

Finanz- und Haushaltsrisiken

Gedanken zum finanzwirtschaftlichen risk-management in öffentlichen Haushalten

I. Einführung

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:

- Der dramatische Anstieg des negativen Finanzierungssaldos aller öffentlichen Haushalte auf Grund eines nicht vorhergesehenen Einbruchs bei den Steuereinnahmen;
- Die finanziell fast ausweglose Lage des Landes Berlin, nicht zuletzt hervorgerufen durch die Schieflage der Bankgesellschaft, für die das Land einzutreten hat oder – um auch in die nähere Umgebung zu schauen:
- Die prekäre Finanzierung des Ausbaus des Fritz-Walter-Stadions in Kaiserslautern, die – in Anbetracht der mangelnden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Vereins – immer neue öffentliche Garantien nach sich zieht.

Allen Beispielen ist gemeinsam, dass die Probleme quasi über Nacht die politisch Verantwortlichen erreicht und zu eher hektischen Reaktionen geführt haben. Dabei handelt es sich keinesfalls um wenige singuläre Ereignisse, vergleichbare Fälle hat es auch in der Vergangenheit gegeben. Eine finanzwirtschaftliche Prävention und Notfallplanung, wie sie z.B. im Katastrophenschutz üblich ist, gibt es in Deutschland dennoch offensichtlich nicht.¹ So ist es z.B. – anders als in Österreich – noch nicht einmal gelungen, einen Mechanismus für die Behandlung möglicher Sanktionszahlungen bei Verletzung der EU-Stabilitätskriterien zu entwickeln.²

Der heute übliche Blick ins Internet zeigt, dass diese skeptische Einschätzung wohl richtig ist, denn unter dem Stichwort Risikomanagement für den öffentlichen Haushalt wird vor allem auf Versicherungslösungen verwiesen, wie sie seit Jahrzehnten bekannt sind und genutzt werden.³ Daneben ist in neuerer Zeit noch das Derivat als spezielle Form des Zinsrisikomanagements getreten.⁴ Dieser Befund ist zwar nicht ganz überraschend, dennoch insoweit erstaunlich als der Gesetzgeber vor 5 Jahren mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) für den privaten Sektor, aber auch für die privatrechtlich organisierten öffentlichen Unternehmen die Notwendigkeit des Risikomanagements erkannt und seine Implementation in das unternehmensinterne Steuerungssystem verlangt hat.⁵

¹ Einer der seltenen Ansätze in Deutschland ist: Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement, 2002.

² Frühe Versuche des damaligen Finanzministers Waigel waren zwischen Bund, Ländern und Gemeinden nicht kompromissfähig; sie wurden in der Annahme beendet, Deutschland werde ohnehin die Stabilitätskriterien nie verletzen.

³ Ganz ähnlich verhält es sich mit dem vielversprechenden Titel „Risikomanagement“ eines Beitrags in den Kommunalpolitischen Blättern 7/2002, der sich – wie der Untertitel „drum prüfe, wer sich lange bindet“ bereits nahelegt – ausschließlich mit kommunalen Versicherungen befasst.

⁴ S. dazu Martin Fone/Peter Young, Public Sector Risk Management, Oxford 2000, S. 137f. und 153ff. – zu Derivaten im öffentlichen Bereich insgesamt vgl. Schwarz

⁵ Zu diesem Bezug s.a. Hermann Hill, Einführung: Risiko-Management im öffentlichen Sektor, in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management in der öffentlichen Verwaltung, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003, S. 1f.

Dort heißt es in § 91 Abs. 2 AktG: „Der Vorstand hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“ Für den Lagebericht schreibt § 289 Abs.1 HGB ergänzend vor, dass „dabei ... auch auf die Risiken der künftigen Entwicklung einzugehen (ist).“ Schließlich ist die Risikoanalyse auch Bestandteil der Abschlußprüfung, denn in § 317 Abs.2 HGB wird verlangt, „... auch zu prüfen, ob die Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind.“ Dies findet auch seinen Niederschlag im Prüfbericht, für den verlangt wird, „auf Risiken, die den Fortbestand des Unternehmens gefährden, ... gesondert einzugehen.“

Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf die Diskussion zu einer veränderten Bonitätsbeurteilung durch die Kreditinstitute, die unter dem Stichwort „Basel II“ geführt wird.⁶ Der Grundgedanke der vorgesehenen Neuregelungen ist ein verbesserter Gläubigerschutz, der deshalb auch zu einer stärkeren Gewichtung der Entwicklungsperspektiven und damit auch zu einer umfassenderen Risikobewertung des jeweiligen Schuldners führt, wie sie im auch heute schon üblichen – allerdings gerade im öffentlichen Sektor noch punktuellen – Rating-Prozess eine gewichtige Rolle spielt.

Schlechtere Risiken führen zu höheren Zinsen, die den Schuldner zusätzlich belasten; dies könnte für jeden Schuldner ein Anreiz sein, Risikofaktoren zu reduzieren. Zumindest für die Kommunen in Deutschland, von denen viele von den finanziellen Größenordnungen her einem mittelständischen Betrieb vergleichbar sind, bleibt dies indes ohne Belang, da bislang vorgesehen ist, sie vom Anwendungsbereich des Basel II-Abkommens auszunehmen. Nicht zuletzt aus diesem Grund dürfte vielfach die Notwendigkeit eines finanzwirtschaftlichen risk management auf kommunaler Ebene als nicht vordringlich erachtet werden.

Ein zweiter Schritt ist der Blick ins Ausland, der in Deutschland erst seit einigen Jahren an Bedeutung gewonnen hat. Das Ergebnis der Recherche entspricht dem für Deutschland konstatierten Befund insoweit, als in Europa wohl nur Großbritannien über Vorstellungen zu einem breit angelegten risk-management der öffentlichen Hand verfügt, das ganz bewußt auch Haushalts- und Finanzrisiken umfaßt.⁷ Immerhin nennen dort 91% der Verantwortlichen im öffentlichen Bereich finanzielle Risiken an erster Stelle.⁸ Vergleichbare Ansätze gibt es daneben in Kanada, Australien oder Neuseeland.⁹ Ansonsten wird unter risk management bestenfalls die Notfallplanung für Großschadensereignisse oder Naturkatastrophen, meist als sektoraler Ansatz, z.B. für die Polizei oder einen Wasserversorger¹⁰ – verstanden.

In Großbritannien liegt das Hauptaugenmerk des finanzwirtschaftlich ausgerichteten risk management 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.¹¹ Dieser Aspekt ist im übrigen dem deutschen Kommunalrecht gar nicht fremd, denn in den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen wird eine stetige Aufgabenerfüllung verlangt; zudem knüpft die Genehmi-

⁶ S. hierzu u.v.a. Christian Esters, Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 37ff.

⁷ 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 ... a.a.O. 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

⁸ Vgl. National Audit Office, Supporting innovation: Managing risk in government departments, London 2000, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risiko-Management ... a.a.O., S. 51

⁹ S. dazu den kurzen Überblick in: Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., Annex 8

¹⁰ Für die Polizei vgl. z.B. Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O. S. 96ff.

¹¹ S. dazu auch National Audit Office, Supporting innovation: ... a.a.O., S. 49

gung einer Kreditermächtigung in fast allen Bundesländern an die Voraussetzung der „dauerhaften Leistungsfähigkeit“ an.¹²

An der Notwendigkeit eines leistungsfähigen risk-management für die öffentliche Hand im allgemeinen und den öffentlichen Haushalt im besonderen sollte eigentlich kein Zweifel bestehen.¹³ Im Strategy Unit Report der britischen Regierung mit dem Titel „Risk: Improving Government’s Capability to handle risk and uncertainty“ lauten deshalb auch die „Key messages“ u.a.:

- „...handling risk – both opportunity and threat – is increasingly central to the business of government. The accelerating pace of change in science and technology, and the greater connectedness of the world, are creating new responsibilities and demands;
- rising public expectations for government to manage risk are set against a backdrop of declining trust in institution, declining deference and increased activism around specific risk issues, with messages amplified by the news media...“¹⁴

II. Typische Risiken und ihre Behandlung auf kommunaler Ebene

Wenn sich die weiteren Betrachtungen auf den kommunalen Sektor konzentrieren, dann geschieht dies nicht deshalb, weil dort Risiken besonders ausgeprägt oder das Risikobewusstsein außerordentlich gering ist; alle Aussagen würden praeter propter 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.“¹⁵ Im folgenden sollen einige ganz typische Risiken aufgeführt werden. Wenn die genannten Beispiele nur sehr grob systematisiert sind, sollte dies dem Umstand zugeschrieben werden, dass es sich bei diesem Beitrag um vorläufige, eher skizzenhafte Überlegungen handelt.

1. Externe, nicht steuerbare Risiken
 - Unerwartete Rückgänge bei den Steuereinnahmen oder im Finanzausgleich
 - Tarifierhöhungen 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.

¹² Beispielhaft seien hierzu die Bestimmungen der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in den §§ 93 Abs.1 und 103 Abs.2 GemO genannt.

¹³ Zu dem spektakulären Fall von Orange County vgl. Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O., S. 155ff.

¹⁴ Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S.118

¹⁵ Silvio Andrae, Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen?, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 47

Die Komplexität der möglichen Risiken macht es gewiß nicht leicht, eine funktionsfähige Risikosteuerung zu entwickeln. Das Fehlen eines fundierten und umfassenden risk management in vielen Verwaltungen auch in Großbritannien wird im Bericht des National Audit Office „Supporting innovation: Managing risk in government departments“ deshalb u.a. auch auf

- Fehlende Erfahrungen im risk management
- Unzureichende Informationen über Risiken
- Fehlende Instrumente und Prozesse für das risk management
- Unklare Zuständigkeiten für die Risikosteuerung

zurückgeführt.¹⁶

Dies ist sicher nicht von der Hand zu weisen; danach würde es allerdings im Grundsatz ausreichen, den Informationsstand der öffentlichen Verwaltungen nur zu verbessern, um die Implementation eines risk managements zu fördern. Tatsächlich gibt es jedoch auch andere Hemmnisse, die einer konsequenten Risikobetrachtung entgegenstehen. Dies sei an wenigen Fällen dargelegt:

I

Eine Prognose der Steuereinnahmen wird zweimal im Jahr durch den Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ vorgenommen, die vor allem in den späteren Jahren des Prognosezeitraums meist beachtliche Steuerzuwächse signalisiert. Tatsächlich haben sich diese nur selten auch eingestellt. Im Gegenteil: Gerade in den letzten Jahren mussten die öffentlichen Haushalte registrieren, wie mit jeder Steuerschätzung die erwarteten Einnahmen auch der laufenden Jahre nach unten korrigiert werden mussten. Gleichwohl werden noch immer die jeweils ermittelten Zahlen für den Haushalt und die Finanzplanung genutzt.

Dabei stehen die vom Arbeitskreis geschätzten Werte unter dem Vorbehalt verschiedenster Annahmen, namentlich im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung. Insofern wäre es auch nur konsequent, statt einer – nur vorgeblich genauen – Zahl einen Korridor für die künftige Steuerentwicklung zu beschreiben, der zugleich das Risikopotential für das Steueraufkommen bezeichnet. In der politischen Auseinandersetzung jedoch gilt das wirtschaftliche Wachstum als ein Gradmesser für den Erfolg einer Regierung, so dass allein die Beschreibung eines Korridors als Eingeständnis gewertet wird, die eigenen Wachstumsziele nicht für realistisch zu halten.

Dies müsste den Kämmerer einer Kommune nicht weiter berühren, da diese politische Diskussion auf kommunaler Ebene kaum Relevanz besitzt. Er sähe sich jedoch bei einer konservativen, d.h. niedrig angesetzten Steuerschätzung mit dem Vorwurf konfrontiert, er wolle auf diese Weise dem Rat Geld vorenthalten und damit dessen politischen Gestaltungsspielraum – der nach wie vor vielfach in Geld gemessen wird – beschneiden.

II

Die Berücksichtigung von Ausgabenrisiken, z.B. durch Reservetitel o.ä., 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.

¹⁶ Vgl. National Audit Office, Supporting innovation: ... a.a.O., S. 53

Der Gedanke, bei risikobehafteten Vorhaben 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 nicht mehr weit. Deshalb kennt das kommunale Haushaltsrecht 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 riskmanagement ist das aber natürlich nicht.

III

Für bestimmte zentrale Positionen eines Haushalts ist die Risikobetrachtung aus ganz anderen Gründen schwierig. Die Lohn- und Gehaltstarife sind das Ergebnis von Verhandlungen, Umlagen von Kreisen und anderen Gemeindeverbänden resultieren aus politischen Entscheidungen. Die in einem Kommunalhaushalt für Personalkosten oder Umlagezahlungen eingesetzten Beträge sind insoweit „taktische“ Zahlen. Da der Haushalt ein öffentliches Dokument ist, soll der Gegenseite nicht schon im Vorfeld dargelegt werden, welche zusätzlichen Beträge denn schon als akzeptabel angesehen werden.

Denn umgekehrt soll den Gewerkschaften bzw. den Vertretungskörperschaften von Umlageverbänden signalisiert werden, welche Auswirkungen Erhöhungen für die Kommune haben können. Dies gilt insb. dann, wenn der Haushaltsausgleich nicht oder nur knapp erreicht worden ist: Eine höhere Forderung an die Kommune würde zu neuem Konsolidierungsbedarf, ggf. auch zum weiteren Stellenabbau führen.

Die organisatorische Alternative wäre eine Verabschiedung des Haushalts erst nachdem die genannten Parameter feststehen. Tatsächlich geschieht dies bei manchen kreisangehörigen Kommunen, bei denen die Kreisumlage vielleicht sogar den größten Posten im Haushalt darstellt. Allerdings kollidiert dieses Vorgehen in der Regel mit dem Postulat, den Haushalt vor Beginn des Haushaltsjahres fertigzustellen; die Folge wäre ansonsten ein längerer Zeitraum der Übergangswirtschaft, innerhalb dessen die politische Gestaltung der Finanzwirtschaft erheblich eingeschränkt ist.

IV

Der Aspekt der Folgekosten ist im kommunalen Haushaltsrecht eigentlich vorgesehen, unterbleibt jedoch vielfach, obwohl eine solche Betrachtung vor einer Investitionsentscheidung in der Regel verlangt wird. Zudem sind Fälle, in denen Folgekosten öffentlicher Einrichtungen den Haushalt gerade kleinerer Gebietskörperschaften überfordert haben, keine Ausnahme. Aber 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.

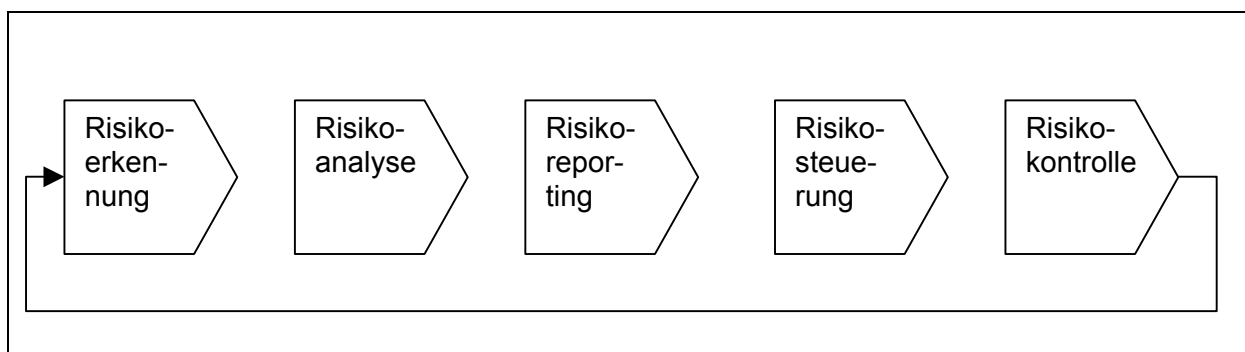
Ganz ähnlich verhält es sich mit Risiken im Zusammenhang mit Gewährverträgen u.ä. So gibt es durchaus den Fall, dass eine Kommune einem Investor die Erschließung und Vermarktung eines Gewerbegebietes überträgt, sich aber zur Rücknahme der nicht vermarketen Flächen nach z.B. 10 Jahren unter Zahlung des Grundstückspreises einschl. der dem Investor entstandenen Kosten verpflichtet. Das in diesen Fällen nicht seltenen Argument, eine aktive Entwicklung der Kommune sei ohne gewisse Risiken nicht vorstellbar, führt jedoch nicht zu einer Risikobewertung und –vorsorge; vielmehr wird der Risikoaspekt in aller Regel ausgeblendet.

Die genannten 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.

III. Auf dem Weg zu einem finanzwirtschaftlichen risk-management in der Kommunalverwaltung

Beim Aufbau eines risk-management kann sich eine öffentliche Gebietskörperschaft, bei aller Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung, zunächst an die Vorgehensweise anlehnen, die in der Privatwirtschaft, aber auch – soweit vorhanden – in öffentlichen Unternehmen üblich ist (Schaubild 1).¹⁷ Danach müssen zunächst die Risiken erkannt und erfaßt, daran anschließend bewertet und schließlich in einen Steuerungsprozeß eingebettet werden. Ganz wesentlich ist in dem Zusammenhang das „risk-reporting“, d.h. die regelmäßige Information insb. der Verwaltungsführung. Am Ende steht die Risikokontrolle, die zugleich Hinweise für die Verbesserung der Risikosteuerung geben soll.

Schaubild 1: Regelkreislauf des Risiko-Management



Nach: Silvio Andrae, Risikomanagement ..., a.a.O, S. 43

Bereits die erste Stufe, die Risikoerkennung ist alles andere als einfach; denn schon an der Wahrnehmung öffentlichen Handelns als risikobehaftet fehlt es oft in den Verwaltungen. Dementsprechend schwierig gestalten sich dann auch die folgenden Schritte. „Eine konsequente ‚Kommunale Gesamthaushaltsführung‘ ... ist bisher nur in Ansätzen zu erkennen. So entsteht in vielen Kommunen eine auf den ersten Blick paradoxe Situation – finanzielle Engpässe bei gleichzeitiger Tendenz zur Überversicherung. Risiken werden nur in seltenen Fällen systematisch erkannt, analysiert und gesteuert.“¹⁸ Die dezentrale Ressourcenverantwortung im Neuen Steuerungsmodell macht die Aufgabe übrigens nicht leichter, da Risiken im Prinzip auf der Ebene des Fachbereichs/des Amtes/einer Einrichtung, wenn überhaupt, erfasst und auch aufgefangen werden sollen.

So mag z.B. der Baubetriebshof schwankende Ausgaben für den Winterdienst 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 z.B. auf der anderen Seite keine Vorsorge für die Beseitigung von Frostschäden getroffen ist.

¹⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden Schaubild Silvio Andrae, Risikomanagement ... a.a.O., S. 43; vgl. auch Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S. 125

¹⁸ Silvio Andrae, Risikomanagement ... a.a.O., S. 47

Ohne auf die einzelnen Instrumente des risk-management eingehen zu wollen,¹⁹ soll hier vor allem die Frage der organisatorischen Verankerung eines risk-management erörtert werden. Das kleine Beispiel zeigt, dass es auf der Fachebene durchaus eine gewisse Form der Risikobetrachtung, ggf. sogar der Risikovorsorge geben kann. Diesem punktuellen Ansatz fehlt jedoch die Ergänzung in der Gesamtschau.

Es liegt daher nahe, das risk-management grundsätzlich – im Organisationssystem des Neuen Steuerungsmodells – der Zentralen Steuerung und damit dem Zentralen Controlling zuzuweisen. Auf diese Weise ließe es sich auch in die dort vorgesehenen Berichtswege einfügen.²⁰ Dabei ist die Aufgabenteilung zwischen Zentraler Steuerung und dezentraler Verantwortung noch im einzelnen zu bestimmen. 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 risk-management sowie das risk-reporting an die verantwortlichen Gremien obliegen;²¹ aber auch die Abwägung unterschiedlichster Risiken und die daraus resultierenden Anforderungen an die jeweilige risk-management-Strategie sowie deren regelmäßige Überprüfung müssten in den Katalog zentraler Verantwortlichkeit fallen. Die Aufgabe der Risikoerkennung, ggf. auch der -bewertung indes muss der jeweiligen Fachebene vorbehalten sein. Dabei ergibt sich natürlich die Schwierigkeit, dass u.U. die Aufgaben- oder Projektverantwortlichen zugleich über die Risiken ihres eigenen Handelns Rechenschaft ablegen müssen. Auf der anderen Seite zählt es aber zu den Herausforderungen dezentraler Verantwortung, ebenso wie die Kosten auch die Risiken der Aufgabenerfüllung transparent zu machen und zu berücksichtigen.²²

Die Einbindung in die Zentrale Steuerung verstärkt zweifellos den gegenwärtig ohnehin zu beobachtenden Trend einer Re-Zentralisierung. Für die Ausgestaltung und Implementation des risk-management, 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.²³ Dabei soll an dieser Stelle offenbleiben, in welchem Umfang die zentrale Stelle selbst steuernd, oder nur im Sinne einer Steuerungsunterstützung tätig werden soll.²⁴

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.²⁵ Denn Schwankungen des Steueraufkom-

Schaubild 2: 4 Stufen des risk-management

mens unterliegen anderen Einflussfaktoren als der Umsatz eines privaten Unternehmens. Anhaltspunkte könnten für eine Kommune z.B. 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 usw. Ob und inwieweit

¹⁹ Vgl. dazu sehr ausführlich Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O.

²⁰ S. hierzu sehr konsequent Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ..., a.a.O., S.22ff., die sich zunächst allerdings auf die Risikosteuerung im Hinblick auf die Beteiligungen konzentriert

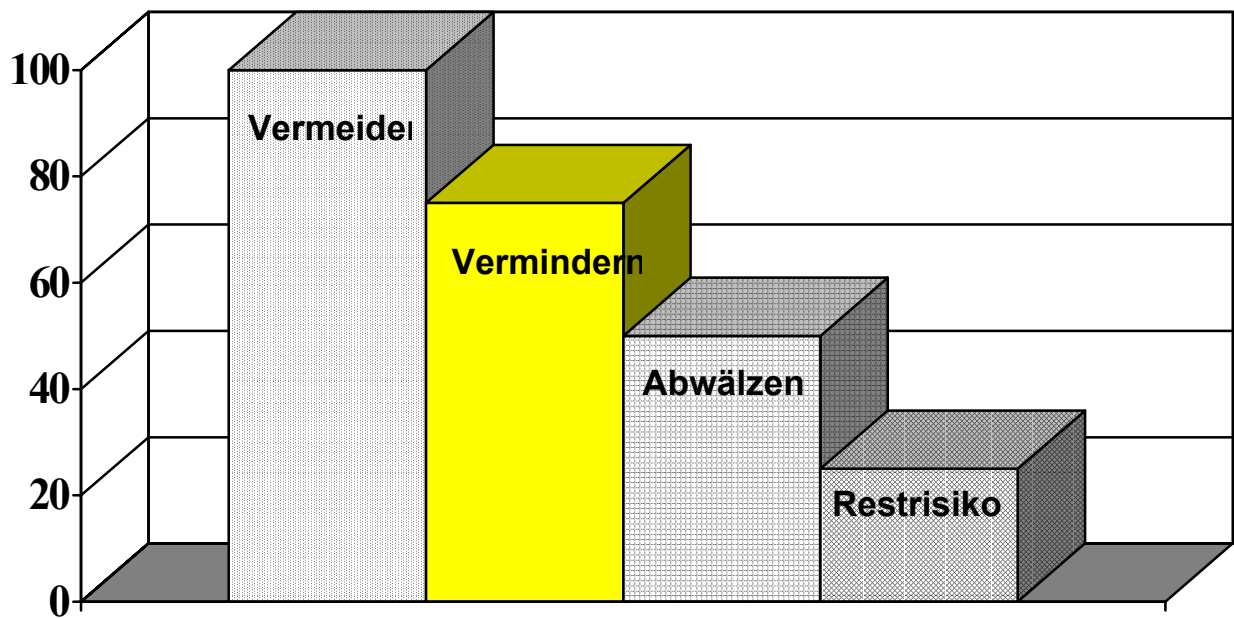
²¹ So auch Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ... a.a.O.

²² Deshalb heißt es im Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S. 126: "Best practice is that risks should be managed at the lowest possible within the organisations ..."

²³ Vgl. Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ... a.a.O., Anhang I

²⁴ Dies legt der Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S. 126ff. 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.

²⁵ So auch Silvio Andrae, Risikomanagement ..., a.a.O., S. 42



Analysetechniken der Rating-Agenturen in Betracht kommen könnten,²⁶ sei an dieser Stelle dahingestellt.

Das risk-management selbst lässt sich – gängiger Darstellung folgend – in 4 Stufen einteilen (Schaubild 2).²⁷ Der erste Schritt besteht darin, mögliche Risiken generell zu vermeiden; das könnte z.B. 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 auch die Frage der Risikoverteilung zwischen den Vertragspartnern fällt. Gerade 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 getroffen sein; daran fehlt es fast durchgängig.²⁸

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 (Schaubild 3). In einer Art Szenario-Technik könnten verschiedene Risikoaus-

²⁶ Vgl. dazu Christian Esters, Basel II ... a.a.O., S. 40f. Eine der wichtigsten Kenngrößen des Rating-Verfahrens im öffentlichen Bereich ist die Bewertung der wirtschaftlichen Basis der Gebietskörperschaft; eine solche Betrachtung ist der kommunalen Haushaltswirtschaft allerdings eher fremd. Sie findet jedoch Eingang z.B. in das Controlling-System der Freien und Hansestadt Bremen: Vgl. Der Senator für Finanzen, Reformbericht Finanzen, Bremen 2003, S. 81.

²⁷ Darstellung nach: Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ... a.a.O., S. 12

²⁸ Das kommunale Haushaltsrecht 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 (z.B. § 20 Abs. 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, Berlin 2003, S. 69f.

prägungen betrachtet werden;²⁹ selbst wenn dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsplan nur eine – als wahrscheinlichste angesehene – Finanzplanung beigefügt würde, wäre damit zumindest für die Beratungen ein geeignetes Instrument gegeben. Ganz interessant ist in dem Zusammenhang auch die Einbindung in ein Haushaltskonsolidierungskonzept.³⁰

Schaubild 3: Szenarien in der Finanzplanung - ein einfaches Beispiel*

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 Tarifierhöhung 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 Folgekosten fallen höher als erwartet aus
Pflichtzuführung	5	5	Der Wert steht fest
Saldo	5	-6	

*Zur Vereinfachung wird nur ein Jahr der Finanzplanung dargestellt

nach: Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung, a.a.O., S. 73

Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Risikobeschreibung in den Vorbericht, der dem Haushaltsplan jeweils beizufügen ist, zu integrieren.³¹ Dies geschieht – wenn auch nur punktuell – bereits heute, z.B. mit Hinblick auf die voraussichtliche Steuerentwicklung. Der Nachteil besteht darin, dass es sich um eine rein verbale Darstellung handelt, die vor allem bei komplexen Risiken leicht unübersichtlich zu werden droht. 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 Regel geboten sein.

IV. Fazit

Ein finanzwirtschaftliches risk-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 haben kann, wenn auf eine konsequente frühzeitige Risikobetrachtung verzichtet wird.

Auf kommunaler Ebene könnte die Einführung eines doppischen Rechnungswesens dem Gedanken des risk-management durchaus einen höheren Stellenwert verleihen.³² Denn in der kaufmännischen Rechnung spielt die Vorsorge für Eventualverbindlichkeiten eine wichtige Rolle. So wird bei der Formulierung eines neuen kommunalen Haushaltsrechts auf doppischer Basis Wert darauf gelegt, z.B. hinreichende Pensionsrückstellungen, ggf. auch Rück-

²⁹ S. dazu Gunnar Schwarting, Der kommunale Haushalt – Haushaltswirtschaft, Haushaltssteuerung, Kassen- und Rechnungswesen, 2. Aufl. Berlin 2001, S. 163f. und Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung ..., a.a.O., S. 72f.

³⁰ Ein Beispiel in Anlehnung an das Haushaltssicherungskonzept der Stadt Herne findet sich bei Gunnar Schwarting, Haushaltskonsolidierung ..., a.a.O., S. 85

³¹ Dem entspricht z.B. die Darstellung des Rushmoor Borough Council, Revenue Budget and Capital Programme, s.

www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm

³² Dies zumindest vermutet Silvio Andrae, Risikomanagement ... a.a.O., S. 47

stellungen für unterlassene Unterhaltungsmaßnahmen an kommunalen Einrichtungen vorzusehen. Dies ist zwar noch kein umfassendes risk-management, kann jedoch als wichtiger Schritt verstanden werden, finanzwirtschaftliche Risiken im Rechnungswesen selbst sichtbar zu machen.

„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.“³³

³³ Hermann Hill, Einführung ..., a.a.O., S. 6