

Risikomanagement in Kommunen

Kommunale Risiken¹ sind vielschichtig. Sie können unter anderem finanzieller, demografischer, wirtschaftlicher, politischer oder technischer Natur sein. Je nach Kommune ist die Lösung der mit ihnen verbundenen Herausforderungen mehr oder weniger dringlich. Bisher gelten die rechtlichen Vorschriften zur Einführung eines Risikomanagementsystems² nur für (öffentliche) Unternehmen. Doch wäre es nicht sinnvoll, in Anbetracht der essenziellen Risiken, die eine Kommune zu bewältigen hat, auch für diese ein Risikomanagement einzuführen?

Die Vielschichtigkeit der kommunalen Risiken wird an den folgenden drei Risikoarten deutlich, mit denen sich nahezu alle Kommunen konfrontiert sehen: Finanzrisiken, Beteiligungsrisiken und vergaberechtliche Risiken.

Finanzrisiken

Eine Vielzahl an Kommunen ist hoch verschuldet und kann die Finanzierung ihrer Aufgaben nur noch durch die Aufnahme von Kassenkrediten gewährleisten. So ist es kaum verwunderlich, dass in einer Forsa-Umfrage 2008 fast zwei Drittel der befragten Entscheider aus deutschen Kommunal- und Landesverwaltungen die Finanzentwicklung für das mit Abstand schwerwiegendste Risiko in ihrem Verwaltungsbereich hielten.³ Nicht zuletzt deswegen ziehen Kämmerer neue Finanzierungsformen in Erwägung. Als Beispiele seien neben eigenen Anleihen, Schuldscheinen, Bürgerkrediten oder Öffentlich-Privaten Partnerschaften auch strukturierte Finanzinstrumente, wie etwa Swaps oder Termingeschäfte, genannt. Meist sind diese dazu gedacht, bekannte Risiken, etwa von Zinsänderungen, zu neutralisieren. Sie können aber auch zu neuen Risiken führen.⁴ Die mittlerweile nahezu flächendeckende Einführung des

neuen (doppischen) Haushaltswesens hat außerdem dazu geführt, dass sich Kommunen ihrer finanziellen Lage und den damit verbundenen Risiken stärker bewusst sind. So gilt es, in der Bilanz für bestimmte definierte und zu erwartende Belastungen Rückstellungen zu bilden. Außerdem müssen Risiken einer zukünftigen Entwicklung im Rechenschaftsbericht (Lagebericht) aufgeführt werden.⁵

Beteiligungsrisiken

Fast alle Kommunen haben weite Teile ihrer Aufgaben in privatrechtliche Gesellschaften ausgegliedert. Dies führte jedoch zu neuen unternehmensspezifischen Risiken, da die Kommunen meist an den Gesellschaften – oftmals sogar als alleiniger Eigner – beteiligt bleiben. Nicht zuletzt aufgrund des organisatorischen Abstands zwischen der Kernverwaltung und den Beteiligungen ist eine direkte Steuerung durch die Kommune nicht mehr möglich. Die Kommune hat daher auf unternehmerische Entscheidungen der Geschäftsleitung nur noch bedingt Einfluss, zum Beispiel im Rahmen eines Aufsichtsratsmandats. Eine Fehlentscheidung im Unternehmen kann sich jedoch mittelbar auf die Kommune als Eigentümerin auswirken. In der Regel fallen „Skandale“ bei öffentlichen Unternehmen direkt auf die Kommune und deren politische Führung zurück und können für diese einen erheblichen Reputationsverlust bedeuten.

Somit birgt jedes unternehmerische Handeln der ausgegliederten Gesellschaften Risiken für die Kommune. Gleichzeitig verfügt eine kommunale Beteiligungsverwaltung im Regelfall aber nicht über ein „Konzernrisikomanagement“, das – ähnlich wie in einer privaten Unternehmensholding – das meist vorhandene Risikomanagement der einzelnen Beteiligungsunternehmen mit dem der „Muttergesellschaft“ – also der Kommunalverwaltung selbst – verknüpft.⁶

Vergaberechtliche Risiken

Kommunen unterliegen als Gebietskörperschaften im Rahmen von Beschaffungsvorgängen grundsätzlich den Vorgaben des Vergaberechts. Vergaberechtliche Regelungen beinhalten unter anderem risikohemmende Vorschriften, wie zum Beispiel gegen Korruption bzw. Bestechung. Zugleich bergen sie jedoch selbst erhebliche Risiken für den öffentlichen Auftraggeber. Da ein Großteil der öffentlichen Beschaffungsvorgänge auf Kommunen entfällt, sind sie davon besonders betroffen. Das Vergaberecht weist eine teilweise unübersichtliche Struktur auf, die zudem stark von Rechtsprechung durchdrungen ist. Diese Komplexität führt zu einem hohen Fehlerpotenzial in der Vergabepaxis. Soweit Beschaffungsprozesse und Zuschlags-

1 Als Risiko wird eine signifikante Abweichung von einem angestrebten Ziel definiert.

2 Risikomanagement ist die Gesamtheit aller organisatorischen Regelungen und Maßnahmen, die dem Umgang mit Risiken dienen.

3 Vgl. F.A.Z. Institut/steria mummert consulting (2008): Public Services. Aktuelle Entscheidungsfragen zum Risikomanagement – Trends: Finanzrisiken im Fokus; Maßnahmen: Systematisierung geplant

4 Siehe hierzu auch die Meldung „Zinsswap-Prozess: Stadt gewinnt Rechtsstreit“ auf Seite 23 in dieser Zeitschrift

5 Vgl. Schwarting, G. (2011): Stresstest für Kommunen? Vom Nutzen eines umfassenden Risikomanagements, in: Verwaltung&Management 06/2011

6 An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass sich Unternehmen nicht zuletzt aufgrund gesetzlicher Vorschriften bereits viel stärker mit ihren Risiken auseinandersetzen müssen. So schreibt das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) seit 1998 für Handelsgesellschaften die Einrichtung eines Risikomanagementsystems vor. Ein mit einem Frühwarnsystem verbundenes verpflichtendes Risikomanagement ergibt sich hingegen aus § 91 Abs. 2 Aktiengesetz (AktG).

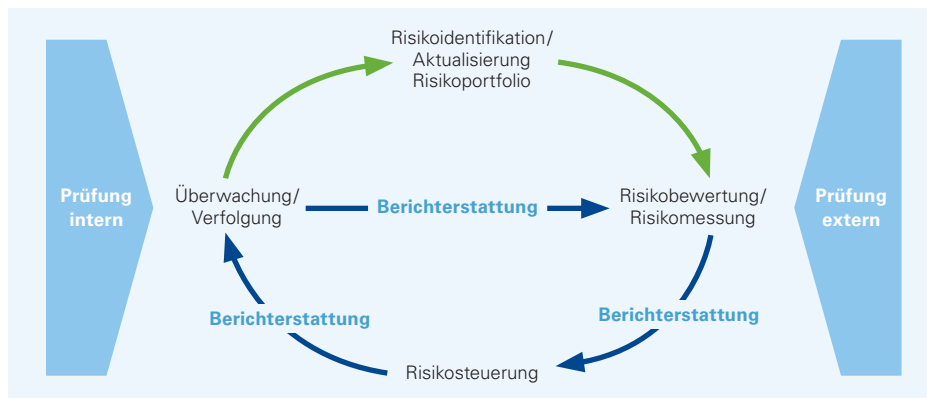
entscheidungen aufgrund von Fehlern angegriffen werden, können sich Vergabeverfahren unter Umständen in die Länge ziehen und Schadensersatzforderungen entstehen. Geschlossene (und möglicherweise bereits erfüllte) Verträge können unwirksam sein, was unter Umständen eine außerordentlich aufwendige Rückabwicklung nach sich zieht. In den letzten Jahren wurden durch die Rechtsprechung zum Beispiel viele kommunale Vergabevorgänge im Bereich der Abfallentsorgungswirtschaft aufgehoben. Viele Kommunen gingen fälschlicherweise von vergaberechtsfreien Voraussetzungen aus und haben unzulässigerweise „De-Facto-Vergaben“ (Vergabe ohne Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens) vorgenommen.⁷

Komponenten eines kommunalen Risikomanagements

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass sich Kommunen mit zahlreichen Risiken konfrontiert sehen; ein organisierter Umgang damit kann vor Schäden schützen. Allerdings gibt es in deutschen Kommunen noch kein systematisches und flächendeckendes Risikomanagement. Kommunen in anderen Ländern – wie zum Beispiel der Schweiz – sind hier zum Teil weiter.

Wie könnte ein kommunales Risikomanagement aussehen? Es gilt zunächst zwei Ebenen zu unterscheiden: eine strategische (politische) Ebene und eine operative (verwaltungsbezogene) Ebene (siehe auch Abbildung 2). Auf der ersten Ebene sollte die Verwaltungsführung in Zusammenarbeit mit der kommunalen Vertretung eine kommunale Risikostrategie definieren. Diese beinhaltet idealtypisch, welches Risiko die Kommune eingehen kann (Risikotragfähigkeit) und welches sie bereit ist einzugehen bzw. zu tolerieren (Risikobereitschaft). Die Risikotragfähigkeit wird unter anderem dadurch bestimmt, dass eine Kommune

Abbildung 1: Risikomanagement-Regelprozess



Quelle: Systemischer Ansatz nach ISO 31000/ONR 49000¹⁰ ➔ niedrige Frequenz ➔ hohe Frequenz

ihre gesetzlich zugewiesenen Aufgaben erfüllen muss (Haushaltsgrundsatz). Sie beschränkt somit die Risikobereitschaft. Außerdem sollte die Strategie Regelungen hinsichtlich der Organisation des Risikomanagements (inklusive Verantwortlichkeiten) sowie den Ablauf eines Risikomanagement-Regelprozesses (inklusive Kommunikationswege und -pflichten) beinhalten.⁸

Auf der operativen Ebene der Verwaltung gilt es dann, den im Folgenden beschriebenen Risikomanagement-Regelprozess (siehe Abbildung 1) aktiv umzusetzen.⁹ Ursprünglich für Unternehmen entwickelt, kann dieses Konzept methodisch auch auf die öffentliche Verwaltung angewandt werden. Der Prozess besteht aus vier sich immer wiederholenden Schritten: Risiken identifizieren; Risiken bewerten/messen; Risiken steuern; Risiken überwachen/verfolgen. Die einzelnen Schritte können noch feiner untergliedert werden.

Risikoidentifikation

Ziel der Risikoidentifikation ist die strukturierte Erfassung und Kategorisierung wesentlicher Risiken vor dem Hintergrund der kommunalen Aufgaben und Ziele. Eine Aktualisierung der identifizierten Risiken richtet sich dann unter anderem

nach der Änderungsgeschwindigkeit der internen und externen Einflussfaktoren. So kann zum Beispiel der drohende Wegfall von Steuereinnahmen von einem in der Kommune ansässigen Unternehmen zur Neueinschätzung anderer finanzieller Risiken, etwa ein unvorhergesehener Zuschussbedarf aus einer Beteiligung, zwingen.

Risikobewertung und -messung

Bei der Risikobewertung und -messung werden die identifizierten und thematisch kategorisierten Risiken hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und möglicher Schadenshöhe priorisiert. Einschränkende Faktoren sind hierbei gegebenenfalls die Messbarkeit einzelner Risiken sowie die Verfügbarkeit von Daten. Wie oft eine Messung stattfindet, sollte sich nicht nur an der potenziellen Änderungsgeschwindigkeit der Risikoursachen, sondern auch an den Eingriffsmöglichkeiten durch Steuerungsmaßnahmen orientieren. So scheint es wenig effizient, Risiken, die sich nur einmal jährlich oder sogar nur alle zwei Jahre im Haushaltsplan steuern lassen, täglich zu messen. Auch unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten sollte hier ein eher pragmatischer Ansatz gewählt werden.

⁷ Ein Beispiel hierfür ist die Entscheidung des Oberlandesgerichts Düsseldorf aus dem Jahr 2011, das die Unwirksamkeit einer Inhousevergabe bei Einführung der Wertstofftonne in Bochum feststellt; siehe hierzu auch PublicGovernance Frühjahr 2012 „Ausschreibungspflicht für kommunale Wertstofftonne“

⁸ Birkholz, K. (2009): Risikomanagement – Eine Herausforderung für Deutsche Kommunen. In: Scholz, G./Schuler, A./Schwintowski, H.-P. (Hrsg.) (2009): Risikomanagement der öffentlichen Hand

⁹ Die Darstellung des Risikomanagement-Regelprozesses in Abbildung 1 folgt der Darstellung in: PublicGovernance (Sommer 2007): Risikomanagement in öffentlichen Unternehmen

¹⁰ Die ISO 31000 „Risikomanagement – Prinzipien und Leitlinien“ ist eine im Jahr 2010 von der Internationalen Organisation für Normung veröffentlichte Norm, in welcher die Grundsätze, allgemeinen Leitlinien und generellen Anforderungen an das Risikomanagement dargelegt werden. Als Grundlage für die Erstellung der ISO 31000 diente die Norm ONR 49000 „Risikomanagement für Organisationen und Systeme“, welche 2004 durch das Österreichische Normungsinstitut (Austrian Standards Institute [ASI]) veröffentlicht wurde. Diese Normungen fanden bisher in der Privatwirtschaft Anwendung, sind aufgrund ihres weit gefassten methodischen Ansatzes jedoch ebenfalls auf Kommunalverwaltungen anwendbar.



Grundsätzlich gilt es auf vorhandene Informationsquellen in der Kommune zurückzugreifen. Um diese für die Aktualisierung des Risikoportfolios sowie die Risikobewertung und -messung zu strukturieren und die Verantwortlichen einzubeziehen, empfiehlt es sich, Bottom-up-Ansätze zu verwenden. Die Verwaltungsmitarbeiter erhalten hierbei die Möglichkeit, ihr häufig über Jahre gewonnenes Know-how systematisch einzubringen. Ein vorab ernannter und geschulter kommunaler Risikobeauftragter schärft in diesem Prozess das Risikoverständnis der Verwaltungsmitarbeiter, vermittelt die Instrumente der Risikobewertung, begleitet diese und koordiniert ein strukturiertes Vorgehen.

Das strukturierte Vorgehen bei diesen beiden Schritten bietet den Mehrwert, dass Risiken transparent dargestellt und diskutiert werden. Im Vergaberecht sind zum Beispiel Leistungen von der Kommune nach den Kriterien der Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Bewerber zu angemessenen Preisen zu vergeben. Ob und welche sozialen Maßstäbe bei der Auswahl der Bieter angelegt werden können, welche Risiken dies beinhaltet und welche Auswirkungen (zum Beispiel Lieferunfähigkeit) dies haben kann, kann durch die operativen Mitarbeiter meist genau eingeschätzt werden. Des Weiteren können durch das beschriebene Vorgehen mögliche Fehlerpotenziale der häufig komplexen Vergabepaxis auf operativer Ebene identifiziert und Ansätze zur Vermeidung geschaffen werden.

Risikosteuerung

Durch eine regelmäßige Ermittlung, Konsolidierung sowie Berichterstattung/Kommunikation der einzelnen Risiken kann eine aktive Steuerung von Einzelrisiken erreicht werden. Vier grundsätzliche Strategien zur Risikosteuerung können unterschieden werden: Risiken vermeiden, vermindern, transferieren/versichern oder akzeptieren. Zumindest jedem priorisierten Risiko muss eine derartige Steuerungsmaßnahme sowie eine explizite Verantwortlichkeit zugeordnet werden. Letztere kann beim einzelnen Fachressort – wie zum Beispiel der Kämmerei, dem Teilnehmungsmanager oder der Beschaffungsstelle – liegen. Inwieweit die einzelnen Steuerungsstrategien angewandt werden können, muss immer im Einzelfall betrachtet werden. So ist eine Risikovermeidung im Rahmen von gesetzlich zugewiesenen Pflichtaufgaben schwierig. Die Maßnahme des Risikotransfers beispielsweise in Form von Versicherungen wird hingegen von Kommunen verwendet – etwa zur Absicherung von möglichen Amtshaftungsschäden.

Mit Unterstützung eines kommunalen Risikomanagementbeauftragten könnte eine strukturierte und dokumentierte Vorgehensweise erfolgen. Diese erleichtert es dem Verwaltungschef, dem die finale Entscheidung über die zu treffenden Maßnahmen obliegt, durch eine angemessene, transparent dargestellte Risikosteuerung seiner Verantwortung gerecht zu werden.

Hier könnte im Beispiel des Vergaberechts im Vorhinein gemeinsam entschieden werden, welche Risiken (unter Abwägung der Nutzen/Kosten) bewusst eingegangen und wie diese gegebenenfalls gesteuert werden. Im Sinne einer Risikovermeidung haben Kommunen hier unter anderem die Möglichkeit, Inhouse-Vergaben an kommunale Unternehmen – sofern sie wie eigene Dienststellen zu behandeln sind – vorzunehmen. Diese sind von den vergaberechtlichen Vorschriften ausgenommen.

Überwachung und Verfolgung

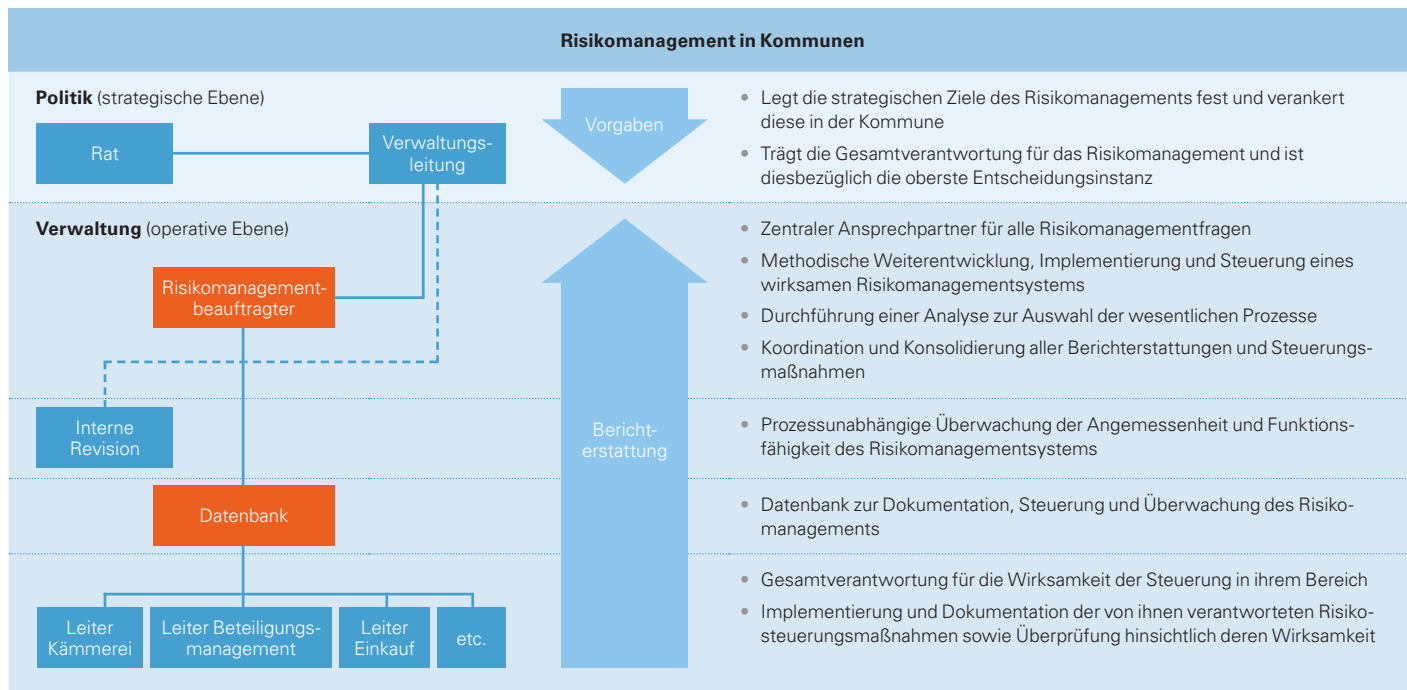
Die Verminderung von Risiken erfordert eine Überwachung und Verfolgung aller priorisierten Risiken, die nicht vermieden oder transferiert werden können. Die Wirksamkeit entsprechender Steuerungsmaßnahmen sollte durch die interne Revision oder externe Prüfer überwacht und die Veränderung der Risikoposition der Kommune im Zeitablauf verfolgt werden. Als hilfreich erweist sich hierbei die Festlegung von Bandbreiten bzw. Schwellenwerten für jedes Risiko. Diese bestimmen dann, ab wann ein Risiko als kritisch einzustufen ist und zusätzliche Steuerungsmaßnahmen einzuleiten sind.

Nutzung vorhandener Ressourcen der Kommunen

In fast allen Organisationen – und damit auch in Kommunen – bestehen bereits viele Grundlagen eines Risikomanagements, die genutzt werden können. Hierzu zählen zum Beispiel relevante Informationen und Daten, wie etwa Finanzkennzahlen, demografische Entwicklungen oder Änderungen bei in der Kommune ansässigen Unternehmen.

Des Weiteren sind, wie in Abbildung 2 dargestellt, bereits Organe vorhanden, die über das nötige Know-how zu spezifischen Risiken verfügen. So müsste die Kämmerei zum Beispiel lediglich bekannte Risiken kommunizieren und in Zusammenarbeit mit dem Risikomanagementbeauftragten bewerten. Auch die einfache Weiterleitung vorhandener Prüfungsergebnisse der internen Revision an den Risikomanagementbeauftragten stellt ein wertvolles Element für ein ganzheitliches Risikomanagement dar. Durch die Strukturierung und Nutzung der vorgenannten Daten in Form einer Datenbank, die Einführung eines Risikomanagementbeauftragten sowie die pragmatische Einbeziehung der bereits vorhandenen Organe kann effizient und effektiv auch in Kommunen ein aktives Risikomanagement unterhalten werden.

Abbildung 2: Beispiel einer möglichen Risikomanagementorganisation in Kommunen



Quelle: KPMG

■ Organ und Know-how bereits vorhanden

■ Organ und Know-how müssen geschaffen werden

Nutzen des Risikomanagements

Ein Risikomanagementsystem in Kommunen dient ebenso wie in privatwirtschaftlichen Unternehmen dazu, die Organisation in die Lage zu versetzen, ihre Ziele zu erreichen.¹¹ Jedoch sind Ziele bei den Kommunen oftmals weniger klar definiert und ersichtlich. Während privatwirtschaftliche Unternehmen mit einer Steuerung der Risiken und einer Sicherstellung der Gewinnerwirtschaftung eine langfristige Existenzsicherung zum Ziel haben, lassen sich Kommunen nicht auf Gewinn und Werterhalt beschränken.¹² Kommunen unterstützt ein Risikomanagement hauptsächlich dabei, ihre Aufgaben und Leistungsziele, die sich aus gesetzlichen und politischen Vorgaben ergeben, mit höherer Wahrscheinlichkeit zu erreichen und Schäden, für die unter Umständen letztlich die Bürger geradestehen müssen, zu vermeiden.

Der Vorteil eines strukturierten Risikomanagementprozesses liegt im bewussten Umgang mit Risiken. Durch frühzeitiges Erkennen könnte eine Kommune Risiken besser steuern und im Eintrittsfall schneller reagieren; Folgeschäden könnten so verringert werden. Des Weiteren wird mit Einbeziehung der Verwaltungsmitarbeiter das Risikobewusstsein auf operativer Ebene geschärft.

Ins Bewusstsein sollte treten, dass sich mittels eines Risikomanagements nicht nur negative Abweichungen vom Ziel – die Gefahren – vermeiden, sondern auch positive Abweichungen – die Chancen – rechtzeitig identifizieren und nutzen lassen. Die Etablierung eines Risikomanagements zwingt die Verantwortlichen dazu, sich in einem strukturierten Verfahren über mögliche Risiken klar zu werden, bevor sie eintreten, und über mögliche Schäden nachzudenken. Dies wiederum könnte zu einer besseren Vorsorge führen, das kommunale Verwaltungshandeln insgesamt vorausschauender machen und die Langfristorientierung verbessern. Das Risikomanagement stellt gegenüber

dem derzeitigen Zustand eine Verbesserung dar, indem es Daten zur Entscheidungsunterstützung bereitstellt. Durch die Risikokommunikation wird auch ein Mehr an Berechenbarkeit erreicht, „böse Überraschungen“ sollten seltener werden. Damit kann Risikomanagement letztlich zu einer nachhaltigen Steuerung der Kommunalverwaltung beitragen. ■

*Stefanie Beck, Miriam Benecke,
Markus Felten, Ulf Lipske,
Dr. Ferdinand Schuster*

Ihre Erfahrung ist gefragt – Wie gehen Sie mit Risiken in Ihrer Organisation um?

Eine Online-Umfrage zum Thema Risikomanagement im öffentlichen Sektor finden Sie auf der Website des Instituts www.publicgovernance.de/risikomanagement oder nutzen Sie den beigefügten QR-Code. Über Ihre Beteiligung würden wir uns sehr freuen!



Ergebnisse dieser Umfrage werden in der nächsten PublicGovernance veröffentlicht.

¹¹ Vgl. Trips (NVwZ 2003, S. 804), Risikomanagement in der öffentlichen Verwaltung
¹² Vgl. Kumanoff/Schwarzkopf/Fröse, BayVBl. 2001, 225, 226.; Kumanoff, Anton; Schwarzkopf, Anett; Fröse, Armin (2001): Die Einführung von Risikomanagementsystemen – eine Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsführung