

Risikomanagement

Von der Analyse zur vorausschauenden Gestaltung

von Gunnar Schwarting*

Ein finanzwirtschaftliches Risiko-Management erscheint heute notwendiger denn je; die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße berühren, machen rechtzeitige Vorsorge zu einem dringenden Erfordernis.

«If you go to the boss with bad news, the boss won't want to see you anymore.»

Jim Hooper¹

But what is worse – telling him about potential risks or real losses?

I.

Der heute übliche Blick auf die im Internet verfügbaren Informationen zeigt, dass in Deutschland eine finanzwirtschaftliche Vorsorge oder Notfallplanung offensichtlich nicht geläufig ist. Unter dem Stichwort Risikomanagement für den öffentlichen Haushalt wird vor allem auf klassische Versicherungslösungen verwiesen, wie sie seit Jahrzehnten bekannt sind und genutzt werden. Daneben ist seit einigen Jahren noch das Derivat als spezielle Form des Zinsrisikomanagements getreten.² Dieser Befund ist zwar nicht ganz überraschend, dennoch insoweit erstaunlich als der Gesetzgeber vor einigen Jahren mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) für den privaten Sektor, aber auch für die privatrechtlich organisierten Unternehmen der öffentlichen Hand die Notwendigkeit des Risikomanagements erkannt und seine Implementation in das unternehmensinterne Steuerungssystem verlangt hat.³

Dabei erweist sich ein Risikomanagement für die öffentliche Verwaltung angesichts

- einer wachsenden Komplexität des Verwaltungshandelns
- eines ziel- und outputorientierten Blicks gerade auf der lokalen Ebene
- einer zunehmenden Delegation der Verantwortung auf die Fachebene
- einer verstärkten Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Leistungen als immer dringlicher.⁴ Diesem Gedanken folgt auch die Europäische Kommission, die in ihrem Aktionsplan für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen einen Entwurf für die Verankerung des Grundsatzes der wirksamen und effizienten Kontrolle vorgelegt hat. Dort soll unter and-

rem das Ziel erreicht werden, ein »angemessenes Management der Risiken im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge«⁵ sicherzustellen.

II.

Eine Betrachtung anderer Länder entspricht allerdings dem für Deutschland konstatierten Befund insoweit, als in Europa die öffentliche Hand nur in Großbritannien über Vorstellungen zu einem breit angelegten Risiko-Management verfügt, das ganz bewusst auch Haushalts- und Finanzrisiken umfasst.⁶ Dies bestätigt die OECD in einem aktuellen Bericht: »Recently a few countries (Australia and the United Kingdom) have formalised risk management techniques into their management control structures and other countries have become actively interested in this development (Ireland and Japan).«⁷ Den geringen Stellenwert des Risiko-Managements in Deutschland begründet die OECD in ihrem Bericht

* Vortrag anlässlich der Tagung »Staats- und Kommunalfinanzen – analysieren, konsolidieren, optimieren« an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer 21./22. März 2006. Der Beitrag nimmt im Wesentlichen Bezug auf die administrativen Strukturen auf der lokalen Ebene; die Aussagen können jedoch im Prinzip auch auf andere öffentliche Verwaltungen übertragen werden. Die Ausführungen geben selbstverständlich nur die persönliche Auffassung des Autors wieder.

1 Director im US State Department, zitiert nach: Samantha Power, *A Problem from Hell*, New York 2003, S. 268. Die Aussage bezieht sich auf das internationale Krisenmanagement während des bosnischen Bürgerkrieges.

2 S. dazu Martin Fone/Peter Young, *Public Sector Risk Management*, Oxford 2000, S. 137 f. und 153 ff. – zu Derivaten im öffentlichen Bereich insgesamt vgl. Georg Schwarz, Steuerung der Zinsausgaben durch Zinsderivate, Wiesbaden 2001.

3 Vgl. hierzu sehr ausführlich Uwe Bähr, Risikomanagement für Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen, in: Erik Meurer/Günter Stephan (Hrsg.), *Rechnungswesen und Controlling in der öffentlichen Verwaltung*, Heft 7, Dezember 2004.

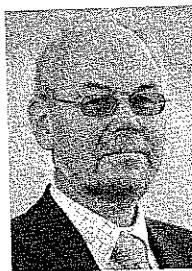
4 Vgl. OECD, *Modernising Government*, Paris

2005, S. 87 f. mit weiteren Begründungen; vgl. auch Ministère de l'Economie, des Finances et de l'industrie, Direction Générale de la Comptabilité Publique, *Guide d'analyse et de regroupement des risques à l'intention des collectivités locales*, Version 1, Juin 2004, p. 6.

5 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Rechnungshof: *Aktionsplan der Kommission für einen Integrierten Internen Kontrollrahmen KOM (2006) 9 endg*, vom 17. Januar 2006, Anhang 2, Absatz 2 lit.d.

6 Einen guten Überblick bietet der *Strategy Unit Report, Risk: Improving Government's Capability to handle risk and uncertainty*, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), *Risiko-Management im öffentlichen Sektor*, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003. Als Leitlinie für die Behandlung von Risiken in ihrer Gesamtheit kann auch gelten: *Shorten the Odds*, hrsg. von der Accounts Commission for Scotland, July 1999. Gute Hinweise bietet auch das Internet-Angebot der Association of Local Authority Risk Managers (ALARM) unter www.alarm-uk.com.

7 OECD, *Modernising Government*, Paris 2005, S. 91; s. aber für Frankreich inzwischen *Guide d'analyse* (Fn 4).



Professor Dr.
Gunnar Schwarting,
Beigeordneter a.D.,
ist Geschäftsführer des
Städtebaus Rheinland-
Pfalz.

vor allem damit, dass Deutschland zu den Ländern zählt, in denen noch in geringem Umfang ein leistungsbezogenes Kontraktmanagement zur Anwendung kommt.⁸ Zudem wird in dem Bericht vermutet, dass deutsche Verwaltungen wie »... most countries follow a more classical approach of external audit risk assessment, since individual managers lack a global view of risks, both financial and non-financial.«⁹

In Großbritannien liegt das Hauptmerkmal des finanzwirtschaftlich ausgerichteten Risiko-Managements allerdings nicht wie im privaten Sektor auf der Frage, inwieweit Risiken den Fortbestand der Institution gefährden können; denn für den öffentlichen Sektor besteht diese Gefahr im Grundsatz nicht. Vielmehr muss das spezifische Risiko der öffentlichen Hand darin gesehen werden, ob sie in der Lage ist, ihre Aufgaben dauerhaft zu erfüllen und die vom Bürger erwarteten Leistungen quantitativ und qualitativ angemessen zu erbringen.¹⁰ Dieser Bezug ist dem deutschen Kommunalrecht keineswegs fremd, denn in den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen wird eine stetige Aufgabenerfüllung verlangt; zudem knüpft die Genehmigung einer Kreditermächtigung in fast allen Bundesländern an die Voraussetzung der »dauerhaften Leistungsfähigkeit« an.¹¹ Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen eines Risikomanagements eigentlich unverständlich. Tatsächlich wird ein gewisses Maß an Stetigkeit in vielen Fällen nur dadurch erreicht, dass der Kassenkredit zum »Lückenbüßer« wird.¹²

III.

Zumindest für die Kommunen gewinnt das Risiko-Management in Deutschland im Zuge der Einführung des doppelten Rechnungswesens auch für den Kernhaushalt eine zusätzliche Bedeutung. So verlangt Nordrhein-Westfalen, das als erstes Bundesland das neue kommunale Haushaltrecht umgesetzt hat, sowohl für den Jahresabschluss der Gemeinde als auch für den Gesamtabchluss, der die kommunalen Unternehmen einschließt, eine Risikobewertung. Im Lagebericht – die Formulierung ist für den Gesamtlagebericht im »Konzern Stadt« identisch – »ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen; zu Grunde liegende Annahmen sind anzugeben.«¹³

Dies findet seine Entsprechung in den Vorschriften zur Abschlussprüfung; im Rahmen des künftig von der örtlichen Rechnungsprüfung zu erteilenden Bestätigungsvermerks ist unter anderem auch

»auf Risiken, die die stetige Aufgabenerfüllung und die Haushaltswirtschaft der Gemeinde gefährden, ... einzugehen.«¹⁴ Hinzu kommt, dass in der Vermögensrechnung (Bilanz) Rückstellungen für eine Reihe von Sachverhalten zu bilden sind, die bisher im Haushalt nicht erfasst waren. Dazu zählen neben Pensionsverpflichtun-

erwartenden, nicht anderweitig auszuräumenden Risiken zu berücksichtigen und auf die Partner zu verteilen. Diese wiederum finden in die spätere Vertragsgestaltung Eingang. Risikomanagement wird damit zum integralen Bestandteil der Entscheidungsfindung.¹⁷ Dann ist es nur folgerichtig, eine konsequente Risikobetrachtung

»Das finanzielle Risiko der öffentlichen Hand ist nicht der Fortbestand als Institution, sondern ob sie ihre Aufgaben dauerhaft erfüllen kann.«

gen, oder der Vorsorge zur Altlastenbeseitigung zum Beispiel auch drohende Verluste aus schwierigen Geschäften und aus laufenden Verfahren.¹⁵

Darüber hinaus werden aber auch spezifische Leistungsrisiken in die Betrachtung einbezogen. Im Haushalt sollen zu den einzelnen Produkten Ziele formuliert und mit Hilfe von Kennzahlen überprüft werden, so dass bereits die Forderung nach Einhaltung der Ziele eine Risikobetrachtung gerade auf der Leistungsseite zumindest nahe liegt.¹⁶ Zusammengenommen werden damit sowohl leistungs- wie auch finanzbezogene Aspekte erfasst; zugleich kommen quantifizierbare ebenso wie nur qualitativ beschreibbare Risiken ins Blickfeld.

Mit dem zunehmenden Gewicht öffentlich-privater Partnerschaften erhalten Risikoerwägungen gerade im Bereich öffentlicher Investitionen zusätzlich einen größeren Stellenwert. Denn im Rahmen der geforderten Wirtschaftlichkeitsanalyse sind die zu

nicht nur auf der Ebene eines einzelnen Projektes zu belassen, sondern die gesamte öffentliche Aktivität einzubeziehen.¹⁸

IV.

Verwiesen sei an dieser Stelle schließlich auf die Diskussion zu einer veränderten Bonitätsbeurteilung durch die Kreditinstitute, die unter dem Stichwort »Basel II« geführt wird.¹⁹ Der Grundgedanke der vorgesehenen Neuregelungen ist ein verbesselter Gläubigerschutz, der deshalb auch zu einer stärkeren Gewichtung der Entwicklungsperspektiven und damit zu einer umfassenderen Risikobewertung des jeweiligen Schuldners führt. Die bereits im heute schon üblichen – allerdings gerade im öffentlichen Sektor noch punktuellen – Rating-Verfahren hervorgehobene Rolle des Risikoaspektes wird damit noch gestärkt.

8 Dies gilt in erster Linie für die zentralstaatliche Ebene, während in einigen Ländern, vor allem aber in Kommunen ein Kontraktmanagement durchaus nicht unüblich ist. Für das Land Rheinland-Pfalz s. I. Deubel/U. Keilmann, Der rheinland-pfälzische Weg der betriebswirtschaftlichen Ausrichtung der Landesverwaltung, Verwaltung und Management 5/2005, S. 241 ff. Ein interessantes neueres Beispiel für einen Zentralstaat bietet Artikel 48, 4 des französischen »Loi organique relative aux lois de finances« in der Version vom 13. Juli 2005.

9 OECD, Modernising Government, S. 92.

10 S. dazu auch National Audit Office, Supporting innovation: Managing risk in government departments; London 2000, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management (Fn 6), S. 49.

11 Beispielhaft seien hierzu die Bestimmungen der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in den §§ 93 Absatz 1 und 103 Absatz 2 GemO genannt.

12 Vgl. G. Schwarting, Einige Gedanken zur fiskalischen Disziplin kommunaler Gebietskörperschaften in Deutschland, in: Bernd Genser

(Hrsg.), Haushaltspolitik und öffentliche Verschuldung, Schriften des Vereins für Sozialpolitik N.F. Bd. 307, Berlin 2005, S. 146.

13 § 48 Satz 6 GemHVO neu NW; entsprechend § 51 Satz 5 GemHVO neu NW.

14 § 101 Absatz 3 Satz 5 GO neu NW.

15 § 36 Absatz 5 GemHVO neu NW.

16 §§ 4 Absatz 2, 11 und 48 Satz 5 GemHVO neu NW.

17 Vgl. die ausführliche Darstellung der Beratergruppe »PPP im öffentlichen Hochbau«, Band III: Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Arbeitspapier Nr. 5 – Risikomanagement, Berlin 2003. Genau genommen verlangt das öffentliche Haushaltrecht seit jeher für Investitionsvorhaben die Vorlage von Wirtschaftlichkeitsberechnungen; das ist in der Vergangenheit allerdings nicht durchgängig geschehen.

18 Zu einem konkreten Vorschlag s. M. Benz/M. Sterchi, Gouverner, c'est prévoir, in H. Hill (Hrsg.), Aufgabenkritik, Privatisierung und neue Verwaltungssteuerung, Baden-Baden 2004, S. 145 ff.

19 S. hierzu u.a. Christian Esters, Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 37 ff.

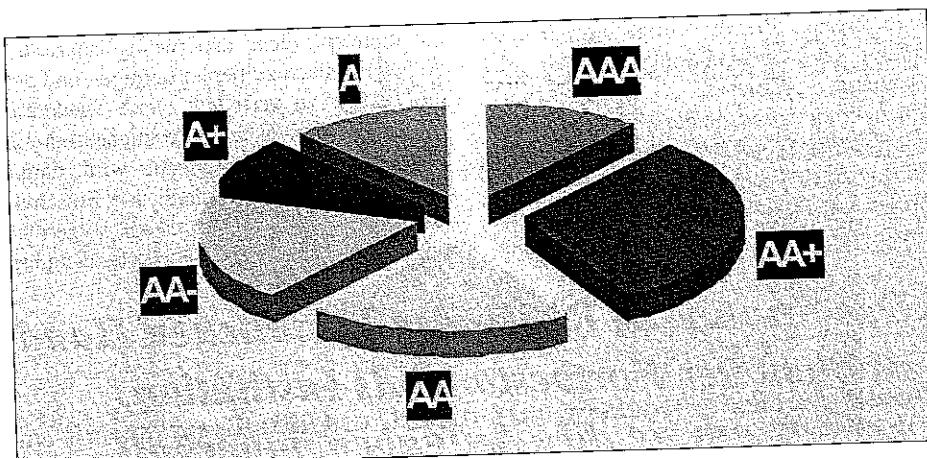


Bild 1: Rating-Einstufung Schweizer Kantone 2004
(Quelle: Nach einer Präsentation von Michael Reidenbach anlässlich der Sitzung der AG »Neues Haushalt- und Rechnungswesen« des Deutschen Städtetages am 19./20. Januar 2006.)

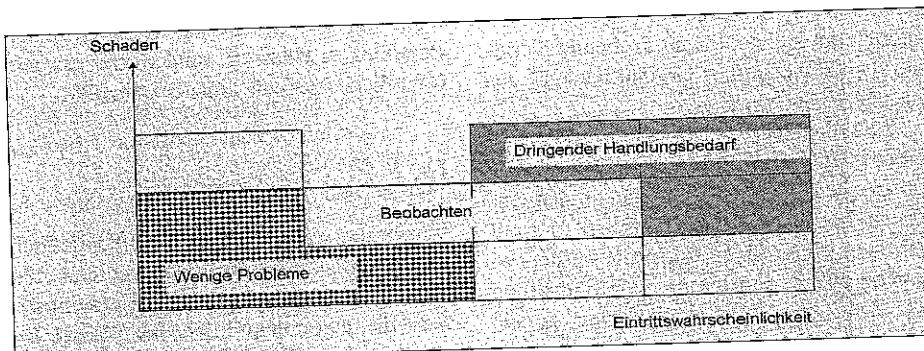


Bild 2: Klassifizierung von Risiken

Schlechtere Risiken führen zu höheren Zinsen, die den Schuldner zusätzlich belasten; dies könnte für jeden Schuldner ein Anreiz sein, Risikofaktoren zu reduzieren. So setzt zum Beispiel die Stadt Charlotte in North Carolina sich zum (finanzwirtschaftlichen) Ziel, ihre Top-Bonität (AAA) zu sichern. Zu den dabei erwähnten Maßnahmen zählt unter anderem auch das aktive Risiko-Management, das zur Reduktion von Versicherungsprämiern und damit zu einer Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Situation der Stadt führt.²⁰

Zumindest für die Kommunen in Deutschland bleibt dies solange ohne Bedeutung, wie vorgesehen ist, sie vom Anwendungsbereich des Basel II-Abkommens auszunehmen. Nicht zuletzt aus diesem Grund dürfte vielfach die Notwendigkeit eines finanzwirtschaftlichen Risiko-Managements auf kommunaler Ebene als nicht vordringlich erachtet werden. Ungeachtet dessen findet bereits heute ein implizites Rating zumindest jener Kommunen statt, die als Träger von Sparkassen eine – wenn auch inzwischen veränderte – Garantenstellung für die Institute besitzen; ähnliches gilt auch im Hinblick auf kommunale Versorgungs- oder Verkehrsunternehmen.

In anderen europäischen Ländern ist das Rating-Verfahren, das auch eine Bewertung finanzwirtschaftlicher Risiken

einschließt, hingegen keineswegs außergewöhnlich.²¹ So schwankt die Beurteilung Schweizer Kantone (Bild 1) zwischen der höchsten Stufe AAA und dem unteren Ende der A-Klassifikation.

V.

Jedes in die Zukunft gerichtete Handeln muss Risiken in Rechnung stellen; insoweit unterscheidet sich ein öffentlicher Haushalt in keiner Weise von anderen Aufgabenbereichen des öffentlichen oder des privaten Sektors. Welches Ausmaß solche haushaltswirtschaftlichen Risiken annehmen können, haben einige Beispiele der jüngsten Vergangenheit gezeigt:

- Unerwartete Zunahme der Bedarfsgemeinschaften mit der Folge hoher Mehrbelastungen der öffentlichen Haushalte bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeit (»Hartz IV«)
- Nicht einkalkulierte Reaktionen der Steuerpflichtigen im Zuge einer Steuerreform (2000) mit erheblichen Einnahmeausfällen in den Folgejahren (insbesondere 2003)
- Schwierigkeiten beim Auf- und Ausbau öffentlicher Infrastruktur, zum Beispiel bei der Einführung der LKW-Maut mit erheblichen zeitlichen Verzögerungen und hohen Einnahmeausfällen

- Ausfallrisiken bei wirtschaftlichen Unternehmen der öffentlichen Hand, wie zum Beispiel eines Energieversorgungsunternehmens, dessen Überschüsse auf Grund plötzlicher Veränderungen auf den Weltenergiemärkten deutlich zurückgehen.

Allen Beispielen ist gemeinsam, dass die Probleme quasi über Nacht die politisch Verantwortlichen erreichen und zu eher hektischen Reaktionen führen. Dabei handelt es sich keinesfalls um wenige singuläre Ereignisse, vergleichbare Fälle hat es in der Vergangenheit immer wieder gegeben. Allerdings sind nicht alle Risiken für den öffentlichen Haushalt von gleicher Bedeutung. Risiken, deren Eintrittswahrscheinlichkeit gering oder deren Schadenshöhe keinen nennenswerten Betrag erreicht, bedürfen keiner intensiven Analyse und Beobachtung.²² Das Risiko-Management sollte sich auf die für die Aufgabenerfüllung entscheidenden Risiken beschränken (Bild 2).

VI.

Die weiteren Betrachtungen konzentrieren sich auf den kommunalen Sektor. Das geschieht nicht deshalb, weil dort Risiken besonders ausgeprägt oder das Risikobewusstsein außerordentlich gering ist; alle Aussagen würden im Grundsatz auf den staatlichen Sektor in gleicher Weise zutreffen. Die kommunale Ebene ist jedoch zum einen sehr vielfältig und bietet zum anderen den Vorteil, eine Fülle sehr anschaulicher Beispiele zu liefern.

»Zu den kommunalen Risiken im engeren Sinne gehören die der Verwaltungen der Städte und Gemeinden; im weiteren Sinne auch die der Eigen- und Regiebetriebe, der Zweckverbände sowie der selbständigen Tochterunternehmen.«²³ Sie lassen sich in drei Kategorien unterteilen (Bild 3).²⁴ Eine Gruppe von Risiken ist ausschließlich extern bestimmt und von der Kommune selbst nicht steuerbar. In diesem Fall kann allenfalls finanzielle Vorsorge getroffen werden.

20 Vgl. City of Charlotte, 2004 State of the City – Report to Citizens: Service and Performance, S. 6.

21 Vgl. zur Situation in der Schweiz M. Daldoss, Die finanzielle Situation von lokalen Gebietskörperschaften in der Schweiz, 2004 – veröffentlicht unter: www.fedafin.ch.

22 Vgl. zu der Darstellung HM Treasury, The Orange Book, Management of Risks – Principles and Concepts, London 2004, p. 19.

23 Silvio Andrae, Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen?, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 47.

24 Eine etwas andere Darstellung wählt HM Treasury, The Orange Book (Fn 22), p. 17.

Eine zweite Gruppe von Risiken unterliegt zwar ebenfalls externen Einflüssen, kann aber von der Kommune in begrenztem Umfang beeinflusst werden. Schließlich gibt es die dritte Gruppe von Risiken, die aus dem Handeln der Kommune heraus entstehen und somit auch ihrer Steuerung zugänglich sind.

Die Komplexität der möglichen Risiken macht es gewiss nicht leicht, eine funktionsfähige Risikosteuerung zu entwickeln. Das Fehlen eines fundierten und umfassenden Risiko-Managements in vielen Verwaltungen auch in Großbritannien wird im Bericht des National Audit Office deshalb unter anderem auch auf

- fehlende Erfahrungen im Risiko-Management
 - unzureichende Informationen über Risiken
 - fehlende Instrumente und Prozesse für das Risiko-Management
 - unklare Zuständigkeiten für die Risikosteuerung
- zurückgeführt.²⁵

Die genannten Unzulänglichkeiten sind sicher nicht von der Hand zu weisen; danach würde es allerdings im Grundsatz ausreichen, den Informationsstand und die organisatorischen Abläufe in den öffentlichen Verwaltungen zu verbessern, um die Implementation eines Risiko-Managements zu fördern. Tatsächlich gibt es jedoch auch andere Hemmnisse, die einer konsequenten Risikobetrachtung entgegenstehen. Dies sei an zwei Beispielen dargelegt.

Beispiel I

Die Berücksichtigung von Ausgabenrisiken, zum Beispiel durch Reservetitel, kollidiert in besonderem Maße mit den herkömmlichen Veranschlagungsgrundsätzen. Gerade bei den Ausgaben sind Höhe und Verwendungszweck der Mittel so präzise wie möglich zu bezeichnen, um das Budgetrecht der politischen Vertretung nicht zu unterhöhlen. Denn der Haushalt ist auf der Ausgabeseite nicht nur eine Prognoserechnung, sondern zugleich rechtlich verbindlicher Rahmen für das Handeln der Verwaltung. Sie ist – soweit im Haushalt nichts anderes bestimmt ist – ermächtigt, Ausgaben bis zu der veranschlagten Höhe zu tätigen.

Der Gedanke, bei risikobehafteten Vorräten Haushaltsreserven vorzusehen, wird daher rasch als Versuch gewertet, der Verwaltung Mittel zur eigenen, eben nicht politisch bestimmten Verwendung zu sichern. Der Schritt zur Vermutung, damit sollten jene Maßnahmen, die die Verwaltung gewollt, die politische Vertretung aber nicht bewilligt habe, »durch die Hintertür« durchgesetzt werden, ist dann meist

1. Externe, nicht steuerbare Risiken
• Unerwartete Rückgänge bei den Steuereinnahmen oder im Finanzausgleich
• Tariferhöhungen oberhalb der in der Finanzplanung vorgesehenen Größenordnung
• Zusätzliche Umlagen an Gemeindeverbände
• Belastungen durch neue von außen vorgegebene Aufgaben
2. Externe, begrenzt steuerbare Risiken
• Zinsschwankungen
• Risiken aus öffentlichen Betrieben, Unternehmen und Beteiligungen
3. Interne, prinzipiell steuerbare Risiken
• Folgekosten kommunaler Investitionen
• Ansprüche von Bediensteten auf Grund von Altersteilzeit
• Rückkehr von Bediensteten aus dem Erziehungsurlaub
• Ansprüche Dritter aus Gewährleistungsverträgen u.ä.

Bild 3: Risikokategorien

nicht mehr weit. Deshalb kennt das kommunale Haushaltrecht mit der Deckungsreserve auch nur einen »offiziellen« Reservetitel.

Dass ein guter Kämmerer gleichwohl einige »Versteckte Reserven« in seinem Haushalt hat, ist im Hinblick auf die Bewältigung von Risiken fraglos vernünftig. Ein rationales Risiko-Management ist das aber natürlich nicht.

Beispiel II

Die Berücksichtigung von Folgekosten vor einer Investitionsentscheidung ist im kommunalen Haushaltrecht vorgesehen, unterbleibt jedoch vielfach. Eine kritische Diskussion über die dauerhaften Kosten eines Projekts wird in der kommunalpolitischen Auseinandersetzung nicht selten als Hinweis gewertet, das Projekt auf diesem Weg verhindern zu wollen. Um dem Projekt über die »Hürden« zu helfen, werden dann Einnahmeerwartungen am oberen, Folgekosten hingegen eher am unteren Rand der Erwartungen veranschlagt.

Möglicherweise wird allerdings durch den Lebenszyklus-Ansatz, der bei der Beurteilung von Projekten in öffentlich-privater Partnerschaft im Vordergrund steht, mittelfristig eine Veränderung eintreten. Dabei darf diese Betrachtung selbstverständlich nicht nur auf ÖPP-Modelle beschränkt bleiben.

Die beiden Beispiele sollen zeigen, wie schwierig die Behandlung von Risiken im politischen Alltag ist. Dies liegt nicht zuletzt in der Multifunktionalität eines öffentlichen Haushaltes begründet. Er ist – wie jede Planrechnung – eine finanzwirtschaftliche Vorausschau; zugleich aber ist er Rechtsgrundlage für das Handeln der Verwaltung. Schließlich ist er als Dokument für die Öffentlichkeit gedacht, so dass es schwerfällt, interne Erwägungen in den veröffentlichten Haushalt einzustellen.

Die Transparenz wird mit dem neuen Haushaltrecht in den Kommunen allerdings verstärkt; es bleibt abzuwarten, wie sich dies auf die kommunale Finanzpolitik auswirken wird.

VII.

Eine der schwierigen Fragen ist die organisatorische Einbindung des Risikomanagements in die Abläufe einer öffentlichen Verwaltung. Eine einfache Übernahme von Strukturen aus der Privatwirtschaft wird dabei nicht möglich sein. Denn die besonderen Bedingungen öffentlichen Handelns erfordern eigenständige Lösungen. So sind sowohl die politische Steuerung als auch die öffentliche Diskussion von Maßnahmen und Programmen ganz wesentlich auch für die Handhabung eines Risikomanagements. Hinzu kommt, dass bislang jedenfalls die externe Beurteilung des Risikomanagements, wie sie in der Privatwirtschaft durch einen Wirtschaftsprüfer erfolgt, im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht vorgesehen ist.²⁶

Grundsätzlich kann das Risikomanagement in die vorhandenen administrativen Strukturen eingebettet oder als verselbständigte Aufgabe geführt werden. Beide Lösungen haben ihre Vor- und Nachteile. Während die Integration am ehesten die Erfahrungen der Verwaltung nutzen kann, sprechen für die Verselbständigung die größere Unabhängigkeit und die höhere Professionalität.²⁷ Unstrittig allerdings ist,

25 Vgl. National Audit Office, Supporting innovation (Fn 10), p. 53.

26 Eine externe Begleitung des Risikomanagements durch das Finanzministerium sieht vor: Ministère de l'économie (Fn 4), p. 17.

27 Vgl. B. Mikus, Risiken und Risikomanagement – ein Überblick, in: U. Götz/K. Henselmann, B. Mikus (Hrsg.), Risikomanagement, Heidelberg 2001, S. 24.

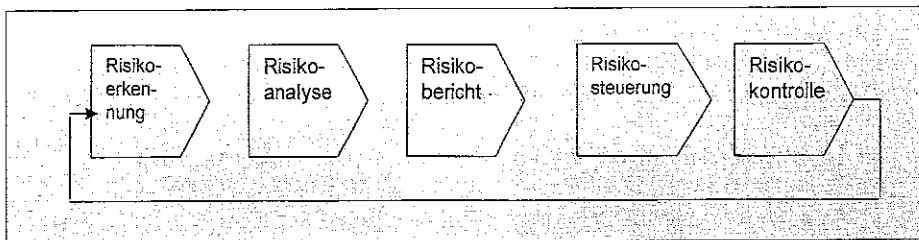


Bild 4: Allgemeiner Regelkreislauf des Risiko-Managements²⁹

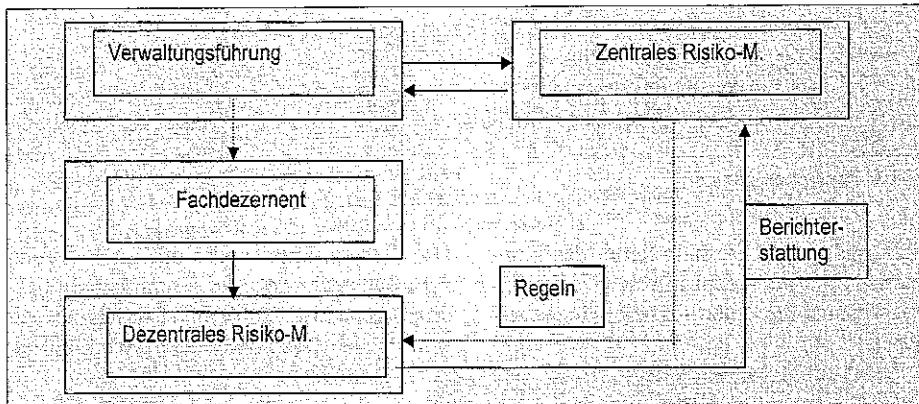


Bild 5: Kombination von zentralem und dezentralem Risiko-Management in einer Kommunalverwaltung

dass die für die Risikosteuerung maßgeblichen Entscheidungen nur von der jeweiligen Verwaltungsführung getroffen werden können;²⁸ die vorgelagerten Stufen des Risikomanagements dienen insoweit der Entscheidungsvorbereitung.

Bereits die erste Stufe, die Risikoerkennung (Bild 4) ist alles andere als einfach; denn schon an der Wahrnehmung öffentlichen Handels als risikobehaftet fehlt es oft in den Verwaltungen. Dabei ist jedoch auch der Verzicht auf ein Risikomanagement selbst wiederum ein Risiko. Das wird am deutlichsten im Zusammenhang mit der Zins sicherung. Das Risiko von Zins schwankungen wird mit Derivaten begrenzt, die allerdings eine Prämienzahlung erfordern. Der Verzicht auf Derivate vermeidet zwar die Prämienzahlung, birgt aber das Risiko höherer Schwankungen. Welche Risikostrategie – die explizite oder die implizite – besser war, lässt sich natür gemäß erst im Nachhinein beantworten.

Ebenso schwierig ist die im Rahmen der Analyse anschließend vorzunehmende Bewertung einzelner Risiken. Hierzu kann die Verwaltung ggf. sich auf Erfahrungen der Vergangenheit stützen (zum Beispiel durchschnittliche Schwankungsbreite des Steueraufkommens), Einschätzungen Dritter übernehmen (Versicherungen für den Ausfall von Forderungen) oder aber für den konkreten Einzelfall Risiken ermitteln (zum Beispiel Altlastenbewertung).

Grundsätzlich dürfte die Kenntnis risikobehafteter Sachverhalte am ehesten auf

der Fachebene vorhanden sein. Doch dort besteht zugleich die Gefahr einer systematischen Unterschätzung der Risiken. Denn die Beschreibung und Bewertung von Risiken könnte im politischen Diskussionsprozess eine Gefährdung des spezifischen Projekts – das fachlich gerade forciert werden soll – darstellen. So ist zum Beispiel nicht selten zu beobachten, dass Einnahmeerwartungen zur Refinanzierung öffentlicher Projekte angesetzt werden, die auf sehr optimistischen Annahmen beruhen. Umgekehrt werden unter Umständen mögliche Belastungen auf Grund externer Einflüsse tendenziell überschätzt, um auch im Extremfall die Funktionsfähigkeit der Einheit sicherzustellen. Ob sich dieser »risk bias« durch verbesserte Kenntnis aus Erfahrungen mit Verfahren öffentlich-privater Partnerschaften verändern wird, bleibt abzuwarten.

So mag zum Beispiel der Baubetriebshof schwankende Ausgaben für den Wetterdienst durch ein »Wetterderivat« glätten, während ein Jugendamt der Gefahr, dass freie Träger aus der Verantwortung für Kindergärten aussteigen, durch ergänzende Zuschüsse begegnen könnte. Ob und inwieweit diese isolierten Strategien im Hinblick auf den gesamten Haushalt vernünftig und vor allem angemessen sind, bleibt jedoch offen. So könnte ein »Wetterderivat« eine Überversicherung darstellen, wenn zum Beispiel auf der anderen Seite keine Vorsorge für die Beseitigung von Frostschäden getroffen ist. Auf der an-

deren Seite besteht die Gefahr, dass nicht benötigte Zuschüsse im Jugendamt für andere Zwecke verausgabt werden, die wiederum längerfristig Ressourcen binden.

VII.

Es läge auf den ersten Blick nahe, das Risikomanagement grundsätzlich der zentralen Steuerung und dort in erster Linie dem zentralen Controlling zuzuweisen. Auf diese Weise ließe es sich auch in die dort vorgesehenen Berichtswege einfügen.³⁰

Dieses Modell einer strikten Trennung lässt sich jedoch auf die kommunale Ebene schon aus Gründen der personellen Kapazitäten nicht ohne weiteres anwenden. Deshalb ist die Aufgabenteilung zwischen zentraler Steuerung und dezentraler Verantwortung im Einzelnen jeweils genau zu bestimmen (Bild 5). Dabei dürfte für die Zuordnung auch die Bedeutung des einzelnen Risikos für den Gesamthaushalt eine wichtige Rolle spielen.

Grundsätzlich sollten der zentralen Steuerung die Strukturierung und die Rahmenregeln für das Risikomanagement sowie die Risikoberichterstattung an die Verwaltungsführung und die verantwortlichen Gremien obliegen;³¹ aber auch die Abwägung unterschiedlichster Risiken zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten und die daraus resultierenden Anforderungen an die jeweilige Risikomanagement-Strategie sowie deren regelmäßige Überprüfung dürften in der Regel in den Katalog zentraler Verantwortlichkeit fallen.

Die Aufgabe der konkreten Risikoerkennung, in der Regel auch der -bewertung indes wird der jeweiligen Fachebene vorbehalten sein müssen. Dabei ergibt sich natürlich die Schwierigkeit, dass unter Umständen die Aufgaben- oder Projektverantwortlichen zugleich über die Risiken ihres eigenen Handels Rechenschaft ablegen müssen. Auf der anderen Seite zählt es zu den Herausforderungen dezentraler Verantwortung, ebenso wie die Kosten auch die Risiken der Aufgabenerfüllung transparent zu machen und zu berücksichtigen.³² Denn schließlich sind die daraus

28 S. B. Mikus (Fn 27), S. 25.

29 Nach: Silvio Andrae (Fn 23), S. 43.

30 S. hierzu sehr konsequent Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement 2002, S. 22 ff., die sich zunächst allerdings auf die Risikosteuerung im Hinblick auf die Beteiligungen konzentriert.

31 So auch Stadt Bad Kreuznach (Fn 30).

32 Deshalb heißt es im Strategy Unit Report (Fn 6), S. 126: »Best practice is that risks should be managed at the lowest possible within the organisations ...«.

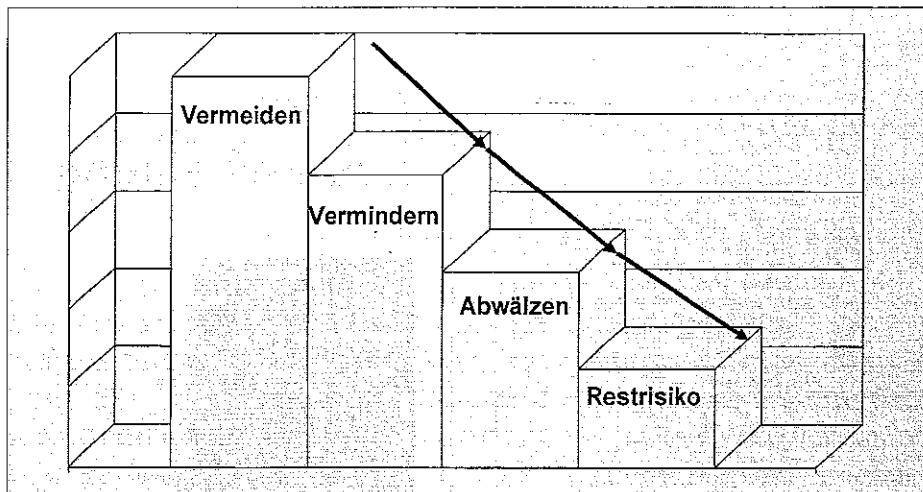


Bild 6: Vier Stufen der Risikosteuerung

resultierenden Kosten eine Belastung des jeweiligen Fachbudgets.

Die Einbindung in die zentrale Steuerung verstärkt zweifellos den gegenwärtig ohnehin zu beobachtenden Trend einer Re-Zentralisierung. Für die Ausgestaltung und Implementation des Risikomanagements, aber auch für die Abwägung von Risiken und ihre Behandlung, kann es indes keine andere als eine letztlich zentrale Lösung geben. Ohne eine verantwortlich bezeichnete Stelle für die Risikosteuerung bliebe der Ansatz unvollständig.³³ Dabei soll an dieser Stelle offen bleiben, in welchem Umfang die zentrale Stelle selbst steuernd, oder nur im Sinne einer Steuerungsunterstützung tätig werden soll.³⁴ Dies dürfte nicht zuletzt von der Größe der jeweiligen öffentlichen Verwaltung abhängen.

IX.

Einsatzfähige Instrumente für die Analyse finanzwirtschaftlicher Risiken in einem Kommunalhaushalt gibt es bislang nicht – auch eine Übertragung der Bewertungsmaßstäbe aus der Privatwirtschaft ist nicht ohne weiteres möglich.³⁵ Denn Schwankungen des Steueraufkommens unterliegen anderen Einflussfaktoren als der Umsatz eines privaten Unternehmens. Anhaltspunkte könnten für eine Kommune zum Beispiel Erfahrungswerte der Vergangenheit oder Vergleiche mit anderen Kommunen sein. So ließen sich für das Aufkommen der Gewerbesteuer die in einem x-Jahreszeitraum beobachteten Ausschläge um einen Mittelwert oder Trend heranziehen; für die Jugendhilfe könnte das finanzielle Risiko einer bestimmten Zahl unerwarteter Heimunterbringungen beziffert werden, Folgekosten einer Großsporthalle

wären von Betreibern bestehender Einrichtungen in Erfahrung zu bringen usf.³⁶

Dabei kann möglicherweise auf Analysetechniken, wie sie in der Versicherungswirtschaft oder im Rating-Verfahren zur Anwendung kommen, zurückgegriffen werden. An Erfahrungen mit der Übertragung auf den öffentlichen oder zumindest den kommunalen Sektor mangelt es jedoch bisher. Die für Projekte in öffentlich-privater Partnerschaft entwickelte Risikoanalyse bietet jedoch möglicherweise einen interessanten Ansatzpunkt.³⁷

Das Risiko-Management selbst lässt sich – gängiger Darstellung folgend – in vier Stufen einteilen (Bild 6).³⁸ Der erste Schritt besteht darin, mögliche Risiken generell zu vermeiden; das könnte zum Beispiel der Verzicht auf ein folgekostenträchtiges Projekt sein. In einem zweiten Schritt lassen sich die verbleibenden Risiken vermindern; beispielsweise ließe sich ein Projekt kleiner dimensionieren oder in kleinere Abschnitte aufteilen, um es bei zunehmendem Risiko rechtzeitig beenden zu können.

Im dritten Schritt geht es darum, die restlichen Risiken zu überwälzen. Die klassische Form der Überwälzung ist der Abschluss einer Versicherung, eine neuere Form ist auch das Derivat. Nicht übersehen werden sollte dabei aber auch, dass hierunter gerade bei Projekten der public-private-partnership die Frage der Risiko-Verteilung zwischen den Vertragspartnern fällt. Diesem Punkt ist besondere Bedeutung beizumessen – die kontroverse Diskussion um das Cross-Border-Leasing hat diesen Aspekt zu Recht hervorgehoben.

Erst das danach verbleibende Risiko würde den Haushalt unmittelbar betreffen und damit von der Kommune selbst zu tragen sein. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob es

sich bei dieser Größe um nicht versicherbare Risiken handelt oder ob der Abschluss einer Versicherung von der Kommune als unwirtschaftlich angesehen wird. Je nach Eintrittswahrscheinlichkeit müsste entsprechende Vorsorge im Haushalt bzw. in der Rücklage, nach dem neuen Haushaltsgesetz auch in den Rückstellungen getroffen sein; daran fehlt es fast durchgängig.³⁹

X.

Schließlich stellt sich die Frage einer geeigneten Darstellungsform. Denn die Risiken müssen in übersichtlicher Form sichtbar gemacht und mit ihren Auswirkungen auf die Finanzwirtschaft erkennbar sein. Deshalb liegt es nahe, hierfür das Instrument der Finanzplanung heranzuziehen (Bild 7). In einer Art Szenario-Technik könnten verschiedene Risikoausprägungen betrachtet werden;⁴⁰ selbst wenn dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsgesetz nur eine – als wahrscheinlichste angesehene – Finanzplanung beigelegt würde, wäre damit zumindest für die Beratungen ein geeignetes Instrument gegeben. Ganz interessant ist in dem Zusammenhang auch die Einbindung in ein Haushaltskonsolidierungskonzept.⁴¹

33 Vgl. Stadt Bad Kreuznach (Fn 30), Anhang I.

34 Dies liegt der Strategy Unit Report (Fn 6), S. 126 ff. nahe – dies mag allerdings damit zusammenhängen, dass sich die Ausführungen dort in besonderem Maße auf den staatlichen Sektor mit der ausgeprägten Eigenständigkeit der Ressorts beziehen.

35 So auch Silvio Andrae (Fn 23), S. 42.

36 Zu einem Überblick über verschiedene Analysetechniken s. sehr ausführlich David Ammons, Tools for Decision Making – A Practical Guide for Local Governments, Washington 2002.

37 Vgl. dazu vor allem Beratergruppe »PPP im öffentlichen Hochbau« (Fn 17).

38 Darstellung nach HM Treasury, The Orange Book (Fn 22), p. 27 f.

39 Das kommunale Haushaltsgesetz kennt nur eine spezifische Form der Berücksichtigung finanzwirtschaftlicher Risiken. Der Rücklage sind dann rechtzeitig Mittel zuzuführen, wenn die Inanspruchnahme aus Bürgschaften, Gewährverträgen und ähnlichen Verträgen die laufende Aufgabenerfüllung erheblich beeinträchtigen würde (zum Beispiel § 20 Absatz 3 GemHVO Rh-Pf). Nur Thüringen allerdings verlangt auch ausdrücklich eine Bewertung des Risikos. Vgl. hierzu ausführlicher Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung in Kommunen – Leitfaden für Rat und Verwaltung, 2. Aufl. Berlin 2006, S. 86.

40 S. dazu Gunnar Schwarting (Fn 39), S. 89 ff.

41 Ein Beispiel in Anlehnung an das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Herne findet sich bei Gunnar Schwarting (Fn 39), S. 103 f.

Einnahmen/Ausgaben	Normalszenario	„worst-case-szenario“	Erläuterung
Steuern	100	95	Bereits in der Vergangenheit gab es Einbrüche in einer Größenordnung von 5% und mehr [⇒ Rz 49]
Sonstige Einnahmen	20	19	Eine Kürzung des Finanzausgleichs ist nicht zu auszuschließen.
Personalausgaben	30	31	In den Orientierungsdaten ist für die Tariferhöhung nur ein Inflationsausgleich vorgesehen
Soziale Leistungen	35	37	Ein Konkurs der X-Werke führt zu höherer Arbeitslosigkeit und zumindest mittelfristig wohl zu höheren Sozialhilfeaufwendungen
Sonstige Ausgaben	45	47	Die Folgelasten fallen höher als erwartet aus
Pflichtzuführung	5	5	Der Wert steht fest
Saldo	5	-6	

Bild 7: Szenarien in der Finanzplanung – ein einfaches Beispiel

Zur Vereinfachung wird nur ein Jahr der Finanzplanung dargestellt. Nach: Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung (Fn 39), S. 90.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Risikobeschreibung in den Vorbericht, der dem Haushaltspunkt jeweils beizufügen ist, zu integrieren.⁴² Dies geschieht – wenn auch nur punktuell – bereits heute, zum Beispiel mit Hinblick auf die voraussichtliche Steuerentwicklung. Die Anforderungen des künftigen Haushaltsrechts legen es nahe, im Lagebericht eine entsprechende Beschreibung vorzunehmen. Der Nachteil besteht darin, dass es sich um eine rein verbale Darstellung handelt, die vor allem bei komplexen Risiken leicht unübersichtlich zu werden droht. Insbesondere fehlt es dann an der Gesamtschau aller Risiken. Eine allgemein gültige Regel, welcher Form der Vorzug zu geben ist, lässt sich allerdings nicht formulieren. Vermutlich jedoch dürfte eine Kombination beider Darstellungen in der Praxis geboten sein.

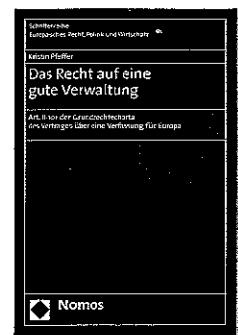
XI.

Ein finanzwirtschaftliches Risiko-Management erscheint heute notwendiger denn je; die zunehmenden wirtschaftlichen Risiken, die auch die öffentlichen Haushalte in erheblichem Maße berühren, machen rechtzeitige Vorsorge zu einem dringenden Erfordernis. Denn ohne eine fundierte Vorsorge führt jede größere Belastung des Haushalts zu hektischen Konsolidierungsrunden und letztlich zu einer Gefährdung der dauerhaften Aufgabenerfüllung. Angesichts der angespannten Lage aller öffentlichen Haushalte wirkt diese Forderung zunächst illusorisch – die Beispiele der sozialen Sicherungssysteme, deren rechtzeitiger Umbau versäumt wurde, dürften jedoch verdeutlichen, welche Folgen es ha-

ben kann, wenn auf eine konsequente frühzeitige Risikobetrachtung verzichtet wird. Auf kommunaler Ebene wird die Einführung eines doppischen Rechnungswesens dem Gedanken des Risiko-Managements durchaus einen höheren Stellenwert verleihen.

»Letztlich wird jede Organisation bzw. jede Verwaltung sich aus der Vielzahl der Übersichten einen eigenen Prüfungskatalog möglicher Risiken erstellen müssen. Hilfreich wäre es etwa dabei, wenn kommunale Spitzenverbände bzw. Arbeitskreise der Länder und des Bundes, ggf. mit Hilfe der Wissenschaft, entsprechende Kataloge erstellen könnten. Ergänzend könnten dabei auch allgemeine Risiken enthalten sein, die alle Kommunen bzw. Verwaltungen ... gleichartig treffen, so dass jede Verwaltung nur noch die Aufgabe hätte, Besonderheiten der allgemeinen Risiken sowie spezifische Risiken für die eigene Organisation zu identifizieren. Dadurch könnte der Prozess des Risiko-Managements gerade für kleinere Verwaltungen erheblich erleichtert werden.«⁴³

Aktuelle Neuerscheinung



Das Recht auf eine gute Verwaltung

Art. II-101 der Grundrechtecharta des Vertrages über eine Verfassung für Europa
Von Dr. Kristin Pfeffer
2006, 278 S., brosch., 59,- €, ISBN 3-8329-1851-5
(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 316)

Das Werk widmet sich einem hochaktuellen Gegenstand, der bisher wissenschaftlich noch wenig erschlossen ist. Nach einer Auseinandersetzung mit den Grundlagen, u.a. mit der derzeitigen Bedeutung der Grundrechtecharta und den Verwaltungsrechtsordnungen der Mitgliedstaaten, werden in einem zweiten Teil die einzelnen Gewährleistungen des Grundrechts anhand einer intensiven Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte untersucht. In einem dritten Teil wird der Frage nach Funktion und Absicherung von Verfahrensrechten gegenüber der Verwaltung in der Europäischen Union nachgegangen.



42 Dem entspricht zum Beispiel die Darstellung des Rushmoor Borough Council, Revenue Budget and Capital Programme, s. www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm.

43 Hermann Hill, Einführung (Fn 6), S. 6.