

Risikomanagement in Kommunen

von

Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Beigeordneter und Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz a. D.
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 16351 9](http://ESV.info/9783503163519)

Gedrucktes Werk: ISBN 978 3 503 16351 9

eBook: ISBN 978 3 503 16352 6

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2015

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Nationalbibliothek und der Gesellschaft
für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und
entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm
Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO Norm 9706.

Satz: Peter Wust, Berlin

Druck und buchbinderische Weiterverarbeitung: Strauss, Mörlenbach

Für Tine und Jan

Die Notwendigkeit zu entscheiden reicht weiter als die Möglichkeit zu erkennen.

Immanuel Kant

*Ich wünsche mir ‚einarmige‘ Ökonomen, die nicht sagen, es könne so,
aber auch ganz anders sein.*

Präsident Harry S. Truman zugeschrieben

Vorwort

Als Hermann Hill mir 2003 vorschlug, im Rahmen seiner Tagung mit dem Titel „Aufgabenkritik, Privatisierung und Neue Verwaltungssteuerung“ einen Beitrag zum Risikomanagement in Kommunen zu leisten, war das für die deutsche Diskussion weitestgehend Neuland. Zwar gab es ein Risikomanagement in öffentlichen Unternehmen, die dazu spätestens durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) verpflichtet waren; eine Entsprechung für die öffentliche Verwaltung fehlte hingegen. Im Laufe der Zeit hat sich das durchaus geändert. Vor allem die Aktivitäten der KGSt haben viel dazu beigetragen, dass kommunales Risikomanagement zu einem Thema in der finanzpolitischen Diskussion geworden ist. Demgegenüber ist der Einfluss des neuen kommunalen Haushaltsrechts, das an verschiedenen Stellen risikoorientierte Regelungen enthält, als gering einzustufen. Die Risikoberichterstattung im Rahmen des Lageberichts zum Jahresabschluss ist recht knapp und vor allem auf externe Faktoren ausgerichtet.

Als ich begann, mich mit dem Risikomanagement in der Kommune näher zu befassen, kam mir ein Erlebnis aus der eigenen praktischen Erfahrung in den Sinn. Eines Tages erstellte das Liegenschaftsamt eine Vorlage, in der auf ein bereits seit langem abgeschlossenes Grundstücksgeschäft eine Nachzahlung an den Verkäufer enthalten war. Der Grund war einfach, aber außer in der Akte (und dem Erfahrungswissen der Mitarbeiter) nirgends dokumentiert. Beim Erwerb von Flächen für den öffentlichen Bedarf möchte kein Verkäufer schlechter dastehen als jene, die zu einem späteren Zeitpunkt veräußern. Um den Grunderwerb voranzubringen wurde daher von der Kommune jedem Veräußerer vertraglich eine Ausgleichszahlung zugestanden. Diese bemaß sich nach der Differenz zum höchsten vereinbarten Verkaufspreis je qm für die betreffende Maßnahme. Die plötzlich zu realisierende Belastung des kommunalen Haushalts war beachtlich.

Das vorliegende Buch versteht sich nicht als umfassendes technisches Kompendium zum Risikomanagement in der Kommunalverwaltung. Vielmehr sollen die Leserinnen und Leser für das Thema sensibilisiert werden und die wichtigsten Aspekte kennenlernen. Dabei geht es nicht allein um die Techniken des Risikomanagements; vielmehr wird ergänzend großer Wert auf das Verhalten

der Akteure im Umgang mit Unsicherheit und Risiko gelegt. Denn das beste Instrumentarium besitzt wenig Wert, wenn es nicht adäquat von den Akteuren bedient und genutzt wird. Insoweit werden auch Quellen aus der Verhaltensökonomik herangezogen. Darüber hinaus sollen Beispiele belegen, dass Risiken und Risikomanagement keine neue „Entdeckung“ sind, sondern alltägliche Begleiter und Anforderungen kommunalen Handelns.

Die Literatur zum öffentlichen, in Sonderheit zum kommunalen Risikomanagement in Deutschland ist noch immer recht schmal. Daher wurden auch Studien und Ergebnisse aus dem Ausland, namentlich aus der Schweiz und dem angelsächsischen Raum ebenso wie Publikationen aus der Betriebswirtschaftslehre genutzt. Englischsprachige Quellen wurden – soweit möglich – übersetzt. Originalzitate indessen mussten in Englisch verbleiben.

Das Buch gliedert sich in sieben Kapitel. In der Einführung werden die Zusammenhänge von Unsicherheit, Risiko und Entscheidung sowie das Umfeld des Risikomanagements und die Risiken mit möglichen Folgen dargestellt. Ein kurzer Überblick über Erfahrungen in Deutschland und im Ausland schließt diesen Teil ab. Das folgende Kapitel befasst sich mit den Zielen des Risikomanagements, seinen Akteuren und dem für die Kommunen maßgeblichen Rechtsrahmen. Ein längerer Abschnitt ist dem Verhältnis der Kommune zu ihren Beteiligungen gewidmet. Kapitel 3 beschreibt das Dreieck aus Früherkennung, Internen Kontrollsystemen und Risikocontrolling, das in der Diskussion über das Risikomanagement – so insbesondere von der KGSt – Verwendung findet. In einem Exkurs wird die Handhabung eines Internen Kontrollsystems im Hinblick auf mögliche dolose Handlungen beschrieben.

Die Kapitel 4 bis 6 sind dem Risikomanagement im engeren Sinne gewidmet. Dort werden Identifikation, Analyse und Bewertung von Risiken beschrieben. Daran schließen sich die Risikosteuerung und das Reporting an. Recht ausführlich werden die Methoden der Risikoidentifikation behandelt; denn hier ist die Abstraktion von persönlichen (Vor-)Einstellungen ganz besonders wichtig. Denn Risiken, die als solche nicht identifiziert werden, können auch nicht gesteuert werden. Bei der Darstellung konnte es nicht darum gehen, die gesamte Methodenvielfalt oder alle denkbaren Risiken zu präsentieren – vielmehr stehen einfache Instrumente im Vordergrund, die gerade bei Einführung eines Risikomanagementsystems in Betracht kommen.

Zum Abschluss werden dann Fragen der Organisation und Implementation zusammen mit einem kurzen Ausblick aufgegriffen. Im Anhang werden verschiedene Originalmaterialien präsentiert, die die im Text getroffenen Aussagen illustrieren sollen. Die Literaturhinweise am Ende sind bewusst knapp gehalten; dafür sind im Text einige Originalzitate und Verweise enthalten, die zu weiterer Literatur führen.

Einige Eingrenzungen sollen an dieser Stelle jedoch genannt werden. Spezielle Formen des Risikomanagements wie z. B. im Brand- und Katastrophen-

schutz, aber auch in kommunalen Energieversorgungsunternehmen bleiben außer Betracht. Hierzu gibt es hinreichend Material. Im Vordergrund steht vielmehr das Handeln der Kommunalverwaltung. Die Ausführungen zum Risikomanagement im engeren Sinne beschränken sich zudem auf finanziell bewertbare Auswirkungen. Mögliche Reputationsverluste lassen sich damit nicht erfassen; sie können allenfalls nachrichtlich Erwähnung finden. Ganz besonders schwierig ist die Behandlung von Personenschäden, denn sie entziehen sich nach Meinung des Verfassers einer quantitativen Bewertung. Gleichwohl spielen sie im Risikomanagement – z. B. bei Schutz- oder Sicherheitsvorkehrungen – eine ganz wesentliche Rolle. Sie sind bei den Risikofolgen selbstverständlich zu berücksichtigen, werden jedoch nur als möglich bzw. auszuschließen angesehen. Schließlich ist noch eine begriffliche Vorbemerkung notwendig. Im Text wird regelmäßig der Begriff „Kommune“ verwandt, er umfasst Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände. Gesondert davon sind die Ausgliederungen in kommunalen Einrichtungen und Unternehmen. Soweit auf landesrechtliche Vorschriften verwiesen wird, handelt es sich durchweg um die Regelungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Jedes Werk ist nicht das Verdienst des Einzelnen, sondern fußt – neben der vorhandenen Literatur – vor allem auf zahlreichen Gesprächen und Diskussionen mit anderen. Besonders hervorzuheben sind hier die Kolleginnen und Kollegen Beatrice Dott, Thomas Grieger, Manfred Pook und Andrea Stertz von der KGSt. Hermann Hill bin ich nicht nur für den Anstoß zur Beschäftigung mit der Thematik, sondern auch für viele weitere Gespräche dankbar. Das gilt auch für die Studentinnen und Studenten der Universität Speyer, die mit ihren Fragen im Rahmen eines Kolloquiums im Wintersemester 2013/2014 stets zu neuen Überlegungen und Korrekturen Anlass gegeben haben. Es versteht sich von selbst, dass für alle Mängel und Fehler ebenso wie für alle ausgesprochenen Empfehlungen allein der Autor verantwortlich ist.

Mainz, im Frühjahr 2015

Gunnar Schwarting

Risikomanagement in der Antike

In der Antike stellte die Befragung eines Orakels eine der wichtigsten Entscheidungshilfen bei Unsicherheit dar. Zu den bekanntesten Orakelsprüchen gehören die Antworten an den lydischen König Krösus, über den der griechische Schriftsteller Herodot im ersten Buch seiner Historien berichtet. Er machte als einer der ersten Risikomanager der Geschichte vieles richtig und traf am Ende doch die falsche Entscheidung. Mit Sorge betrachtete Krösus das erstarkende persische Reich in seiner Nachbarschaft und suchte nach einer Strategie für den Umgang mit dem mächtigen Nachbarn. Er wollte daher den Rat eines Orakels; da es aber mehrere Orakel gab, versuchte er zunächst deren Verlässlichkeit zu überprüfen. Er ließ sieben Orakelstätten eine Frage stellen, deren Antwort leicht zu überprüfen war. Tatsächlich schieden bei diesem antiken „Pre-Test“ fünf der befragten Orakel aus, nur zwei, darunter das Orakel von Delphi, gaben die richtige Antwort.

Dem delphischen Orakel legte er daraufhin die für ihn entscheidende Frage vor, ob er gegen die Perser zu Felde ziehen solle. Bedauerlicherweise waren viele Orakelsprüche jedoch nicht sehr eindeutig. Das war auch hier der Fall, denn die Antwort lautete, wenn er gegen die Perser zu Felde zöge, werde er ein großes Reich zerstören. Krösus war so bescheiden, nicht sein eigenes, sondern das persische Reich als das mit „groß“ bezeichnete anzusehen. Das erwies sich jedoch als fatale Fehlinterpretation – denn sein Feldzug endete mit seiner Niederlage und dem Ende des lydischen Reiches.

Die Risikobetrachtung – das Leben besteht aus mehr!

„A society’s essential values include not only risks to avoid, but also positive goals to achieve, such as nurturing the young, continuing cultural traditions, sharing freedoms, and finding meaningful labour and personal expression. Taking the best gambles for achieving ‘the good life’, to use Aristotle’s term, requires seeking risk decisions in the context of personal, community, and societal values ... Risk analysis is an intellectual tool for achieving wellbeing by reducing dangers and limiting the role of chance.“

Quelle: Baruch Fischhoff/John Kadvan, Risk – A Very Short Introduction, Oxford 2011, S. 148

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
Verzeichnis der Schaubilder	17
Abkürzungsverzeichnis	21
Kapitel 1	
Einführung	23
1. Risiken als Begleiter kommunalen Handelns	23
2. Unsicherheit, Risiko und Entscheidung	26
3. Ziele als Voraussetzung für das Risikomanagement	30
4. Der kommunale Sektor	33
5. Risikoarten und -folgen	35
5.1 Interne und externe Risiken	35
5.2 Risiken im (internen) Prozessablauf	38
5.2.1 Zeit- und Kostenrisiken	38
5.2.2 Personalrisiken	39
5.2.3 Weitere Risiken	40
5.3 Risikofolgen	42
6. Erfahrungen mit Risikomanagementsystemen	44
6.1 Deutschland	44
6.2 Ausland	46
Kapitel 2	
Ziele, Akteure und Rechtsrahmen	49
1. Ziele des Risikomanagements	49
1.1 Kommunale Entwicklung und Governance	49
1.2 Vertrauen und Wirtschaftlichkeit	52
2. Akteure und Adressaten des Risikomanagements	53
2.1 Akteure	53
2.2 Akteure als Individuen und als Gruppe	55
2.2.1 Individuelle Risikoeinstellungen	55
2.2.2 Interaktion der Akteure	57
2.3 Adressaten	59
2.3.1 Bürgerschaft, Politik und Personal	59
2.3.2 Risikomanagement und Gläubigervertrauen	60
3. Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland	61
3.1 Kernverwaltung	61
3.1.1 Lage- oder Rechenschaftsbericht	61
3.1.2 Rückstellungen und Anhang	63

3.1.3	Weitere haushaltsrechtliche Vorschriften	64
3.2	Kommunale Unternehmen	66
4.	Kommunale Unternehmen als Vorbild für die Kernverwaltung?	68
4.1	Unterschiede und Überschneidungen administrativen und unternehmerischen Handelns	68
4.2	Unternehmensrisiken und Kernverwaltung	70
4.3	Koordination des Risikomanagements zwischen Kernverwaltung und Unternehmen	71
5.	Der Gesamtabschluss als verbindende Klammer?	74
Kapitel 3		
Das Risikomanagementsystem im Überblick		
1.	Risikomanagement als Mehrkomponentensystem	77
2.	Das Interne Kontrollsystem (IKS)	80
2.1	Von punktuellen Prüfungen zum integrierten System	80
2.2	Ausgestaltung eines IKS	82
2.3	Das COSO-Modell eines IKS	84
2.4	IKS am Beispiel doloser Handlungen	88
2.4.1	Zum Begriff doloser Handlungen	88
2.4.2	Mögliche Kontrollmechanismen	90
3.	Controlling	93
Kapitel 4		
Risikoidentifikation und -bewertung		
1.	Vom Risikobewusstsein zur Risikobetroffenheit	97
2.	Einzelrisiken und Interdependenzen	98
3.	Identifikation von Risiken	101
3.1	Verfahren und Informationsmöglichkeiten	101
3.2	Interne und externe Verfahren	104
3.2.1	Interne Verfahren	104
3.2.2	Externe Verfahren	106
3.2.2.1	Anknüpfungspunkte	106
3.2.2.2	Das Problem von Expertenmeinungen	108
3.3	Selektion und Analyse	109
3.4	Toleranzgrenzen und Frühwarnung	111
4.	Bewertung	113
4.1	Grundlagen	113
4.2	Das Bewertungsverfahren	114
4.2.1	Erwartungswerte	114
4.2.2	Risikokorridor	117
4.2.3	Cash-Flow at Risk	118
4.3	Die „Risikolandkarte“	120

Kapitel 5	
Risikosteuerung	123
1. Risikovermeidung	123
2. Risikobegrenzung	124
3. Risikoüberwälzung	126
4. Risikoakzeptanz	129
5. Risikosteuerung mit der „Risikolandkarte“	130
6. Zwei Steuerungsbeispiele	132
 Kapitel 6	
Risikobericht	135
1. Grundlagen	135
2. Berichtsarten und -intervalle	136
2.1 Interne und externe Berichte	136
2.2 Berichtsintervalle und Zeitpunkt	138
3. Berichtsinhalte und Darstellungsformen	139
3.1 Inhalte und Umfang	139
3.1.1 Grundprinzipien und Adressatenorientierung	139
3.1.2 Selektion und Aggregation von Berichtsinhalten	143
3.1.3 Finanzorientierte Inhalte	146
3.2 Einfache Gesamtdarstellungen	147
3.2.1 Berichtsregeln	147
3.2.2 Die „Ampel“ und ihre Erweiterung	147
3.2.3 Das Eigenkapital oder Risikoreserven als Bezugsgröße .	149
3.2.4 Das Tragfähigkeitskonzept	151
3.3 Würdigung von Chancen	153
3.4 Probleme der Berichtskommunikation	155
 Kapitel 7	
Organisation und Prüfung	157
1. Organisatorische Grundlagen	157
1.1 Die Rolle der Führung	157
1.2 Einbindung in Verwaltungsstrukturen	158
1.3 Zentrale oder dezentrale Lösung?	159
1.4 Die Zentrale Koordinierungsstelle	161
1.5 Implementation eines Risikomanagements	161
2. Risikomanagement-Richtlinie	164
3. Qualifikationsanforderungen	165
4. Risikomanagement in Öffentlich-Privaten Partnerschaften	167
5. Prüfung	168
5.1 Das Risikomanagementsystem als Prüfgegenstand	168
5.2 Risikoorientierte Prüfung	171

Kapitel 8

Ausblick	173
1. Risikokultur	173
2. „Stolpersteine“ und Erfolgsfaktoren	174
Anhang 1 Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung (Wien)	179
Anhang 2 Richtlinien über das Risikomanagement Bund (Schweiz) ..	183
Anhang 3 Auszug aus der Handreichung des Ministeriums für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen zum NKF	193
Anhang 4 Lagebericht 2012 der Gemeinde Dörentrup (Auszug)	199
Anhang 5 Jahresabschluss 2013 der Stadt Essen (Auszug)	201
Anhang 6 Jahresabschluss 2013 der Stadt Ludwigshafen (Auszug)	207
Anhang 7 Lagebericht der Stadt Olpe 2012 (Auszug)	209
Anhang 8 Jahresabschluss 2012 der Stadt Remscheid (Auszug)	211
Verzeichnis der verwendeten und der weiterführenden Literatur	217
Stichwortverzeichnis	219