

# Risikomanagement – aktueller denn je?

Die Corona-Pandemie zeigt, dass wirtschaftliche Krisen sowohl die Privatwirtschaft als auch den öffentlichen Sektor treffen können. Kommunen sind angehalten, bestmöglich und frühzeitig Risiken zu erkennen und ihnen mit geeigneten Maßnahmen zu begegnen.

## Autoren

### Dr. Ulrich Keilmann

ist Direktor und Abteilungsleiter der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.

### Dr. Marc Gnädinger

ist Referatsleiter des Grundsatzreferates der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.

### Felix Volk

ist Referent im Grundsatzreferat der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften beim Hessischen Rechnungshof.

**S**tädte, Gemeinden und Gemeindeverbände müssen ihre Haushaltswirtschaft so planen und führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind zu beachten. Finanzielle Risiken sind zu minimieren (siehe hierzu exemplarisch § 92 Hessische Gemeindeordnung). Die rechtlichen Vorgaben haben Auswirkungen auf die praktische Arbeit von Verwaltung und Kommunalpolitik. Risiken der Kommunen müssen überwacht und gesteuert werden.

Insgesamt unterliegen kommunale Finanzen internen und externen Risiken. Zu den internen Risiken gehören zum Beispiel die Qualität der Haushaltsplanung, die Funktionsfähigkeit der Kämmererei oder die Haushaltsdisziplin des Beschlussorgans. Sie können im Gegensatz zu den externen Risiken von der Kommune selbst gesteuert werden. Allerdings ist dabei nicht nur der Fokus auf die Kernverwaltung zu legen, sondern umfassend auf den ganzen „Konzern

Kommune“ einschließlich aller Beteiligungen. Leider geraten gerade die Auslagerungen zu oft aus dem Blick, und die aktuelle Nachlässigkeit, einen Gesamtabschluss aufzustellen, verschärft die Situation nur. So wird aus einer zunächst harmlos erscheinenden Intransparenz im Zusammenspiel mit gesetzlich oder vertraglich vorgeschriebenen Verlustausgleichen schnell ein echtes finanzielles Risiko.

Externe Risiken betreffen beispielsweise die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Ertragskraft der Gewerbesteuer im Ort oder die Ausgestaltung des kommunalen Finanzausgleiches. Sie können nicht von der Kommune gesteuert werden. Insofern sollte die Kommune gerade diese Risiken kennen und sie hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und finanziellen Auswirkung bewerten. So sind Gemeinden mit hohem Gewerbesteueraufkommen und einer kleinen Zahl wichtiger Gewerbesteuerzahler anfälliger für wirtschaftliche Krisen. Dem kann mit Rücklagen und einer konser-

## Kompakt

- Kommunale Finanzen unterliegen internen und externen Risiken, welche überwacht und gesteuert werden müssen.
- Oftmals können einfache Maßnahmen zur Risikovermeidung beitragen.
- Die Corona-Pandemie führt zu ertrags- und aufwandseitig veränderten Kommunalhaushalten.

vativen Haushaltsplanung inklusive der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung (MiFi) wirksam vorgebeugt werden. Oftmals blähen Kommunen mit hohen Steuereinnahmen parallel den Personalkörper und ihre Infrastruktur auf. Das dient zwar einerseits einer besseren Dienstleistung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern. *Andererseits muss im Hoch schon an das nächste Tief gedacht werden!* In Zeiten wie der Corona-Pandemie brechen Steuereinnahmen weg, das Personal und die Folgekosten der Infrastrukturen bleiben jedoch. Und Instrumente wie Kurzarbeit und Vermögensveräußerungen sind in der öffentlichen Verwaltung nur eingeschränkt anwendbar.

Aber was sind Risiken genau? Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) definiert Risiken als alle Ereignisse innerhalb und außerhalb von Verwaltungen, die sich ungünstig auf die kommunale Zielerreichung auswirken können. Ein kommunales Risikomanagement muss daher zum Ziel haben, durch systematisches Vorgehen Entscheidungen möglichst weit aus dem Bereich der Unsicherheit – und damit aus dem Risiko – herauszuführen. Bestandteile des Risikomanagementsystems nach der KGSt sind:

- Ein Risikofrüherkennungssystem zur Identifikation, Bewertung und Steuerung von Risiken.
- Das interne Kontrollsystem (IKS) sorgt dafür, dass mögliche Prozessrisiken risikorelevanter Bereiche durch Kontrollaktivitäten innerhalb und außerhalb des Finanzwesens positiv beeinflusst werden.
- Controlling hat die Aufgabe, Führungsverantwortliche bei der Zielsetzung, Planung und Ressourcensteuerung zu beraten – unter anderem durch Abweichungsanalysen und Entscheidungsaufbereitungen. In direktem Zusammenhang damit steht die Beobachtung von Risiken, die eine Zielerreichung möglicherweise gefährden könnten.

Ein kommunales Risikomanagement ist wichtig. Es gibt jedoch keine „Blaupause“ für ein allgemein verbindliches Modell. Je nach Aufgabenportfolio, finanzieller Lage und individuellen Risiken ist das Risikomanagementsystem in die Kommune zu integrieren. Und selbst das beste Risikomanagementsystem mit gut ausgebildeten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kann nicht die Zukunft vorhersagen. Es wird immer Rest-Risiken geben. Die Corona-Pandemie und andere „schwarze Schwäne“ können nicht vorhergesagt werden. Gleichwohl können Kommunen Grundlagen schaffen, um bestmöglich durch solche Situationen zu kommen. Dafür sind sowohl die Finanzen als auch die Verwaltungsstrukturen zu beleuchten.

### Erfahrungswerte der Überörtlichen Prüfung

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen unternimmt seit über 25 Jahren Haushaltsstrukturprüfungen und Fachprüfungen bei allen hessischen Kommunen auf vergleichender Basis. Der praktische Erfahrungsschatz ist damit sehr groß. Risikobetrachtungen sind regelmäßiger Bestandteil der Prüfungshandlungen.

Für kleinere Kommunen ist die 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ besonders einschlägig: Ziel war es aufzuzeigen, durch welche „Erfolgsfaktoren“ die Haushaltssituation der Gemeinden in der Vergangenheit beeinflusst wurde und zugleich in künftigen Jahren verbessert werden kann. Der Haushaltsausgleich ist nicht nur gesetzlich gefordert, sondern auch unumgänglich für den dauerhaften Erhalt der politischen Gestaltungsmöglichkeiten vor Ort. Altfehlbeträge, unausgeglichene Haushalte und Liquiditätskredite stellen Risiken für die Zukunft dar. Als wesentlich für den Haushaltsausgleich erweisen sich gerade bei kleineren und mittleren kreisangehörigen Städten und Gemeinden immer wieder die nachstehenden fünf Erfolgsfaktoren (siehe Kommunalbericht 2015):

- Kostendeckende Gebühren in den Bereichen Ver- und Entsorgung (Wasser/Abwasser),
- wirtschaftliche Allgemeine Verwaltung und Bereitschaft zur Interkommunalen Zusammenarbeit,
- vorausschauender und an den unabdingbaren Notwendigkeiten ausgerichteter Personaleinsatz bei der Kindertagesbetreuung (in Kombination mit der Bereitschaft zur Erhebung angemessener Gebühren und Betreuungszeiten),
- zurückhaltende und an den Folgekosten ausgerichtete Investitionen auf dem Feld freiwilliger Leistungen und Standards sowie
- angemessene Realsteuerhebesätze, die mit festgelegten örtlichen Aufgabenpräferenzen in Einklang stehen. Wobei eine Anhebung der Steuern immer nur die Ultima Ratio sein sollte.

Zentrales Ergebnis war, dass ein Haushaltsausgleich bei jeder der untersuchten und als besonders konsolidierungsbedürftig geltenden 15 Kommunen möglich war. Die Prüfung zeigte aber auch, dass es keinen einzelnen Erfolgsfaktor gab, der alleine für einen ausgeglichenen Haushalt bestimmend war. Es handelt sich vielmehr um ein Zusammenspiel mehrerer Faktoren. Damit sind eben diese fünf Kernbereiche maßgeblich in einem kommunalen Risikomanagementsystem kleinerer Städte und Gemeinden.

Kreisfreie Städte und Landkreise haben weitere Aufgaben, worauf das Risikomanagementsystem im Detail zugeschnitten sein muss. So sind sie örtliche Träger für die Gewährung von Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern. Hierfür erhalten sie größtenteils Bundes- oder Landesmittel, die sie – als Transferleistungen – an die Leistungsempfänger weiterreichen. In der 171. Vergleichenden Prüfung „IKS bei Transferleistungen“ untersuchte die Überörtliche Prüfung sieben Landkreise. Schwerpunkte waren die Wirtschaftlichkeit der Leistungsgewährung und die Ausgestaltung der im IKS eingerichteten Maßnahmen bei der Verwendung dieser öffentlichen Gelder.

Ein wirksames IKS stellt sicher, dass die Zahlungen in korrekter Höhe und nur an den Berechtigten ausgereicht werden. Hingegen werden bei nicht hinreichenden Kontrollen und intransparenten Prozessen dolose Handlungen wie Korruption oder Unterschlagung nicht verhindert oder sie bleiben zumindest unentdeckt. Wegen der Vielzahl der Hilfearten, der hohen Zahl der beteiligten Zahlungsempfänger und damit der Masse an Zahlungsvorgängen sind Sozialbereiche für dolose Handlungen besonders anfällig.

Die Überörtliche Prüfung hat die Wirksamkeit der IKS für Transferleistungen anhand eines Reifegradmodells beurteilt. Dabei zeigten sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Landkreisen. Ein Landkreis hatte einen besonders hohen Reifegrad. Allerdings war dieser Standard erst eine Reaktion auf zuvor aufgetretene Schadensfälle im Bereich Jobcenter und Sozialamt. Zudem traten im Prüfungszeitraum bei zwei weiteren Landkreisen Schäden infolge von dolosen Handlungen im Sozialamt auf. Gerade die Häufung doloser Handlungen verdeutlicht, wie notwendig ein wirkungsvolles IKS im Bereich der Transferleistungen ist. Zwei Landkreise hatten erhebliche Schwachstellen im IKS, die das Risiko für dolose Handlungen erhöhten oder begünstigten (s. Kommunalbericht 2014).

Unabhängig von der Größe der Kommune haben alle für eine ausreichende IT-Sicherheit zu sorgen. In der 200. Vergleichenden Prüfung „IT-Sicherheit II“ hatte die Überörtliche Prüfung bei allen 20 geprüften Kommunen IT-Sicherheitsdefizite festgestellt. Selbstverständlich ist es gerade für kleine Kommunen schwierig, auf sich schnell ändernde Risiken und Standards angemessen, zeitnah und wirksam zu reagieren. Insofern bietet sich gerade in diesem Bereich Interkommunale Zusammenarbeit an. Hierdurch können Ressourcen eingespart werden, indem einmalig übergreifende Regelungen für mehrere Kommunen entwickelt werden und die Informationssi-

cherheit von zentraler Stelle aus überwacht werden kann. Außerdem ist es so im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft einfacher, gut qualifiziertes Personal gewinnen zu können. Neben Sicherheitslücken in der Software zeigten sich in Einzelfällen auch Probleme beim Zugang zu Serverräumen und beim Brandschutz. So nutzte beispielsweise eine Gemeinde als Serverraum einen holzvertäfelten Raum mit Holztür. In einer anderen Kommune lagerten im Serverraum Verpackungsmaterialien und sonstige brennbare Materialien, die nicht für den unmittelbaren Serverbetrieb notwendig waren. Holzvertäfelte Räume mit Holztür sind nicht als

### *Im Falle der Konsolidierungsbedürftigkeit ist konkreter und unmittelbarer Handlungsbedarf angezeigt.*

Serverraum zu nutzen. Im Serverraum sind keine brennbaren Materialien zu lagern, denn *eine Firewall schützt nicht vor Feuer!* Die Sicherheit der Daten wird nicht nur durch globale Attacken oder internationale Hacker gefährdet, sondern auch durch relativ einfach zu minimierende Risiken wie ungesicherte Zugänge, Feuer und Wasser. Diese Praxisbeispiele zeigen, wie oftmals einfache Maßnahmen Risiken minimieren können (s. Kommunalbericht 2017).

### **Frühwarnsystem der Überörtlichen Prüfung**

Die Überörtliche Prüfung nimmt in ihren Prüfungen immer eine Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit der geprüften Körperschaften vor. Dafür haben wir ein objektives Indikatoren-Set entwickelt, das den abstrakten und unbestimmten Rechtsbegriff der finanziellen Leistungsfähigkeit fassbar macht.

Mit dem sogenannten Mehrkomponentenmodell wird für fünf Jahre zusammenfassend die Haushaltslage der jeweiligen Kommune beurteilt. Dazu werden zehn Kenngrößen betrachtet, die in drei Beurteilungsebenen aufge-

teilt sind (Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und Geordnete Haushaltsführung). Für die abschließende Bewertung der finanziellen Leistungsfähigkeit werden drei Abgrenzungen verwendet: stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig. Im Falle der Konsolidierungsbedürftigkeit ist konkreter und unmittelbarer Handlungsbedarf angezeigt. Im Sinne des Risikomanagements sind drei Aspekte maßgeblich.

1. Das Mehrkomponentenmodell hat insgesamt eine frühindikative Wirkung und fungiert faktisch als Frühwarnsystem. Es bewertet auf geprüfter Ist-Daten-Basis die Entwicklung der finanziel-

len Leistungsfähigkeit (fundierte Vergangenheitsperspektive). Hat eine Kommune über einen längeren Zeitraum einen stabilen Haushalt, hat sie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, höhlen dauerhaft unausgeglichene Ergebnisse Selbstverwaltungsmöglichkeiten und kommunalpolitische Prioritätensetzungen aus. Dann stehen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen. Ansonsten wird auf Kosten zukünftiger Generationen gelebt.

2. Insbesondere die Beurteilungsebene „Geordnete Haushaltsführung“ ist für das Risikomanagement maßgeblich. Sie zeigt sehr deutlich an, ob die Jahresabschlüsse noch nicht geprüft oder eventuell noch nicht einmal aufgestellt sind. Das belastet die Zahlenqualität nachdrücklich und kann die Haushaltsstabilität insgesamt infrage stellen.

3. Das Mehrkomponentenmodell erlaubt damit im Detail, Sachverhalte mit Risikopotenzial zu identifizieren, um sie für die weitere Entwicklung der Haushaltssituation heranziehen zu können, zum Beispiel:

Abbildung: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Haushalts- und Finanzplanung

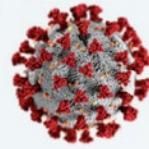
**Ausgewählte, betroffene Haushaltspositionen**

**Erträge/ Einzahlungen**

- Rückgang von Kommunalsteuern, insb. der Gewerbesteuer
- Effekte auf Schlüsselzuweisungen
- ...

**Aufwendungen/ Auszahlungen**

- Entwicklung Transferzahlungen (Kosten der Unterkunft)
- Ausbau der Digitalisierung
- Effekte auf Umlagen
- Verlustausgleiche / Liquiditätssicherung aus allgemeinen Finanzmitteln
- ...



**Welche Entwicklungen sind möglich?**

**Szenarien entwickeln**

**Gegensteuern**

**Plan 2021 ff.**

**Haushaltsplanung**

Wie verläuft Corona-Pandemie? Welche Auswirkungen wird es auf den Haushalt und die MiFi geben?

Best Case?  
Worst Case?  
Wahrscheinlichster Fall?

Was können einzelne Konsolidierungsmaßnahmen bewirken?

Maßnahmen in Szenarien integrieren und mit dem Haushalt 2021 ff. verknüpfen. Der Haushalt soll bei konservativer Planung das wahrscheinlichste Szenario abbilden. Dem Vorbericht kommt eine herausragende Bedeutung zu.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an KGSt, Haushaltsplanung in Krisenzeiten, Denkanstoß Nr. 1, April 2020, S. 5 f.

Das Ordentliche Ergebnis ist ausgeglichen, aber der Ausgleich erfolgt in nennenswertem Umfang durch temporär begrenzte Rückstellungsaufhebungen (etwa aus Rückstellungen für den Kommunalen Finanzausgleich).

Eigenbetriebe, die Verluste realisieren: Derartige Verluste wären nach Hessischem Eigenbetriebsgesetz spätestens nach fünf Jahren über den Kernhaushalt auszugleichen. Kurzfristig kann insofern das Ordentliche Ergebnis positiv sein, obgleich bei Tätigung des Verlustausgleiches ein Defizit entstünde.

Bei einem Plan-Ist-Vergleich der zurückliegenden Jahre wurde festgestellt, dass regelmäßig mit Überschüssen geplant, aber am Ende Defizite realisiert wurden.

Es bestehen Risiken für die finanzielle Leistungsfähigkeit aufgrund von kreditähnlichen Rechtsgeschäften (z. B. Bürgschaften/Garantien), Rechtsstreitigkeiten oder der drohenden Rückforderung von Zuwendungen.

Abhängigkeit von der volatilen Gewerbesteuer, etwa weil deren Anteil an den allgemeinen Deckungsmitteln be-

sonders hoch ist oder nur von einzelnen Gewerbesteuerzahlern abhängt.

**Ausblick in unklaren Zeiten**

Aktuell stehen die Kommunal Finanzen unter dem Eindruck der Corona-Pandemie. Es ist davon auszugehen, dass die in den vorangegangenen Finanzplanungen der allermeisten Kommunen erwarteten weiteren positiven Entwicklungen nicht eintreten. Obenstehende Abbildung macht fernab der bereits im Jahr 2020 eintretenden Kurzfristeffekte – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – deutlich, dass die Pandemie und ihre Folgen die Kommunalhaushalte in den nächsten Jahren ertrags- und aufwandseitig verändern werden (siehe Abbildung).

Die künftige Haushalts- und Finanzplanung ist aufgerufen, die Folgen der Pandemie so weit als möglich zu berücksichtigen. Alle absehbaren Risiken sind in den verschiedenen Szenarien zu quantifizieren und Maßnahmen zur Gegensteuerung einzuleiten. In den folgenden Haushaltsberatungen und -beschlüssen ist der wahrscheinlichste Fall anzunehmen, wobei strikt konservativ zu planen ist. Das minimiert das Risiko, zu hohe Erträge bei gleichzeitig zu niedrigen Auf-

wendungen der Haushaltswirtschaft zugrunde zu legen.

Die Überörtliche Prüfung begleitet die weiteren Entwicklungen kritisch und sieht sich dabei auch als Berater der kommunalen Familie. Hessische Kommunen, die über Haushaltskonsolidierung und den Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit nachdenken, können sich an das seit fünf Jahren in Hessen eingerichtete Kommunale Beratungszentrum – „Partner der Kommunen“ wenden. Unter Beteiligung des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung beziehungsweise Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Überörtlichen Prüfung werden kostenfreie Beratungsgespräche für Kommunen angeboten. Pandemiebedingt zeichnet sich ab, dass die ohnehin schon hohe Nachfrage nach dieser für die Gemeinden kostenfreien Dienstleistung noch weiter steigt.

**Literatur/Quellen**

Hessischen Rechnungshofes unter anderem mit den Kommunalberichten der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften: <https://rechnungshof.hessen.de>  
Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) unter anderem mit den Berichten zum kommunalen Risikomanagement: <https://www.kgst.de/>