

ESV ERICH
SCHMIDT
VERLAG

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

2., völlig neu bearbeitete Auflage

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 <https://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

<https://ESV.info/978-3-503-20504-2>

Zitiervorschlag:

Schwarting, Risikomanagement in Kommunen, 2. Aufl. 2021

- 1. Auflage 2015
- 2. Auflage 2021

ISBN 978-3-503-20504-2 (gedrucktes Werk)

ISBN 978-3-503-20505-9 (eBook)

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2021

www.ESV.info

Druck: docupoint, Barleben

Vorwort zur zweiten Auflage

Stand die erste Auflage noch ganz im Zeichen der vorangegangenen Finanz- und Wirtschaftskrise, so ist es jetzt die Corona-Pandemie, die uns die Notwendigkeit eines funktionsfähigen öffentlichen Risikomanagements vor Augen führt. Zwar werden wesentliche Entscheidungen auf staatlicher Ebene getroffen; aber die Kommunen sind bei der Umsetzung vieler Maßnahmen unmittelbar gefordert und tangiert. So wirken sie mit bei der Einrichtung von Test- und Impfzentren und sind verantwortlich für die Ausstattung von Kindertagesstätten und Schulen. Sie müssen die Verwaltungsarbeit neu organisieren (u. a. Home-Office) und über ihren Ordnungsdienst die Einhaltung von Hygieneregeln im öffentlichen Raum überwachen. Dabei überlagern sich die Anstrengungen zur Eindämmung der Pandemie einerseits und die Maßnahmen zur Bewältigung ihrer Folgen andererseits.

Die aktuelle Situation droht allerdings den Blick auf andere Entwicklungen zu versperren, die ebenfalls Risiken bergen können. Der demografische Wandel, der zu Beginn des Jahrtausends ins öffentliche Bewusstsein gerückt war, trat angesichts einer steigenden Bevölkerungszahl zunächst in den Hintergrund. Erst langsam setzt sich die Erkenntnis durch, dass die zunehmende Alterung und die steigende Diversität die eigentlichen demografischen Herausforderungen sind. Zudem sorgen kleinräumige Entwicklungen zu Wohnraumangel in einigen, zu Leerständen in anderen Regionen.

War vor wenigen Jahren der Klimawandel eine große Herausforderung auch für lokale Gebietskörperschaften, so scheint die Allgegenwärtigkeit der Pandemie das Thema derzeit auf einen niedrigeren Rang in der Prioritätenskala zu verdrängen. Dabei zeigen Untersuchungen, dass der Klimawandel auch in Deutschland deutlich spürbar ist; das belegt die erheblich gestiegene Zahl von Extremwetterereignissen.

Das mag einmal mehr verdeutlichen, dass Risikomanagement breit aufgestellt sein muss; dabei dürfen auch die möglichen Wechselwirkungen von Einzelmaßnahmen, z. B. zur Pandemiebekämpfung, mit anderen Risikofeldern nicht außer Acht gelassen werden.

Die zweite Auflage wurde aktualisiert. Insbesondere wurden neuere Statistiken und Beispiele herangezogen. Wie in der ersten Auflage wird im Wesentlichen auf das nordrhein-westfälische Recht Bezug genommen. Daher waren die dortigen Änderungen des kommunalen Haushaltsrechts zu berücksichtigen. Auch die Anhänge wurden auf den neuesten Stand gebracht. Das gilt insbesondere für die nordrhein-westfälische „Handreichung zum NKF“. An Stelle einzelner Lageberichte wurden kurze Auszüge aus verschiedenen Kommunen zusammengetragen und thematisch strukturiert. Darüber hinaus wurden Informationen nach Möglichkeit aus dem deutschsprachigen Raum herangezogen, da dort inzwischen reichhaltigeres Material vorhanden ist. Zudem konzentriert

sich die Darstellung auf die kommunale Doppik. Ansonsten ist die Struktur der Darstellung gleichgeblieben. Neu aufgenommen wurde jedoch ein Abschnitt zum Organisationsmodell der „Three Lines of Defense“.

Allerdings bleibt die Literatur noch immer überschaubar und beschränkt sich auf Beiträge in Fachzeitschriften. Als umfassendere Darstellung neueren Datums zu erwähnen ist die im Literaturverzeichnis aufgeführte Monographie von Dieter Hahn, die vor allem als Praxisleitfaden für die Behandlung verschiedener Risikoarten gedacht ist. Aus dem privatwirtschaftlich ausgerichteten Schrifttum wurde ergänzend das Standardwerk von Werner Gleißner herangezogen.

Wichtige Impulse gaben die Arbeiten der KGSt, sowie Berichte einzelner Landesrechnungshöfe. Darüber hinaus waren die Ergebnisse im Arbeitskreis 1.1 „Innovative Finanzkontrolle“ der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV) sehr wertvoll. Auch die Beiträge zu der von Peter Eichhorn organisierten Konferenz „Decision Making in the Public Sector“ in Mannheim und Speyer im Juli 2019 konnten genutzt werden. Schließlich danke ich meinen Doktoranden Benjamin Laber und Sebastian Rainer, die sich mit Aspekten des Risikomanagements in Kommunen befassen, für zahlreiche spannende Diskussionen.

Der besseren Lesbarkeit wegen wird – auch im Hinblick auf die Rechtsquellen – zumeist die männliche Form verwendet. Selbstverständlich bleibt der Autor für Fehler und von ihm vorgetragene Empfehlungen allein verantwortlich.

Mainz, im Sommer 2021

Gunnar Schwarting

Vorwort zur ersten Auflage

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 Katastrophenschutz, 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

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur zweiten Auflage	5
Vorwort zur ersten Auflage	7
Abkürzungsverzeichnis	15
Abbildungsverzeichnis	19
Tabellenverzeichnis	21
Kapitel 1 Einführung	23
1. Risiken als Begleiter kommunalen Handelns	23
2. Unsicherheit, Risiko und Entscheidung	27
3. Ziele als Voraussetzung für das Risikomanagement	31
4. Der kommunale Sektor	34
5. Risikoarten und -folgen	36
5.1 Interne und externe Risiken	36
5.2 Risiken im (internen) Prozessablauf	39
5.3 Risikofolgen	43
6. Erfahrungen mit Risikomanagementsystemen	45
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
2.3 Adressaten	59
3. Rechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland	61
3.1 Kernverwaltung	61
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	69
4.3 Koordination des Risikomanagements zwischen Kernverwaltung und Unternehmen	72
5. Der Gesamtabschluss als verbindende Klammer?	74
Kapitel 3 Das Risikomanagementsystem im Überblick	79
1. Risikomanagement als Mehrkomponentensystem	79
2. Das Interne Kontrollsystem (IKS)	82
2.1 Von punktuellen Prüfungen zum integrierten System	82
2.2 Ausgestaltung eines IKS	84

2.3 Das COSO-Modell eines IKS	86
2.4 IKS am Beispiel doloser Handlungen	89
3. Controlling	93
Kapitel 4 Risikoidentifikation und -bewertung	97
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
3.3 Selektion und Analyse	108
3.4 Toleranzgrenzen und Frühwarnung	110
4. Bewertung	112
4.1 Grundlagen	112
4.2 Das Bewertungsverfahren	113
4.3 Die „Risikolandkarte“	118
Kapitel 5 Risikosteuerung	123
1. Risikovermeidung	123
2. Risikobegrenzung	124
3. Risikoüberwälzung	125
4. Risikoakzeptanz	128
5. Risikosteuerung mit der „Risikolandkarte“	130
6. Zwei Steuerungsbeispiele	131
Kapitel 6 Risikobericht	135
1. Grundlagen	135
2. Berichtsarten und -intervalle	135
2.1 Interne und externe Berichte	135
2.2 Berichtsintervalle und Zeitpunkt	137
3. Berichtsinhalte und Darstellungsformen	138
3.1 Inhalte und Umfang	138
3.2 Einfache Gesamtdarstellungen	144
3.3 Würdigung von Chancen	147
3.4 Probleme der Berichtskommunikation	150
Kapitel 7 Organisation und Prüfung	153
1. Organisatorische Grundlagen	153
1.1 Die Rolle der Führung	153
1.2 Einbindung in Verwaltungsstrukturen	155
1.3 Zentrale oder dezentrale Lösung?	156
1.4 Die Zentrale Koordinierungsstelle	156
1.5 Implementation eines Risikomanagements	158
2. Risikomanagement-Richtlinie	160
3. Qualifikationsanforderungen	161
4. Risikomanagement in Öffentlich-Privaten Partnerschaften	162

5. Prüfung	163
5.1 Das Risikomanagementsystem als Prüfgegenstand	163
5.2 Risikoorientierte Prüfung	166
Kapitel 8 Ausblick	169
1. Risikokultur	169
2. Neue Herausforderungen	170
3. „Stolpersteine“ und Erfolgsfaktoren	171
Anhänge	175
I. Gesetz über die risikoaverse Ausrichtung der Finanzgebarung (Wien, Auszug)	177
II. Richtlinien über das Risikomanagement Bund vom 31. März 2016	179
1. Gegenstand	179
2. Geltungsbereich und Risikodefinition	180
3. Funktionen und Verantwortlichkeiten	182
4. Risikomanagementprozess	185
5. Inkrafttreten	189
III. Neues kommunales Finanzmanagement, Handreichung für Kommunen NRW	191
IV. Auszüge aus städtischen Lage-/Risikoberichten	203
1. Zum Stand des Risikomanagements	203
2. Personalrisiken	205
3. Verkehrssicherungspflicht	206
4. Risiken aus Finanzgeschäften	207
5. Haushaltsrisiken	208
6. Umfeldrisiken	210
7. Beteiligungsrisiken	211
Literatur	213
Stichwortverzeichnis	215