen sitzen (bspw. Bürgermeister und Stadtratsmitglieder im Aufsichtsrat der Stadtwerke). Sie können sich nicht darauf berufen, „nur Ehrenamtler“ zu sein – die Pflichten sind objektiv und gelten für alle Mitglieder des Gremiums.

Zwischenfazit: Zusammenfassend ist festzuhalten: Die Leitungs- und Aufsichtsebene in der Öffentlichen Hand trägt ein erhebliches persönliches Haftungsrisiko bei Managementfehlern. Ignoranz gegenüber Risiken oder Governance-Pflichten kann karrieregefährdend und finanziell ruinös sein. Die Rechtsprechung hat in den letzten Jahren eine Verschärfung erkennen lassen – weg von einer politischen Verantwortlichkeitsdiffusion, hin zu konkreter rechtlicher Verantwortlichkeit des einzelnen Entscheidungsträgers. Für Führungskräfte in Verwaltung und öffentlichen Betrieben bedeutet das, dass sie gut beraten sind, ein besonderes Augenmerk auf ein funktionierendes und wirksames Risk- und Compliance-Management zu legen, um erst gar nicht in die Nähe einer Haftung zu geraten. Welche entlastende Wirkung ein wirksames Risikomanagement entfalten kann, wird im Folgenden betrachtet. In einem weiteren Urteil des OLG Frankfurt v. 5.3.2025 wurde deutlich gemacht, dass die Pflicht zur Liquiditätskontrolle und Insolvenzantragstellung zu den unmissverständlichen Mindestanforderungen an jede Geschäftsführung gehört.⁷⁸

Dies verdeutlicht die Relevanz eines wirksamen Risiko- und Krisenfrüherkennungssystems, welches exakt derartige Schieflagen erkennen soll.

66 Vgl. BGH, Urte. v. 27.8.2010 – 2 StR 111/09 (RWE-Tochter: Müllentsorgung und schwarze Kassen), kommentiert in Scherer, Das interessiert Kapitalgeber: Antifragilität und der „Achilleskörper“ des Ordentlichen Kaufmanns, 2019, Internet: <https://www.scherer-grc.net/publikationen/das-interessiert-kapitalgeber-antifragilitaet-und-der-achilleskoerper-des-ordentlichen-kaufmanns> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

67 Im Zuge des weltweiten Siemens-Korruptionsskandals (2006) wurde aufgedeckt, dass jahrelang systematisch Schmiergelder an ausländische Entscheidungsträger gezahlt wurden, um Aufträge zu erhalten – insbesondere im Auslandsgeschäft (z.B. Nigeria, Griechenland, Argentinien). Die Zahlungen liefen u.a. über schwarze Kassen und Tarnfirmen. Die Compliance- und Kontrollsysteme bei Siemens waren in dieser Zeit hochgradig unzureichend. Daraufhin nahm Siemens ehemalige Vorstände zivilrechtlich auf Schadensersatz in Anspruch – u.a. den damaligen Finanzvorstand Neubürger. Das LG München I (Urte. v. 10.12.2013 – 5 HKO 1387/10) verurteilte Neubürger zu einem Schadensersatz i.H.v. 15 Mio. €, da er es unterlassen hatte, ein wirksames Compliance-System zur Verhinderung rechtswidriger Zahlungen einzurichten oder zu überwachen. Obwohl das Urteil gegen einen Manager der Privatwirtschaft erging, ist die Argumentationslinie übertragbar auf den öffentlichen Bereich.

68 Urte. v. 27.11.2015 („Schienkartell“).

69 Urte. v. 11.9.2013 („Libor-Manipulation“).

70 Urte. v. 15.1.2013 („unternehmenszweckwidrige Derivate“) und v. 9.5.2017 („Panzerhaubitzenfall“).

71 OLG Nürnberg, Urte. v. 30.3.2022 – 12 U 1520/19 („Tankstellenpächter“).

72 Vgl. J. Scherer (2022): Compliance-Managementsystem nach DIN/ISO 37301 erfolgreich, implementieren, integrieren, auditieren, zertifizieren, DIN Media Verlag, Berlin 2022, S. 39.

73 BGH, Urte. v. 18.11.2020 – 2 StR 246/20.

74 Vgl. J. Scherer, (2022): Compliance-Managementsystem nach DIN/ISO 37301 erfolgreich, implementieren, integrieren, auditieren, zertifizieren, DIN Media Verlag, Berlin 2022, S. 233: „Wer soll das alles wissen?“.

75 Beschl. v. 21.5.2019 – II ZR 337/17, ZInsO 2019, 1529.

76 Vgl. BFH, Beschl. v. 15.11.2022 – VIII R 23/19 und Dürr, „Geschäftsführerhaftung wegen Unfähigkeit“, 20.3.2023.

77 BGH 2017: („KMW“), Urte. v. 9.5.2017; BGH 2022: („Selbstreinigung“), Urte. v. 27.4.2022; BGH 2023 („Geschäftsverteilung“), Urte. v. 9.11.2023; EuGH 2023: („Deutsche Wohnen“), Urte. v. 5.12.2023; EuGH 2023: („Hackerangriff“), Urte. v. 14.12.2023; EuGH 2024: („USt-Betrug“), Urte. v. 30.1.2024; EuGH 2024: („Juris“), Urte. v. 11.4.2024; OLG Stuttgart 2025: („Mitarbeiter-Exzess“), Beschl. v. 25.2.2025.

78 Vgl. OLG Frankfurt/M., Urte. v. 5.3.2025 – 7 U 134/23. Hier ist die Revision beim BGH anhängig: Az. IV ZR 66/25.

VII. Enthaltende Wirkung eines wirksamen Risiko- und Compliance-Managementsystems (RMS/CMS)

Ein effektives und wirksames Risikomanagementsystem – idealerweise integriert mit einem Compliance-Managementsystem (CMS) – dient nicht nur der besseren Steuerung der Organisation oder von Projekten (vgl. hierzu die einführenden Beispiele), sondern hat im Fall der Fälle auch eine haftungsentlastende Wirkung.⁷⁹ Die Idee dahinter: Wer ein angemessenes, dokumentiertes und gelebtes System zur Risikoüberwachung und Regel-Compliance etabliert hat, der zeigt, dass er seiner Organisations- und Aufsichtspflicht nachgekommen ist. Sollte es dennoch zu einem Schadensfall oder Regelverstoß kommen, kann ein solches System die Verantwortlichen vor persönlicher Haftung schützen, weil es belegt, dass kein schuldhaftes Organisationsversagen vorlag. In der Unternehmenspraxis wird ein Risiko- und Compliance-Management-System schon länger als zentrale Enthaltungsstrategie angesehen – und Gleiches gilt für den öffentlichen Sektor. Entscheidend ist allerdings, dass das RMS/CMS nicht nur auf dem Papier existiert, sondern tatsächlich wirksam ist.⁸⁰ Nur ein System, das im Alltag gelebt, von oben vorbildhaft vorangetrieben und regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht wird, kann die Leitungsverantwortlichen entlasten.

Ein bloß formal eingerichtetes, aber faktisch ignoriertes System würde im Ernstfall kaum schützen. Leider zeigen wissenschaftliche Studien⁸¹ auf, dass in vielen Unternehmen zwar formale Strukturen für das Risikomanagement existieren, diese jedoch in ihrer praktischen Wirksamkeit oft unzureichend sind. Insbesondere wird bemängelt, dass Risiken häufig nicht quantitativ aggregiert werden und Instrumente wie stochastische Simulationen zur Beurteilung der Risikotragfähigkeit nur selten eingesetzt werden – obwohl diese für die Einhaltung von § 91 Abs. 2 AktG und § 1 StaRUG relevant wären. Zudem fehlt es vielerorts an einem dokumentierten Risikostrategieprozess sowie an einer systematischen Integration des Risikomanagements in die Unternehmensplanung und -steuerung. Statt einer wertorientierten Risikosteuerung dominiert ein rein compliance-getriebenes Verständnis.

In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass eine rein formale Umsetzung behördlicher Standards, bspw. des BSI-Standards 200-3 „Risikomanagement“⁸² nicht bedeutet, dass ein wirksames Risikomanagement umgesetzt wurde. Vielmehr zeigt eine Synopse der gesetzlichen Anforderungen (u.a. resultierend aus § 91 Abs. 2 AktG in Verbindung mit IDW PS 340 oder § 1 StaRUG in Verbindung mit IDW PS 340 sowie dem DIIR Revisionsstandard Nr. 2) mit dem BSI-Standard 200-3, dass grundlegende gesetzliche Anforderungen im Standard nicht berücksichtigt wurden. Häufig wird insbesondere im Bereich IT-Risikomanagement fälschlich angenommen, dass ein detailliertes Asset-Management (Bestandsverzeichnis aller IT-Assets) bereits ein Risikomanagement darstellt. Doch dem ist nicht so: Asset-Management und Risikomanagement sind unterschiedliche Disziplinen. Asset-Management beantwortet die Frage „Was haben wir?“, Risikomanagement hingegen „Welche Risikoszenarien können eintreten, welche Schmerzen können daraus resultieren und wie gehen wir damit um?“. Im Risi-

komagement steht immer die (Business) Impact Analyse (BIA) im Vordergrund: „Was bedeutet ein Risiko für unser Geschäft – finanziell, operativ und sogar gesellschaftlich?“

Und die Rechtsprechung schaut in der Zwischenzeit genau hin: War das vorhandene Kontrollsystem und Risikomanagement angemessen dimensioniert? Wurden Frühwarnsignale rechtzeitig erkannt und Maßnahmen umgesetzt? Gab es klare Zuständigkeiten und Dokumentationen? – Sind diese Fragen positiv zu beantworten, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass einem Organ oder Mitarbeiter ein pflichtwidriges Verhalten vorgeworfen werden kann. So heißt es sinngemäß: Ein angemessenes, dokumentiertes und wirksames Risiko- und Compliancemanagement ist kein „Bürokratiemonster“, sondern eine unerlässliche Versicherung gegen Haftungsrisiken.

Gerade für Leitungspersonen gilt: Hat die Chefetage alle angemessenen Vorkehrungen getroffen, um Rechtsverstöße und Schäden zu verhindern, wird man ihr in der Regel kein Organisationsverschulden vorwerfen können. Beispiel: Wenn in einer Behörde trotz funktionierender Kontrollmechanismen eine Unregelmäßigkeit passiert (etwa ein Mitarbeiter unterschlägt Geld), kann die Behördenleitung darlegen, dass sie alles Erforderliche getan hat – bspw. Dienstanweisungen, Vier-Augen-Prinzip, interne Revision, regelmäßige Risikoanalysen – um solche Fälle zu verhindern. Damit liegt kein schuldhaftes Führungsversagen vor, was straf- und zivilrechtliche Ansprüche gegen die Leitung weitgehend ausschließt. Umgekehrt kann das Fehlen eines angemessenen Systems als Indiz für Organisationsverschulden gewertet werden.

So sehen etwa die Richtlinien der Strafverfolgungsbehörden (und der Entwurf eines Verbandssanktionengesetz – VerSanG)⁸³ vor, dass vorhandene Compliance-Maßnahmen bei

79 Vgl. BGH 2017: („KMW“), Urt. v. 9.5.2017; BGH 2022: („Selbstreini-gung“), Urt. v. 27.4.2022; BGH 2023 („Geschäftsverteilung“), Urt. v. 9.11.2023; EuGH 2023: („Deutsche Wohnen“), Urt. v. 5.12.2023; EuGH 2023: („Hackerangriff“), Urt. v. 14.12.2023; EuGH 2024: („USt-Betrug“), Urt. v. 30.1.2024; EuGH 2024: („Juris“), Urt. v. 11.4.2024; OLG Stuttgart 2025: („Mitarbeiter-Exzess“), Beschl. v. 25.2.2025.

80 Vgl. hierzu vertiefend: F. Romeike (2025): Risiko- und Chancenmanagement – Erfolgsfaktoren für eine wirksame Umsetzung, in: Schulz, M.R. (Hrsg.): Compliance Management im Unternehmen – Grundlagen, Erfolgsfaktoren und praktische Umsetzung, Fachmedien Recht und Wirtschaft, Frankfurt/M. 2025, S. 331 – 365 sowie als Beispiel eines nicht-wirksamen Risiko- und Krisenfrüh-erkennungssystems: F. Romeike (2025): Der Erwartungswert-Irrtum: Selbst-täuschung im Risikobericht der BayWa, 23.5.2025, Internet <https://www.risknet.de/themen/risknews/der-erwartungswert-irrtum/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025], M. Bergemann/V. Ter Haseborg (2020): Die Wirecard Story, Finanzbuch Verlag, München 2020 sowie Gleißner, W. (2020): Wirecard: Schwächen bei Risikomanagement und Abschlussprüfung, 24.11.2020, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/wirecard-schwachen-bei-risikomanagement-und-abschlusspruefung/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

81 Vgl. hierzu exemplarisch: J. Köhlbrandt/W. Gleißner/T. Günther, Corporate Finance 7 – 8/2020, 248 – 258.

82 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (ohne Jahresan-gabe): BSI-Standard 200-3 – Risikoanalyse basierend auf der Basis von IT-Grundschutz, Version 1.0, Internet: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/BSI-Standards/BSI-Standard-200-3-Risikomanagement/bsi-standard-200-3-risikomanagement_node.html [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

83 Vgl. <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-st%C3%A4rkung-der-integrit%C3%A4t-in-der-wirtschaft/265689> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

der Bußgeldzumessung berücksichtigt werden. Wichtig in diesem Zusammenhang: Die enthaftende Wirkung eines RMS/CMS kommt nicht nur der Führung zugute, sondern auch Mitarbeitern auf nachgelagerten Ebenen. Wenn ein einzelner Beschäftigter gegen Regeln verstößt, kann ein etabliertes RMS/CMS u.U. dazu führen, dass nicht die gesamte Organisation haftet bzw. strafrechtlich belangt wird, weil man sich entlasten kann (Stichwort: „Inselhaftung“ des Täters, während das Unternehmen darlegt, alles getan zu haben). Allerdings wird in der gerichtlichen Praxis tendenziell verlangt, dass das System angemessen ist – ein bloß rudimentäres oder veraltetes System bietet keinen vollen Schutz. Leider mangelt es gerade in vielen öffentlichen Einrichtungen derzeit noch an wirksamen CMS/RMS.

In solchen Fällen kann sich die Leitung im Problemfall nicht auf Entlastung berufen – die „Haftungsschirme“ fehlen schlicht. Zusammengefasst: Ein vorbildliches Risiko- und Compliance-Management-System schafft Transparenz, sorgt für regelkonformes Verhalten und wirkt wie eine Art „Sicherungsnetz“ für Verantwortliche. Es dokumentiert sämtliche Bemühungen zur Schadensprävention. Sollte dennoch ein Fehler passieren, kann diese Dokumentation vor Gericht sehr wertvoll sein. Man wird eher sagen: „Das war ein bedauerlicher Ausreißer, den man trotz aller Vorkehrungen nicht verhindern konnte“ – anstatt anzunehmen, es habe ein generelles Führungsversagen gegeben. Letzteres – das Führungsversagen – ist aber die Voraussetzung für die persönliche Haftung des Leitungsorgans. Daher gilt: Ein gut implementiertes RMS/CMS ist die beste Haftungsprophylaxe. Diese Einsicht sollte sich auch im öffentlichen Dienst durchsetzen.

VIII. Das Wichtige richtig machen: Notwendigkeit eines wirksamen Risikomanagements

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass Risikomanagement in der öffentlichen Hand nicht bloß formal vorhanden sein sollte, sondern wirksam sein muss. Es genügt nicht, irgendein „Risikomanagement-Handbuch“ im Schrank stehen zu haben oder jährliche Risikoberichte pro forma zu erstellen. Vielmehr kommt es darauf an, die wirklich wichtigen Risiken und Pflichten im Blick zu haben – getreu dem Motto: „Das Wichtige richtig machen.“ Aber was heißt das konkret? Erstens bedeutet es, Prioritäten zu setzen. Öffentliche Verwaltungen sehen sich mit unzähligen möglichen Risiken konfrontiert – von Projektrisiken über Finanzrisiken, Informationssicherheitsrisiken bis zu Compliancerisiken. Nicht alle sind gleichermaßen dringlich. Ein wirksames Risikomanagement folgt dem risikobasierten Ansatz: Statt zu versuchen, alle Eventualitäten gleichzeitig zu behandeln (ein Ding der Unmöglichkeit), fokussiert man sich auf die größten Risiken.

Gerade bei knappen Ressourcen ist dieses Priorisieren essenziell. Typische Kardinalpflichten, die keinen Aufschub dulden, sind z.B. die Sicherstellung der Haushaltsstabilität, die Gewährleistung gesetzeskonformen Handelns und die Vermeidung von erheblichen Vermögensschäden. Dies sind Bereiche, in denen ein Fehlversagen direkt die Grundlagen staat-

lichen Handelns erschüttern kann – hier gibt es kein Ermessen, ob man aktiv wird oder nicht. Die Führung muss diese „Must do’s“ erkennen und ihnen Top-Priorität einräumen. Ein Beispiel: Wenn eine Kommune große Finanzrisiken im Haushalt hat, muss ein Frühwarnsystem zur Liquiditätssicherung oberste Priorität haben – weit vor etwaigen weniger kritischen Risiken. Zweitens: Risikofrüherkennung ist zentral. Viele Schäden entstehen, weil Warnzeichen zu spät gesehen oder ignoriert wurden. Ein wirksames Risikomanagement braucht Mechanismen, um Risiken möglichst frühzeitig zu identifizieren. Das kann bspw. durch Indikatoren erfolgen (Kennzahlensysteme), durch regelmäßige Risiko-Workshops, durch Risikosimulationen, Analyse von Stressszenarien (etwa mithilfe stochastischer Methoden) oder durch Hinweisgebersysteme, die potenzielle Risiken melden. Insbesondere auch Worst-Case-Szenarien müssen durchgespielt werden, mögen sie noch so unwahrscheinlich erscheinen. Die Erfahrung der letzten Jahre (Cyberattacken, Hochwasserkatastrophen, Energiekrisen etc.) lehrt, dass auch unwahrscheinliche Ereignisse eintreten können. Dennoch werden solche Szenarien in der Verwaltungspraxis oft ausgeblendet – teils bewusst, teils aus Unbehagen. Und teilweise aufgrund methodischer Defizite in Standards.⁸⁴

Ein modernes Risikomanagement hingegen fragt proaktiv: „Was wäre, wenn...?“ und beschreibt kritische Szenarien (etwa basierend auf einer Bow-Tie-Analyse),⁸⁵ bewertet szenarioorientiert,⁸⁶ aggregiert Risiken zu einem Portfolio und priorisiert Maßnahmen (etwa mithilfe einer Sensitivitätsanalyse).⁸⁷ Außerdem werden Notfallpläne (bzw. ein wirksames Business Continuity Management, BCM)⁸⁸ entwickelt und verprobt. Drittens: Steuerbarkeit und Wirksamkeit der Maßnahmen stehen im Vordergrund. Risiken zu erkennen allein reicht nicht – es geht darum, wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen und auf ihre Effektivität zu prüfen. „Steuerbarkeit“ heißt: Für jedes wesentliche Risiko sollte klar sein, welche Stellschrauben die Organisation hat, um das Risiko zu beeinflussen. Kann man es vermeiden, mindern, übertragen oder

84 Exemplarisch sei hier der BSI-Standard 200-3 „Risikomanagement“ erwähnt, der vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) veröffentlicht wurde. In der auf Seite abgebildeten Matrix wird suggeriert, dass Risiken mit einer seltenen Eintrittshäufigkeit, die zu einer Existenzbedrohung führen können, nur als „mittlere Risiken“ betrachtet werden sollten. Internet: https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/Unternehmen-und-Organisationen/Standards-und-Zertifizierung/IT-Grundschutz/BSI-Standards/BSI-Standard-200-3-Risikomanagement/bsi-standard-200-3-risikomanagement_node.html [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

85 Vgl. F. Romeike, GRC aktuell, Ausgabe Februar 2019, 1/2019, 39 – 44.

86 F. Romeike/M. Stalling (2021): Stochastische Szenariosimulation in der Unternehmenspraxis – Risikomodellierung, Fallstudien, Umsetzung in R, Springer Verlag, Wiesbaden 2021.

87 Die Sensitivitätsanalyse im Rahmen einer stochastischen Simulation dient dazu, den Einfluss einzelner Risiken auf ein definiertes Gesamtergebnis (z.B. Gesamtschaden, Kapitalbedarf, Unternehmenswert) zu quantifizieren. Hierbei wird gemessen, wie stark die Variation eines einzelnen Risikos – bei Konstanz aller anderen – das Ergebnis beeinflusst, meist anhand von Korrelationen oder Regressionskoeffizienten. Dadurch lassen sich die wesentlichen Treiber der Ergebnisunsicherheit identifizieren und Risiken priorisieren, um gezielt Steuerungsmaßnahmen einzuleiten.

88 Vgl. F. Romeike (2023): Sicherung globaler Wertschöpfungsnetze durch wirksames Risikomanagement und BCM, in: Grete/Naujoks (Hrsg.): Business Continuity und Notfallmanagement in Banken, FCH, 2023, S. 33 – 67.

muss man es akzeptieren? Wer ist verantwortlich für die Maßnahme, bis wann, mit welchem Budget?

Ein häufiges Problem in der öffentlichen Verwaltung ist die Neigung zu bürokratischen Scheinmaßnahmen – Aktivität ohne echte Wirkung. Etwa werden riesige Risikoregister geführt, aber konkrete Maßnahmen fehlen oder verhallen im Verwaltungsalltag. Maßnahmen müssen messbar Erfolg bringen. Dazu ist es sinnvoll, für jedes Risiko Kennzahlen oder Indikatoren zu definieren, an denen man Fortschritte ablesen kann (z.B. Anzahl der Datenschutzverstöße pro Jahr, Budgetabweichungen in Prozent etc.). Außerdem sollten Verantwortliche regelmäßig überprüfen, ob eingeleitete Maßnahmen tatsächlich greifen oder ob nachjustiert werden muss. Ein weiterer Aspekt eines wirksamen Risikomanagements ist die Vermeidung unnötiger Bürokratie – sprich, Konzentration auf Wertschöpfendes. In der Praxis beobachtet man leider oft, dass unzählige Kontrollen, Audits und Berichte laufen, die enorm Ressourcen binden, ohne die wirklich kritischen Steuerungsfragen zu adressieren.

Ein effizientes Risikomanagement integriert daher möglichst die verschiedenen Governance-Funktionen (Informationssicherheit, Risikomanagement, Interne Kontrollen, Interne Revision, Compliance) und vermeidet Doppelarbeit. Es sorgt dafür, dass die knappen Ressourcen genau dort eingesetzt werden, wo die größten Risikoszenarien zu erwarten sind.

Wirksam ist ein System erst dann, wenn es gelebt wird. Dazu gehört, dass Führungskräfte eine Kultur des vorausschauenden Handelns vorleben und positiv auf den Umgang mit Risiken schauen. Schulungen und kontinuierliche Kommunikation zum Thema Risiko helfen, das Bewusstsein zu schärfen.

IX. Fazit: Mit Risikomanagement zum resilienten Staat

Angesichts der dargelegten Befunde – von millionenschweren Fehlschlägen ohne Risikosteuerung und Todesfällen aufgrund eines nicht adäquaten Risiko- und Notfallmanagements der öffentlichen Hand,⁸⁹ bis hin zu verschärfter Haftung der Verantwortlichen – wird deutlich: Risikomanagement in der öffentlichen Hand ist keine Kür, sondern eine Pflichtaufgabe. Es dient der Sicherung sparsamen und rechtmäßigen Verwaltungshandelns und schützt zugleich die Beschäftigten und Entscheidungsträger vor persönlichen Haftungsgefahren.

Außerdem erhöht ein wirksames Risikomanagement die Resilienz eines Staates. Das Konzept des „robusten Staates“ stellt hohe Anforderungen an das Risikomanagement in der öffentlichen Hand.⁹⁰ Ziel ist es, Strukturen und Fähigkeiten so aufzubauen, dass der Staat in möglichst vielen Zukunftsszenarien – einschließlich unerwarteter Stressszenarien – sowohl überlebt als auch handlungsfähig bleibt. Eine verantwortungsvolle Fiskalpolitik – etwa durch Begrenzung der Neuverschuldung oder Einhalten von Schuldengrenzen – stärkt das Vertrauen der Finanzmärkte und damit die Stabilität des Staates. Umgekehrt führen exzessive Schulden und hohe Defizite zu Misstrauen: Anleger fordern höhere Zinsen oder verweigern Kredite, was

die Handlungsfähigkeit des Staates einschränkt. Finanzielle Tragfähigkeit bedeutet folglich, dass ein Staat seine laufenden Verpflichtungen bedienen kann, ohne zukünftige Generationen oder die wirtschaftliche Stabilität übermäßig zu belasten. Diese Tragfähigkeit ist die Grundlage staatlicher Resilienz.

Entgegen der Hoffnung, dass souveräne Staaten stets zahlungsfähig bleiben, zeigt die historische Analyse von *Carmen Reinhart* und *Kenneth Rogoff* („This Time Is Different“), dass Staatspleiten ein wiederkehrendes Phänomen sind.⁹¹ In einem historischen Ranking (16. bis 19. Jahrhundert) steht Spanien mit 13 „Defaults“ ganz oben im Ranking. Venezuela schaffte 13 Staatspleiten im Zeitraum 1832 – 2004. Frankreich verweigerte zwischen 1500 und 1800 achtmal die Schuldentrückzahlung. Argentinien kommt im Zeitraum von 1824 – 2020 auf rund neun „Defaults“.

Oft wird von Politikern und Bürgern nicht verstanden oder ignoriert, dass die Gesetzmäßigkeit der Risikotragfähigkeit gleichermaßen auch für Staaten gilt. Denn auch diese können ähnlich wie Unternehmen insolvent werden, wenn sie ihre Schulden nicht mehr bedienen. Reinhart und Rogoff haben 8 Jahrhunderte Finanzkrisen untersucht und dabei hunderte Fälle von Staatsdefaults dokumentiert. So kam es laut ihren Daten allein zwischen 1820 und 2004 zu rd. 250 Staatsausfällen in 106 Ländern weltweit – ein deutliches Zeichen, dass Zahlungsunfähigkeit von Staaten keine Seltenheit ist.

Diese historischen Erfahrungen widerlegen die Annahme, dass „dieses Mal alles anders“ sei – Staaten wiederholen vielmehr typische Verschuldungszyklen, in denen nach Boomphasen regelmäßig Zahlungskrisen auftreten. Ein Staatsbankrott tritt auf, wenn ein Land fällige Zins- und Tilgungszahlungen nicht mehr vollständig leisten kann. Oft geschieht dies infolge jahrelanger Haushaltsnotlagen, in denen Ausgaben die Einnahmen deutlich übersteigen und durch immer neue Schulden finanziert wurden. Ist der Punkt erreicht, an dem selbst Zinszahlungen nur noch durch neue Kredite erfolgen, steigt das Risiko eines Zahlungsausfalls rapide an. Historische Beispiele verdeutlichen dies: König Philipp II. von Spanien erklärte im 16. Jahrhundert gleich viermal den Staatsbankrott (1557, 1560, 1575 und 1596). Diese Zahlungsunfähigkeiten hatten gravierende Folgen – sie stürzten die damals führenden Bankiers (wie die Fugger in Augsburg) ins Chaos. Ein anderes

89 Mehr als 180 Menschen starben bei der Flutkatastrophe im Ahrtal im Jahr 2021, viele weitere verloren ihre wirtschaftliche Existenz.

90 Vgl. hierzu *W. Gleißner* (2020d): Der robuste Staat – Ein strategischer Rahmen zur Absicherung gegen Krisen und Katastrophen, 17.4.2020, <https://www.ludwig-erhard.de/orientierungen/krisenpraevention/der-robuste-staat-ein-strategischer-rahmen-zur-absicherung-gegen-krisen-und-katastrophen/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025], *U. Blum/W. Gleißner* (2021): Die Corona-Krise und andere Extremrisiken: eine Bewertung der Robustheit Deutschlands, in: *Thomaschewski/Völker* (Hrsg.): Standort Deutschland – Herausforderungen und notwendige Reformen, Kohlhammer, S. 249 – 268 sowie *F. Romeike* (2021): Systematic Risk Blindness, in: *Risk Management Review*, Edition 2021.

91 Vgl. *C. Reinhart/K. S. Rogoff* (2009): *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2009 sowie *C. Reinhart/K. S. Rogoff*, *American Economic Review* 101(5), 1676 – 1706.

Beispiel ist Deutschland, das trotz seiner wirtschaftlichen Stärke im 20. Jahrhundert zweimal zahlungsunfähig wurde (1932 und 1939).

Der Titel „This Time is Different“ ist ironisch gemeint. Er spielt auf eine wiederkehrende Denkfalle an, die Regierungen, Investoren und Ökonomen immer wieder begehen:⁹²

- In Boomphasen glauben sie, dass alte Regeln nicht mehr gelten – weil ihre Situation angeblich einzigartig, stabiler, fortschrittlicher oder intelligenter sei als frühere Fälle.
- Doch wie die Autoren zeigen, ist genau diese Selbstüberschätzung („Wir sind klüger als frühere Generationen“) ein typischer Vorläufer finanzieller Zusammenbrüche.

Die Fähigkeit eines Staates, finanzielle Risiken abzudecken, ist nicht unbegrenzt. Man spricht auch hier vom Risikodeckungspotenzial⁹³ – also dem maximal verfügbaren finanziellen Puffer, um unerwartete Verluste, Krisenkosten oder Schuldendienst zu stemmen. Dieses Potenzial wird im Wesentlichen durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und fiskalische Substanz des Staates bestimmt: Steuereinnahmen, Staatsvermögen (z.B. Währungsreserven, Goldbestände), sowie die Möglichkeit, Kredite aufzunehmen oder Geld zu schöpfen, bilden den finanziellen Spielraum. Doch jeder dieser Hebel ist endlich: Zu hohe Steuerlasten ersticken die Wirtschaft, exzessive Geldschöpfung führt zu Inflation, und die Kreditaufnahme stößt an Grenzen der Schuldentragfähigkeit. Letztlich kann ein Staat nur so viel an Risiken abdecken, wie es seine langfristigen Einnahmen und Vermögenswerte erlauben.

Bspw. gilt in der EU eine Schuldenquote von über 60 % des BIP als kritisch – über diesem Wert steigt das Risiko, dass Schulden untragbar werden und extreme Maßnahmen wie internationale Hilfsprogramme oder sogar Staatsbankrott nötig werden können. Ein weiterer Indikator ist der Schuldendienstdeckungsgrad, der prüft, welcher Anteil der laufenden Staatseinnahmen oder Exporterlöse für Zins- und Tilgungszahlungen aufgewendet werden muss. Überschreitet der Schuldendienst dauerhaft etwa 20 – 25 % der jährlichen Staatseinnahmen, gilt die Lage als höchst kritisch. Tatsächlich zeigt eine aktuelle Studie von S&P,⁹⁴ dass in Ländern kurz vor dem Default die Zinszahlungen oft an 20 % der Staatseinnahmen heranreichen oder diese Marke überschreiten – ein klares Anzeichen, dass das Risikopolster aufgebraucht ist. An solchen Schwellen wird das Budget durch den Schuldendienst derart belastet, dass kaum mehr Mittel für andere Aufgaben bleiben, was politisch und ökonomisch nicht lange durchzuhalten ist.

Die Resilienz eines Staates bemisst sich letztlich daran, wie gut er auf extreme Situationen reagieren kann, ohne zahlungsunfähig zu werden. Das erfordert solide institutionelle Rahmenbedingungen (wie Schuldenbremsen oder Ausgaberegeln), eine breite ökonomische Basis für stetige Einnahmen und im Ernstfall internationale Zusammenarbeit zur geordneten Umschuldung.

Ein zentrales Element der staatlichen Resilienz ist die Fähigkeit, Krisen nicht nur zu bewältigen, sondern ihnen vorzubeugen.

Während in der Privatwirtschaft empirisch belegt ist, dass professionelles Risikomanagement die Überlebensfähigkeit von Unternehmen signifikant erhöht, gilt dies in besonderer Weise für Staaten: Auch sie können durch vorausschauende Risikoidentifikation und Risikovorsorge ihre wirtschaftliche und politische Handlungsfähigkeit erhalten – insbesondere in einem zunehmend volatilen globalen Umfeld. Der Staat agiert nicht mit eigenem Kapital, sondern mit liquiden Mitteln, die ihm von den Bürgern anvertraut wurden – durch Steuern, Abgaben und Beiträge. Diese Gelder gehören nicht dem Staat, sondern der Gesellschaft. Aus dieser treuhänderischen Verantwortung ergibt sich eine besondere Sorgfaltspflicht: Öffentliche Mittel müssen nicht nur rechtmäßig, sondern auch wirtschaftlich und zielgerichtet eingesetzt werden. Fehlentscheidungen, Planungsfehler oder Intransparenz sind keine bloßen Betriebsunfälle, sondern stellen eine Missachtung des öffentlichen Vertrauens dar.⁹⁵ Ein wirksames, präventives Risikomanagement ist daher kein technisches Detail, sondern ein zentraler Bestandteil verantwortungsvollen Verwaltungshandelns.

Ein „Kategorischer Imperativ für öffentliche Investitionen“ könnte daher wie folgt formuliert werden: „Handle bei Investitionsentscheidungen über Steuermittel stets so, als wäre es dein eigenes Geld, und wäge dabei Chancen und Risiken gewissenhaft, methodisch fundiert und sorgfältig ab!“⁹⁶

Staaten ohne systematisches Risikomanagement werden regelmäßig von externen Ereignissen überrascht – sei es durch Naturkatastrophen, Finanzmarktinstabilitäten, Cyberattacken oder geopolitische Konflikte. Die Folge sind hohe Folgekosten für reaktives Krisenmanagement („Feuerwehrpolitik“), kurzfristige Notprogramme, hektisch beschlossene Entlastungspakete und Vertrauensverluste bei Märkten und Bevölkerung.

Demgegenüber kann präventives Risikomanagement helfen, strukturelle Schwächen frühzeitig zu erkennen und gezielt Vorsorgemechanismen aufzubauen, etwa durch:

- Einführung von fiskalischen Frühwarnsystemen und Stresssimulationen,

92 Vgl. C. Reinhart/K. S. Rogoff (2009): *This time is different: Eight centuries of financial folly*, Princeton University Press, Princeton and Oxford 2009.

93 Das liquiditätsbasierte Risikodeckungspotenzial ist die Summe aller verfügbaren, kurzfristig liquidierbaren Mittel, die zur Deckung plötzlich eintretender Risiken genutzt werden können. Um zu beurteilen, ob das liquiditätsbasierte RDP ausreicht, wird es den aggregierten Risiken gegenübergestellt (berechnet basierend auf einem definierten Sicherheitsniveau).

94 L. George (2024): S&P Global says countries likely to default more often in coming decade, 14.10.2024, Internet: <https://www.reuters.com/world/sp-global-says-countries-likely-default-more-often-coming-decade-2024-10-14/> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].

95 Siehe exemplarisch zur Northvolt-Insolvenz und zum dilettantischen Risikomanagement: F. Romeike (2025): Northvolt: Unsicherheit wurde ausgeblendet, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/northvolt-unsicherheit-wurde-ausgeblendet/> [Letzter Aufruf: 1.7.2025] sowie F. Romeike (2025): Northvolt-Pleite: Wer entscheidet, muss auch haften, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/northvolt-pleite-wer-entscheidet-muss-auch-haften/> [Letzter Aufruf: 1.7.2025].

96 Quelle: F. Romeike (2025): Northvolt: Unsicherheit wurde ausgeblendet, Internet: <https://www.risknet.de/themen/risknews/northvolt-unsicherheit-wurde-ausgeblendet/> [Letzter Aufruf: 1.7.2025].

- Festlegung von Krisenreaktionsplänen und robusten Entscheidungsstrukturen,
- Diversifikation von Lieferketten, Energiequellen und Kapitalquellen,
- Umsetzung einer resilienten Rohstoffstrategie
- und klare gesetzliche Regeln zur Schulden- und Haushaltsdisziplin.

Gerade vor dem Hintergrund knapper Ressourcen ist die Investition in präventives Risikomanagement wirtschaftlich vernünftig. Langfristig spart Prävention Geld, schützt soziale Stabilität und stärkt die Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen.

Bereits im 18. Jahrhundert erkannte der amerikanische Staatsmann Benjamin Franklin den Wert der Prävention und eines staatlichen Risikomanagements: „An ounce of prevention is worth a pound of cure.“⁹⁷ („Eine Unze Prävention ist ein Pfund Heilung wert.“)

97 „In the first place, as an ounce of prevention is worth a pound of cure [...], I would advise 'em to take care ...“ – so schrieb Benjamin Franklin 1735 in einem Brief zur Brandschutzprävention in Philadelphia. Internet: <https://www.ushistory.org/franklin/philadelphia/fire.htm> [Letzter Aufruf: 16.6.2025].