

Die Risiken im Blick

Risiko-Identifikation in der kommunalen Praxis

(BS/Lars Scheider*) In Zeiten zunehmender kommunaler Aufgaben, reduzierter Finanzierungsspielräume und hoher Leistungserwartung der Öffentlichkeit gewinnt das Risikobewusstsein zunehmend auch in Städten und Gemeinden an Bedeutung. Da eine Vielzahl der lokal zu erbringenden Leistungen durch Beteiligungsunternehmen/Eigenbetriebe erbracht wird, rücken daher die Risiken dieser Unternehmen selber und die entsprechenden Steuerungsmechanismen auf Gesellschafterebene verstärkt in den Fokus.

Entgegen den Regelungen für Einzelgesellschaften, wie sie bspw. auf Basis des KonTraG seit 1998 normiert sind, existieren zwar für den "Gesamt-Konzern" Stadt bzw. Kommune in der Hessischen Gemeindeordnung keine gesetzlichen Vorgaben zur Risikoüberwachung und -steuerung im Beteiligungsmanagement. Im Sinne einer vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltssteuerung ist es jedoch angebracht, mithilfe eines strukturiert-systematischen Vorgehens Risiken zu identifizieren, zu bewerten und mit Handlungsempfehlungen zu versehen. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat deshalb bereits 2015 in Anlehnung an privatwirtschaftliche und erste kommunale Ansätze ein Internes Kontrollsystem (IKS) entworfen, welches in einem späteren Schritt Eingang in ein Gesamtrisikomanagement der Stadt finden kann.

Finanzieller und operativer Ansatz

Das IKS hat das Ziel, finanzielle Risiken zu identifizieren und zu kontrollieren. Daher wurde bewusst ein Ansatz gewählt, der über ein rein prozess- und verwaltungsbezogenes Internes Überwachungssystem (IÜ) hinausgeht und daneben auch ein zukunftsorientiertes Risikomanagementsystem (RMS) für die aus den Beteiligungsunternehmen dem Haushalt der Stadt möglicherweise entstehenden finanziellen Risiken umfasst.

Üblicherweise werden bei einem Risikomanagementsystem eine strategische und eine operative Ebene unterschieden. Während die strategisch-politische Ebene im Wesentlichen die Gesamtstrategie des Risikomanagements und hierbei insbesondere die Bestimmung einer Risikotragfähigkeit unter Berücksich-



Ass. jur. **Lars Scheider** leitet die Abteilung Beteiligungsmanagement der Stadtkämmerei der Stadt Frankfurt am Main. Er präsentiert das Risikomanagement der Stadt Frankfurt auf dem Kongress Behördliches Risikomanagement des Behörden Spiegel.

Foto: BS/privat

tigung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben vornimmt, bildet die operative Ebene einen wiederkehrenden Regelprozess ab.

Das IÜ befasst sich mit Risiken, die aus der Sphäre der Beteiligungsverwaltung stammen oder diese überwiegend betreffen; das RMS beleuchtet Risiken, die primär aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften herrühren. Für das RMS ist hervorzuheben, dass es sich mit seinen Controllinginstrumenten auf zukünftige Risiken und Entwicklungen in den einzelnen Beteiligungsunternehmen konzentriert.

Praktikabilität und Verklarung von Abläufen

Bei der Erarbeitung des IKS konnte auf bereits Vorhandenes und Bewährtes aus dem Verwaltungsablauf im Beteiligungsmanagement und aus den einzelnen Beteiligungsunternehmen zurückgegriffen werden. Die Erfahrung hat hierbei gezeigt, dass in einer Vielzahl von Fällen bereits Beschreibungen von Prozessen (Arbeitsanweisungen oder Handbücher) für das IÜ und Risikobetrachtungen (als Teil des Jahresabschlusses der einzelnen Beteiligungen) für das RMS vorlagen, die lediglich für die Zwecke des IKS strukturiert und zusammengefasst werden mussten. Praktikabilität war wesentliches Anliegen bei der Entwicklung des RMS-Ansatzes für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt. Damit

sollte dieser Ansatz auch für kleinere Städte und Kommunen verwendbar sein. Neben der Schaffung von Transparenz bei Risiken ist ein weiterer positiver Effekt der Installation und

Durchführung des IKS, dass in Bezug auf alle Instrumente eine Verklarung von verwaltungsinernen Abläufen erfolgt. So wird z. B. durch die Dokumentation der Prozesse deutlich, ob Doppelungen von Erfassungen oder unzureichende Darstellungen von Ergebnissen vorliegen. Diese Erkenntnisse können zu Verbesserungen herangezogen werden. Die Risiken werden der Übersichtlichkeit halber in verschiedene Risikoarten unterteilt. Dies dient der besseren Übersicht über die den einzelnen Risikofeldern zugeordneten Instrumente und Kontrolle können mehrere Risikoarten betreffen.

Aberundet wird das IKS durch eine halbjährliche Berichterstattung und stetige Überwachung auf der Arbeitsebene. Entscheidend ist die wiederkehrende Analyse und das Risikobewusstsein. Im Hinblick auf das Ziel, finanzielle Risiken auf Beteiligungsebene besser kontrollieren zu können, stellt das oben beschriebene Modell der Stadt Frankfurt am Main eine praxisorientierte Lösung dar, die sich an Best-Praxis-Lösungen orientiert. Entscheidend für den Erfolg der Risikoerkennung und -steuerung ist die grundsätzliche Bereitschaft, systematisch eigene Prozesse und Beteiligungen wiederkehrend unter die Lupe zu nehmen.

"Personalmanagement"

Heute schon an morgen denken

von Dr. Ulrich Keilmann

Der Personal- und Versorgungsaufwand ist eine wesentliche Größe in Kommunalhaushalten. Ein aktives Personalmanagement ist von zentraler Bedeutung für den Erhalt und die Wiedererreichung der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommune. Zwei Megatrends determinieren dabei die Anforderungen:

Der Personaleinsatz wird begrenzt durch die Vorgabe des generationengerechten Haushaltsausgleichs. Gleichzeitig folgt das Personal den Aufgaben: Bevor über Änderungen beim Personalkörper sinnvoll nachgedacht werden kann, sind die (langfristigen) Ziele und Aufgaben der Kommune zu hinterfragen. Sie bestimmen, in welcher Anzahl und Qualität der Personaleinsatz notwendig ist.

In den kommenden 15 Jahren wird ein großer Teil der Beschäftigten in den Ruhestand eintreten. Für die Kommunen erwachsen hieraus sowohl Risiken als auch Chancen.

Die Beachtung beider Trends bedingt einen zeitlichen Vorlauf. Es gilt, heute schon an morgen zu denken. Auch die Möglichkeit für Interkommunale Zusammenarbeit sollte rechtzeitig in Erwägung gezogen werden. Dabei sind nachfolgende Empfehlungen elementar:

Der Stellenplan ist das zentrale Instrument der Personalplanung. Er dient als Planungsinstrument für die Verwaltungsführung und sorgt für notwendige Transparenz für die politi-

schen Gremien. Damit stellt er einen Ausgangspunkt für die Personalverwaltung dar, um in Kombination mit einer Altersstrukturanalyse Entscheidungen zu Personalentwicklungsmaßnahmen oder notwendigen Personalbedarfsermittlungen treffen zu können.

Personalaufwendungen außerhalb des Stellenplans sind nicht rechtskonform, wenn sie für dauerhaft zu bewältigende Aufgaben eingesetzt werden. In der Praxis werden hingegen regelmäßig Personalkräfte für Daueraufgaben nicht im Stellenplan aufgeführt. Damit geht die Gesamtübersicht über das eingesetzte Personal (für die Kommunalpolitik) verloren.

Für die Verwaltungssteuerung ist neben dem Stellenplan eine Stellenbesetzungsliste zielführend. Darin sind personalwirtschaftliche Angaben zur tatsächlichen Stellenbesetzung enthalten. Auf dieser Grundlage kann z. B. eine Altersstrukturanalyse und eine vorausschauende Nachfolgeplanung vorgenommen werden.

Die Maßnahmen zur Personalentwicklung sollten in einem schriftlichen Konzept dokumentiert werden. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, die Personalentwicklung mit einer langfristigen Personalplanung zu verknüpfen. Auf dieser Basis können hilfreiche Personalentwicklungsmaßnahmen zu einem Gesamtkonzept zusammengeführt werden.

Die Sicherstellung des Vieraugenprinzips bei der Perso-



Dr. Ulrich Keilmann leitet die Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

beim Hessischen Rechnungshof in Darmstadt.

Foto: BS/Hessischer Rechnungshof

nalabrechnung stellt insbesondere für kleine Kommunen eine Herausforderung dar. Bei der Personalabrechnung handelt es sich jedoch um einen Standardprozess, der sich für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit geradezu aufdrängt. Dadurch lassen sich Größeneffekte nutzen, die zum einen eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung ermöglichen und zum anderen Vorteile für die Prozesssicherheit bieten.

Es ist notwendig, steuerungsrelevante personalwirtschaftliche Kennzahlen vorzuhalten und zu aktualisieren. Dabei sollten, ausgehend von den formulierten Zielen der Kommune, die entsprechenden Kennzahlen und Informationen abgeleitet und in ein Zielsystem für das Personalwesen überführt werden. Denkbar sind Kennzahlen zum Personaleinsatz, zur Personalstruktur, zur Personalentwicklung oder zur Personalbindung.

Lesen Sie mehr zum Thema "Personalmanagement" im Kommunalbericht 2015, Hessischer Landtag Drucksache 19/2404, S. 302 ff.

Einzel- statt Gemeinschaftsanleihe

Bochum legt erste eigene Anleihe auf

(BS/lkm) Im Mai hat die Stadt Bochum erstmals allein eine Stadtanleihe aufgelegt. 2015 hatte Bochum bereits zusammen mit den Städten Essen, Herne, Remscheid, Solingen und Wuppertal eine kommunale Gemeinschaftsanleihe im Gesamtvolumen von 500 Millionen Euro aufgelegt. Dieses Mal entschied man sich für einen Alleingang, da man so schneller und flexibler vorgehen konnte, so Annika Vößing, Sprecherin der Stadt.

Die Stadtanleihe umfasst ein Volumen von 115 Millionen Euro und dient der Sicherstellung der Liquidität. Das angestrebte Volumen von 100 Millionen Euro konnte aufgrund der guten Nachfrage überschritten werden. Das benötigte Kreditvolumen war damit ausreichend groß, um allein am Kapitalmarkt aufzutreten. Die Laufzeit beträgt zehn Jahre, der Nominalzins ein Prozent pro Jahr. "Ein solcher Zinssatz ist ein hervorragendes Ergebnis, das auch die Haushalte zukünftiger Jahre entlastet", sagt Bochums Kämmerer Dr. Manfred Busch.

Spürbar nachlassendes Kreditangebot

Die Platzierung erregte bundesweites Investoren-Interesse – und rief sogar Auslandsinteresse von knapp unter zehn Prozent des Volumens hervor.

In Bochum hat sich die Kapitalmarktfinanzierung über Schuldscheindarlehen bzw. Anleihen mittlerweile zur festen Ergänzung der regulären Kreditfinan-

zierung entwickelt; Grund dafür war das über die Jahre immer mehr nachlassende Kreditangebot im Bereich der klassischen Kreditfinanzierung aufgrund von verschärften Eigenkapitalanforderungen an die Banken durch Basel III und den Wegfall verschiedener Banken durch regulatorische Vorgaben bzw. die Entwicklungen der Finanzkrise. Die jüngste Einigung der insolventen Hypo-Aple-Adria mit ihren Gläubigern, mit der das Land nicht mehr vorgesehen für hundert Prozent der Anteile haftet, wird Finanzmarkt-Experten zufolge zu einer zusätzlichen Verknappung des Kreditangebotes für Kommunen führen (siehe auch Seite 7 in dieser Ausgabe).

Aufgrund des immer mehr nachlassendes Kreditangebotes im Bereich der klassischen Kreditfinanzierung hätte ein klassischer Kredit mit dem hier platzierten Volumen in Höhe von 115 Mio. Euro nicht ohne Weiteres für eine zehnjährige Laufzeit als Kassenkredit abgeschlossen werden können, so Vößing gegenüber unserer Zeitung. Lediglich einzelne kleinere Kassenkredite hätten zu vergleichbaren beziehungsweise leicht teureren Konditionen abgeschlossen werden können. "Eine Finanzierung kürzerer Laufzeiten ist mit klassischen Kassenkrediten erheblich einfacher, jedoch sollte im derzeit vorherrschenden Niedrigzinzniveau ein größerer stabilisierender Faktor in das klassische kurzfristig finanzierte Kassenkredit-Portfolio eingebracht werden, um Zinsänderungsrisiken zu minimieren", so die Sprecherin der Stadt weiter.

Mit der Einzel-Anleihe habe man im Vergleich zur kommunalen Gemeinschaftsanleihe schneller und flexibler vorgehen können, da keine Abstimmungsprozesse mit anderen Emittenten hinsichtlich Laufzeit, Auszahlungszeitpunkt und Verfahrensgang erfolgen mussten. Dennoch sei das Instrument einer Gemeinschaftsanleihe nach wie vor interessant und auch für die Stadt Bochum ein weiterhin gangbarer Weg zur Kapitalmarktfinanzierung, so Vößing. Beide Instrumente hätten aber ihre Berechtigung und machten Sinn. So könne die Stadt bei einer eigenen Stadtanleihe flexibler und schneller sein, müsse aber den Verfahrensgang auch allein durchführen, was eine entsprechende Personalausstattung und Ausbildung erfordere. "Für eine alleinige Platzierung ist ein Kreditvolumen von mind. 100 Mio. Euro erforderlich, sodass hier schon nicht jede Kommune allein aktiv werden kann", machte Vößing deutlich.

Abhängig von der verfolgten Strategie einer Kommune könne aber auch trotz Vorhandensein eines entsprechenden Kreditbedarfes eine Gemeinschaftsanleihe sinnvoller sein als eine eigene Stadtanleihe, da die Platzierung eines größeren Volumens im Bereich von rund 500 Mio. Euro einen anderen beziehungsweise breiteren Investorenkreis erreichen könne und damit die Platzierungschancen erhöht werden könnten. "Solche Volumenvorgaben sind in der Regel eher gemeinschaftlich zusammenstellbar", so Vößing.

Risikomanagement

Sicherstellung der behördlichen Handlungsfähigkeit

11. – 12. Oktober 2016, Bonn

➔ www.behoerdliches-risikomanagement.de

Eine Veranstaltung des: **Behörden Spiegel**

■ **Beamtdarlehen 10.000 € - 120.000 €**
 ■ **Glückszins Kredite für Sparfüchse**
 ■ **Umschuldung: Raten bis 50% senken**
 ■ **Baufinanzierungen echt günstig**
0800 - 1000 500 Free Call
 Wer vergleicht, kommt zu uns.
Seit über 35 Jahren.



Deutschlands günstigster Autokredit
2,77% effektiver Jahreszins
 5.000 € bis 50.000 €
 Laufzeit 48 bis 120 Monate
 Repräsentatives Beispiel nach §6a PangV: 20.000 €, Lfz. 48 Monate, 2,77% eff. Jahreszins, fester Sollzins 2,74% p.a., Rate 441,- €, Gesamtkosten 21.137,19 €

AK FINANZ
 Kapitalvermittlungs-GmbH
 E3, 11 Planken
 68159 Mannheim
 Tel.: (0621) 179180-0
 Info@AK-Finanz.de

Spezialdarlehen: **Beamte / Angestellte ö.D. / Berufssoldaten / Akademiker**
 Günstiges Darlehen resp. Bsp.: 40.000 €, Sollzins (fest gebunden) 2,95%, Lfz. 7 Jahre, mtl. Rate 528,00 €, eff. Jahreszins 2,99%, Bruttobetrag 44.317,65 €, Sicherheit: Kein Grundschuldeneintrag, keine Abtretung, nur stille Gehaltsabtretung, Verwendung: z.B. Modernisierung rund ums Haus, Ablosung teurer Ratenkredite, Mobilkauf etc. Vorteile: Niedrige Zinsen, kleine Monatsrate, Sondertilgung jederzeit kostenfrei, keine Zusatzkosten, keine Lebens-, Renten- oder Restschuldversicherung.



Sonderdarlehen zu 1a-Konditionen!

www.1a-Beamtdarlehen.de

Nutzen Sie Ihren Status als Beamter, Angestellter oder Arbeiter im ÖD



0800-040 40 41

Jetzt gebührenfrei anrufen & unverbindlich informieren

Mehrfachgeneralagentur Finanzvermittlung
 Andreas Wendholt
 Pralat-Höing-Str. 19 - 46325 Borken-Weselo