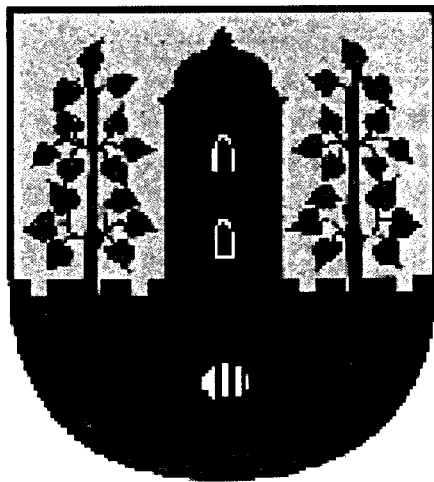


B e r i c h t



**zur
örtlichen Prüfung
der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung
für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013
in der Stadt Finsterwalde
gem. § 102 Abs. 1 Ziff. 5 Brandenburger
Kommunalverfassung (BbgKVerf)
vom 14.11.2013**

1 Prüfungsauftrag

Der Prüfungsauftrag an das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Elbe-Elster ergibt sich aus §§ 101 Abs. 2 i.V.m. 102 Abs. 1 Ziff. 5 BbgKVerf. Die Prüfung erfolgte durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, Herrn Voigt.

2 Gegenstand, Ziel und Umfang der Prüfung

Gegenstand der Prüfung sind die wichtigen Leitungs- und Funktionsbereiche Organisation, Überwachung und Controlling, Investitionen und deren Finanzierung, Beschaffung und Auftragsvergabe sowie die Einrichtung eines Risikomanagements in der Verwaltung.

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung. Sie ist als Vorbetrachtung für die Jahresabschlussprüfungen dieser drei Jahre angelegt. Ordnungsgemäß ist in diesem Zusammenhang das Handeln der Behörde in Übereinstimmung mit geltendem Recht und den sich darauf aufbauenden Standards und Grundsätzen.

Die Prüfung erfolgte anhand eines vom Rechnungsprüfungsamt erstellten Fragebogens. Dieser war vom Hauptverwaltungsbeamten auszufüllen und zu unterzeichnen. Gleichzeitig flossen die bisherigen Prüfungserkenntnisse des Rechnungsprüfungsamtes in die Beurteilungen ein. Die Inhalte des Fragebogens orientieren sich am Fragenkatalog zur erweiterten Abschlussprüfung nach § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes (HGrG) des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW PS 720). Dieser gibt Anhaltspunkte zur Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung bei kommunalen Unternehmen. Auf die Darstellung der wirtschaftlichen Verhältnisse wurde im Rahmen dieser Prüfung verzichtet, da die Jahresabschlüsse zum Prüfungszeitpunkt nicht vorlagen. Die Prüfung der doppelten Haushaltspläne erfolgte jährlich durch die untere Kommunalaufsichtsbehörde entsprechend dem Leitfadens des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg (Stand: 05.09.2008).

3 Art der Prüfung

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung erfolgte für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 als vergleichende (gesetzliches Soll, umgesetztes Ist) retrograde (rückschauende) Einzelfallprüfung.

4 Zeitdauer der Prüfung

Die Prüfung kündigte das Rechnungsprüfungsamt mit Schreiben vom 19.04.2013 an und übersandte den Fragebogen (Bearbeitungsfrist: bis 07.06.2013). Die Kreisarbeitsgruppe Elbe-Elster erfragte am 25.04.2013 die Zulässigkeit der geplanten Erhebungen bei der Geschäftsstelle des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg. Am 14.05.2013 bestätigte diese die Zulässigkeit der örtlichen Prüfung gegenüber dem Vorsitzenden der Kreisarbeitsgruppe Elbe-Elster des Städte- und Gemeindebundes. Die Bearbeitungsfrist für den Fragebogen zur Prüfung verlängerte das RPA daraufhin stillschweigend bis zum 30.06.2013. Den ausgefüllten und unterzeichneten Fragebogen erhielt das Rechnungsprüfungsamt am 06.06.2013 zurück.

Den Entwurf des Prüfungsberichts übersandte das Rechnungsprüfungsamt am 04.07.2013 an den Hauptverwaltungsbeamten. In der Schlussbesprechung am 05.11.2013 gab der Hauptverwaltungsbeamte weitergehende Erläuterungen und Erklärungen zu den einzelnen Fragenkreisen ab. Diese sind in diesen Bericht eingearbeitet.

5 Grundlagen der Prüfung

Grundlage für die Prüfung bildet der § 102 Abs. 1 Ziff. 5 BbgKVerf. Die Angaben und Feststellungen im Rahmen der Erhebung werden auch in die Beurteilung der Jahresabschlüsse nach § 104 Abs. 2 Ziff. 3 BbgKVerf durch das Rechnungsprüfungsamt einbezogen (Einhaltung gesetzlicher und satzungsmäßiger Vorschriften).

6 Feststellungen

Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung fand in der Form einer schriftlichen Erhebung erstmals statt. Sie umfasste drei Haushaltsjahre. Das Haushaltsjahr 2011 als Beginn der Betrachtungen wurde gewählt, weil die Haushaltswirtschaft seit diesem Zeitpunkt zwingend nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen ist (§ 141 Abs. 16 BbgKVerf). Der Prüfungsmaßstab für die örtliche Rechnungsprüfung richtet sich seit diesem Zeitpunkt ebenfalls ausschließlich nach dem Abschnitt 4 (Prüfungswesen) der BbgKVerf.

Soweit sich in einem Haushaltsjahr grobe Verstöße hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung, insbesondere mit Blick auf die Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft, zeigen, kann dies Auswirkungen auf die Bewertung zum Jahresabschluss sowie auf den Vorschlag zur Entlastung des Hauptverwaltungsbeamten haben.

Der beantwortete Fragebogen ist diesem Bericht als **Anlage 1** beigefügt.

Die Antworten belegen, dass die Verwaltung so eingerichtet ist, dass sie die gesetzlichen Aufgaben angemessen erfüllen kann. Ergänzende Feststellungen bzw. mögliche Optimierungsbedarfe werden im Folgenden dargelegt.

Fragenkreis 1: Tätigkeit der Gemeindevertretung sowie des Hauptverwaltungsbeamten

Die im Fragebogen enthaltenen Antworten belegen angemessene Tätigkeiten der Verwaltungsleitung. Die gesetzlich geforderte Hauptsatzung (§ 4 Abs. 1 BbgKVerf) ist vorhanden. Eine Geschäftsordnung bzw. festgelegte Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll, wurden beschlossen (§ 28 Abs. 2 Ziff. 2 BbgKVerf). Eine Regelung zur Angemessenheit der Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit als Vertreter der Gemeinde in wirtschaftlichen Unternehmen (§ 97 Abs. 8 BbgKVerf) ist getroffen. Auf die Regelung zur Kontrolle der Verwaltung (§ 29 BbgKVerf) wird hingewiesen.

Fragenkreis 2: Aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen

Neben aufbauorganisatorischen Festlegungen (Geschäftsverteilung) sind vom Hauptverwaltungsbeamten auch ablauforganisatorische Regelungen zu treffen (§ 61 Abs. 1 BbgKVerf). Empfohlen wird die Beschreibung bzw. Dokumentation wesentlicher Prozessabläufe der Verwaltung. Diese sind Grundlage für den Aufbau und die Umsetzung des sogenannten Internen Kontrollsystems (IKS) einer Verwaltung. Als IKS gelten die vom

Hauptverwaltungsbeamten in der Verwaltung eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen (Regelungen), die darauf abzielen, wirksame und wirtschaftliche Verwaltungsabläufe zu schaffen, die Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung zu sichern sowie das Vermögen zu schützen (interne Steuerung und Überwachung). Ein gesetzliches Mindestmaß dazu geben §§ 33 i.V.m. 44 Kommunale Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV), bezogen auf die Buchführung sowie den Zahlungsverkehr, vor.

Die gemäß § 44 Abs. 2 KomHKV geforderte Dienstanweisung ist auskunftsgemäß vorhanden.

Verfahrensregelungen für die Erstellung des Jahresabschlusses sind noch nicht vorhanden. Das Rechnungsprüfungsamt weist auf den KGST-Bericht 1/2013 (Jahresabschlüsse zeitnah erstellen) hin.

Nach Auskunft des Hauptverwaltungsbeamten in der Schlussbesprechung sind alle wesentlichen Prozessabläufe geregelt sowie die innerhalb dieser Prozesse eingerichteten internen Kontrollen (IKS) festgelegt. Das IKS wird vom Rechnungsprüfungsamt künftig im Rahmen jeder Jahres- bzw. Gesamtabschlussprüfung erhoben und hinsichtlich seiner Wirksamkeit überprüft (KGST-Bericht 7/2007).

Fragenkreis 3: Steuerung der Verwaltung

Der § 6 Abs. 4 KomHKV verlangt für jeden Teilhaushalt eine Beschreibung der Produktgruppen, der wesentlichen Produkte und ihrer Auftragsgrundlagen. Die zu erreichenden Produktziele sind vorzugeben. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung sind anzugeben. Die gesetzlich geforderten Produktbeschreibungen sind Grundlage für die zielorientierte Steuerung. In den KGST-Materialien M 1/2007 (Wirkungsziele) sind nach dem Rahmenplan der Innenministerkonferenz (IMK) Beispiele für Wirkungsziele und ihre Messung dargestellt.

Die Antworten zeigen, dass die gesetzlich geforderten Produktbeschreibungen vorhanden sind. Das Rechnungsprüfungsamt empfiehlt eine regelmäßige Überprüfung der Produktbeschreibung mit dem Ziel der Anpassung und Optimierung der Steuerung der Verwaltung.

Die gesetzlich geforderten Berichterstattungen an die Gemeindevertretung erfolgten gemäß den Angaben des Hauptverwaltungsbeamten.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung ist für verschiedene Bereiche eingerichtet. Der § 18 KomHKV fordert eine KLR. Die Ausgestaltung kann die Gemeinde nach ihren örtlichen Bedürfnissen bestimmen. Das Rechnungsprüfungsamt regt eine regelmäßige Überprüfung der Entscheidung zur Ausgestaltung der KLR sowie deren Dokumentation an.

Eine interne Leistungsverrechnung (ILV) erfolgt nicht (§ 20 Abs. 5 KomHKV).

Fragenkreis 4: Risikofrüherkennung

Die Gemeinde hat nach § 63 Abs. 1 BbgKVerf ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Die Orientierung der Planung an der stetigen Aufgabenerfüllung erfordert nach Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes eine regelmäßige Analyse der Stärken und Schwächen sowie der Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung der Gemeinde.

Welche Risiken für die Gemeinde zu erwarten und ob diese von besonderer Bedeutung sind, ist für die Darstellung im Rechenschaftsbericht jährlich zu untersuchen. Für eine Gemeinde können zumindest rechtliche Risiken, Leitungsrisiken, Personalrisiken, Finanzrisiken und IT-Risiken definiert werden. Mögliche zu erwartende Risiken von besonderer Bedeutung sind im Rechenschaftsbericht darzustellen (§ 59 Abs. 2 KomHKV).

Das Rechnungsprüfungsamt verweist auf den Fachaufsatz „Risiko-Management in öffentlichen Haushalten“, der diesem Bericht als **Anlage 2** beigelegt ist (Quelle: www.staedtetag-rlp.de/infotehk/Risiko-ManagementinoeffentlichenHaushalten.pdf).

Fragenkreis 6: Interne Revision

Das Prüfungswesen ist im Abschnitt 4 der BbgKVerf (§§ 101 ff.) geregelt. Die örtliche Prüfung wird im Rahmen der Ersatzzuständigkeit vom kreislichen Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen. Die grundsätzliche Ausgestaltung der örtlichen Prüfung richtet sich nach dem Schreiben des Rechnungsprüfungsamtes vom 05.09.2012 (Az.: 14-14.11.00-vo) und deckt den gesetzlichen Aufgaben- und Zuständigkeitskatalog ab. Weiterhin nimmt das Rechnungsprüfungsamt die überörtlichen Prüfungen vor.

Gemäß § 103 Abs. 2 BbgKVerf hat der Hauptverwaltungsbeamte die notwendigen Folgerungen aus den Prüfungsergebnissen zu ziehen. Die örtlichen Prüfungsberichte sind der Gemeindevertretung durch den Hauptverwaltungsbeamten bekanntzugeben (Vorlagepflicht).

In der Schlussbesprechung zur Prüfung erklärte der Hauptverwaltungsbeamte, dass die Berichte zur Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie zu Jahresrechnungs- bzw. Jahresabschlussprüfungen den Stadtverordneten zugeleitet werden. Zu den weiteren örtlichen Prüfungsberichten erfolgen mündliche Informationen an die Stadtverordneten (Nachweise in den Protokollen zur Stadtverordnetenversammlung). Die Stadtverordneten haben die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Prüfberichte.

Das Rechnungsprüfungsamt regt an, den Stadtverordneten künftig alle örtlichen Prüfungsberichte auch vorzulegen. Die Umsetzung der Vorlagepflicht ist jedoch noch weiter örtlich gestaltbar. Die Pflicht kann entsprechend der aktuellen Kommentierung beispielsweise auch als erfüllt angesehen werden, wenn die Prüfungsberichte dem Hauptausschuss bzw. dem vorhandenen Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt werden.

Unvermutete Prüfungen von Barkassen und Zahlstellen werden nach Angaben des Hauptverwaltungsbeamten zusätzlich zu den unvermuteten Kassenprüfungen des Rechnungsprüfungsamtes durchgeführt.

Fragenkreis 7: Einhaltung gesetzlicher und satzungsmäßiger Vorschriften

Innerhalb dieses Fragenkreises wurde beispielhaft die Beachtung des Kommunalabgabengesetzes für das Land Brandenburg (KAG) sowie der dazugehörigen Verwaltungsvorschriften (VV-KAG - gültig vom 01.01.2011 bis 31.12.2012) erfragt. Das KAG ist bei sämtlichen kommunalen Steuer-, Gebühren- und Beitragserhebungen zu beachten. Unabhängig von der gewählten Organisationsform (privatrechtliche Entgelterhebung, öffentlich-rechtliche Abgabenerhebung) bleibt die Vertretungskörperschaft des jeweiligen Aufgabenträgers für die Beschlussfassung über die notwendigen Entgeltordnungen bzw. öffentlich-rechtlichen Abgabesatzungen (§ 28 Abs. 1 Satz 3 Ziff. 9 BbgKVerf und § 15 Abs. 1 Satz 3 Ziff. 2 und 3 GKG) zuständig.

Nach Auskunft des Hauptverwaltungsbeamten werden die Regelungen des KAG beachtet. Gebühren- und Beitragssatzungen selbst waren noch kein Prüfungsgegenstand der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Einhaltung der Bestimmungen der Haushaltssatzung sowie des Haushaltsplans wird im Rahmen der Jahres- bzw. Gesamtabschlussprüfung vom Rechnungsprüfungsamt beurteilt. Hinsichtlich der Einhaltung weiterer gesetzlicher bzw. satzungsmäßiger Vorschriften wird auf die vorliegenden Berichte zu örtlichen Prüfungen verwiesen.

Fragenkreis 8: Durchführung von Investitionen

Als Investition gilt entsprechend der Begriffsbestimmung in der KomHKV die Verwendung von Finanzmitteln für die Veränderung des Bestandes längerfristig dienender Güter sowie Grundstücken in Entwicklung. Der § 16 KomHKV legt die Grundsätze für Investitionsentscheidungen fest (Bsp.: vorherige Alternativenvergleiche und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, notwendiger Planungsstand, Kostenklarheit und Kostentragung, Bauzeitplan, Ermittlung Folgekosten). Das Rechnungsprüfungsamt verweist in diesem Zusammenhang auf den „Leitfaden für die Erstellung kommunaler Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg vom 15.05.2012.

Die Regelungen des § 16 KomHKV werden nach Auskunft des Hauptverwaltungsbeamten eingehalten. Die Umsetzung der Investitionen wird überwacht. Wesentliche Überschreitungen der geplanten Kosten bei Investitionen gab es nach Angaben des Hauptverwaltungsbeamten bei der Baumaßnahme „Sängerstadt Campus“ (Sängerstadt Gymnasium Finsterwalde).

Am 12.11.2013 erläuterte die Kämmerin per E-Mail Folgendes:

„Das Projekt „Ausbau der ehemaligen Inneren zu einem Teil des Sängerstadtgymnasiums“ verlief über mehrere Haushaltsjahre. Es beanspruchte Haushaltsmittel in Höhe von 3.928.734,34 EUR verteilt über die Jahre

2009 – 343.314,33 EUR
 2010 – 1.369.972,59 EUR
 2011 – 1.509.961,43 EUR
 2012 – 705.485,99 EUR

Ursprünglich geplant waren hier 3,2 Mio. EUR.

LOS 4 – Gerüstbau Kündigung neu Vergabe

LOS 12 – Herstellung der neuen Holzfenster und Außentüren – nicht geleistet, kündigen und neu vergeben

LOS 20 – Mehrkosten für aufgearbeitete Türen, schlechter Zustand erst zu spät erkannt, Denkmalaufgabe

Vor Abnahme, Einzug eines Brandschutzbodens, Einbau von Lichtleitrohren -> nicht Bestandteil der Baugenehmigung, aber Auflage vor Bauabnahme

Forderung aus Erbbaurechtsvertrag und Aufgabenstellung seitens des LK, z. B.

Beamerhalterungen, und sonstige Einbauten -> keine eindeutige Aufgabenstellung“.

Fragenkreis 9: Vergaberegeln/Korruptionsprävention

Der § 30 KomHKV dient der Gewährleistung eines transparenten, diskriminierungsfreien und wirtschaftlichen Vergabeverfahrens unterhalb der Schwellenwerte für EU-Vergaben.

Das Rundschreiben zum Kommunalen Auftragswesen im Land Brandenburg (Gesch.Z.: III/1-313-35/2011) des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg vom 17.03.2011 legt wesentliche Grundlagen zum kommunalen Auftragswesen dar. In Anlage 9 Ziff. 2 des Rundschreibens werden Hinweise zur Korruptionsprävention gegeben. Die Anlage 12 gibt Anhaltspunkte für zusätzliche verwaltungsinterne Vergaberegeln.

Gemäß Punkt 1 (Geltungsbereich) der „Gemeinsamen Verwaltungsvorschrift des Ministerpräsidenten und der Ministerien über das Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen durch Beschäftigte des Landes Brandenburg“ vom 05.09.2012 (VV VAnBGV) wird die entsprechende Anwendung dieser in den Gemeinden empfohlen.

Eine interne Regelung zum Vergabewesen ist nach Auskunft des Hauptverwaltungsbeamten vorhanden. Regelungen zur Korruptionsprävention sind ebenfalls erlassen. Am 12.11.2013 übersandte die Kämmerin dem Rechnungsprüfungsamt die „3. Änderung der Allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung (ADGA)“ der Stadt Finsterwalde vom 21.11.2012 bezüglich der Annahme von Belohnungen und Geschenken. Diese trat zum 01.01.2013 in Kraft.

7 Schlussbemerkungen

Die Antworten auf den Fragenkatalog sowie die Erkenntnisse aus den bisherigen Prüfungen des Rechnungsprüfungsamtes belegen zusammenfassend das gesetzmäßige Handeln der Verwaltung in den jeweiligen Bereichen. Abweichungen bzw. Empfehlungen sind im Bericht dargestellt. Die sich verändernden Rahmenbedingungen erfordern ständige Anpassungen zur Optimierung der Aufgabenerfüllung und des Verwaltungshandelns (Organisation und Steuerung).



Steffen Voigt
Amtsleiter

Anlagen

Verteiler
Bürgermeister
Stadtverordnetenversammlung
RPA

Fragebogen
zur Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung im Rahmen der
örtlichen Prüfung nach § 102 Abs. 1 Ziff 5 BbgKVerf

| | | | |
|---------------------|--------------------------|------|------|
| Stadt/Amt/Gemeinde: | <i>Stadt Tinsternahe</i> | | |
| Haushaltsjahr/e: | 2011 | 2012 | 2013 |

Bitte für das laufende Jahr (2013) die Beantwortung der Fragen auf den Prüfungszeitpunkt (Zeitpunkt des Ausfüllens des Fragekataloges) bezogen vornehmen.

Fragenkreis 1: Tätigkeit der Gemeindevertretung sowie des Hauptverwaltungsbeamten

- a) Gibt es eine Hauptsatzung und eine Geschäftsordnung für die Gemeindevertretung (§ 28 Abs. 2 Ziff. 2 BbgKVerf)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte für die Haushaltsjahre beifügen ✓

- b) Gibt es von der Gemeindevertretung festgelegte Grundsätze, nach denen die Verwaltung geführt werden soll (§ 28. Abs. 2 Ziff. 1 BbgKVerf)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte Grundsätze und Richtlinien beifügen

- c) Wie viele Sitzungen der Organe (Stadtverordnetenversammlung, Amtsausschuss, Gemeindevvertretung) und ihrer Ausschüsse (Haupt- und Finanzausschuss, soweit vorhanden) haben stattgefunden und sind Niederschriften hierüber erstellt?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------|--|--|--|
| Anzahl (gesamt): | 40 | 29 | Plan: 34 |
| davon | | | |
| Anzahl Sitzungen des Organs | 9 | 6 | 6 |
| Anzahl Sitzungen Ausschüsse: | 31 | 23 | 28 |
| Niederschriften: | ja <input checked="" type="checkbox"/> | ja <input checked="" type="checkbox"/> | ja <input checked="" type="checkbox"/> |

- d) In welchen rechtlich selbstständigen Unternehmen sind welche Vertreter der Gemeinde tätig (§ 97 BbgKVerf)

Bitte je Unternehmen getrennt nach Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat (Beirat o.Ä.) aufführen.

Unternehmen: *Stadtwerke Finsterreale GmbH*

Vertreter in der Gesellschafterversammlung: *Gesellschafter*
(Name, Funktion)

Gün. Gamm
Bürgermeister

Vertreter im Aufsichtsrat:
(Name, Funktion)

Mitglied
Gün. Gamm
Bürgermeister

Unternehmen: *Wohnungsgesellschaft Finsterreale mbH*

Vertreter in der Gesellschafterversammlung: *Gesellschafter*
(Name, Funktion)

Gün. Gamm
Bürgermeister

Vertreter im Aufsichtsrat:
(Name, Funktion)

Mitglied
Gün. Gamm
Bürgermeister

Unternehmen: *Wirtschaftsförderungsgesellschaft*

Vertreter in der Gesellschafterversammlung:

(Name, Funktion)

| |
|--|
| |
| |

Vertreter im Aufsichtsrat:

(Name, Funktion)

| |
|--------------------------|
| <i>Mitglied</i> |
| <i>Dir. Praxys</i> |
| <i>Wirtschaftsprüfer</i> |

- e) Gibt es eine Regelung zur Angemessenheit der Aufwandsentschädigung für die Tätigkeit als Vertreter der Gemeinde (§ 97 Abs. 8 BbgKVerf)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte für die Haushaltsjahre beifügen

- f) Wird die bestehende Regelung nach § 97 Abs. 8 BbgKVerf umgesetzt?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte das Verfahren kurz beschreiben:

| |
|---------------------------------|
| <i>Keine weitere Vergütung.</i> |
|---------------------------------|

Fragenkreis 2: Aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen

- a) Gibt es für Ihre Verwaltung ein Organigramm?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte für die Haushaltsjahre beifügen

- b) Gibt es für Ihre Verwaltung eine Dienstanweisung nach § 44 Abs. 2 KomHKV?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte für die Haushaltsjahre beifügen

- c) Gibt es für Ihre Verwaltung Verfahrensregelungen zur Erstellung des Jahresabschlusses (z.B. Festlegungen zu Wesentlichkeitsgrenzen bzw. Periodenabgrenzung, Checklisten, Aufgabenverteilung, Terminpläne)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte für die Haushaltsjahre beifügen

- d) Gibt es in Ihrer Verwaltung eine Übersicht über bestehende Verträge?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| wenn ja, | | | |
| zentral | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| dezentral | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Fragenkreis 3: Steuerung der Verwaltung

- a) Sind für alle Produkte Ihrer Verwaltung Produktbeschreibungen unter Angabe der Auftragsgrundlagen, der vorgegebenen Produktziele sowie der Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung (§ 6 Abs. 4 KomHKV) vorhanden?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn nein,
Erarbeitung geplant für
das Haushaltsjahr:

- b) Haben Sie die Gemeindevertretung bisher unterjährig zum Stand des Haushaltsvollzugs informiert (§ 29 Abs. 1 KomHKV)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- c) Mussten Sie die Gemeindevertretung bisher außerordentlich nach § 29 Abs. 2 KomHKV unterrichten?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

wenn ja, Protokollauszug bitte für die Haushaltsjahre beifügen

- d) Gibt es in Ihrer Verwaltung Regelungen zum Mahn- und Vollstreckungswesen sowie zur Stundung, Niederschlagung und dem Erlass von Forderungen?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- e) Haben Sie ein Controlling in Ihrer Verwaltung eingerichtet?

| | | | | |
|--|--------------------|-------------------------------------|-----------|-------------------------------------|
| Verwaltungscontrolling wenn ja, | ja | <input type="checkbox"/> | nein | <input checked="" type="checkbox"/> |
| | zentral | <input type="checkbox"/> | dezentral | <input type="checkbox"/> |
| Beteiligungsverwaltung (§ 98 BbgKVerf) | ja | <input checked="" type="checkbox"/> | | |
| | nicht erforderlich | <input type="checkbox"/> | | |

- f) Erfolgt durch die Vertreter der Gemeinde in rechtl. selbstständigen Unternehmen eine Unterrichtung der Gemeindevertretung nach § 97 Abs. 7 BbgKVerf (Angelegenheiten von besonderer Bedeutung)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- g) Führen Sie eine Kosten- und Leistungsrechnung (§ 18 KomHKV)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte Bereiche angeben

365
211
126
111
4
5

- h) Erfolgt die interne Leistungsverrechnung nach § 20 Abs. 5 KomHKV?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bitte die Bereiche angeben

Fragenkreis 4: Risikofrüherkennung

- a) Haben Sie die Thematik "Risikomanagement" in Ihrer Verwaltung bereits thematisiert?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

- b) Werden im Rechenschaftsbericht zum Jahresabschluss zu erwartende mögliche Risiken von besonderer Bedeutung dargestellt (§ 59 Abs. 2 KomHKV)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn nein,

Risiken werden nicht erwartet.
Risiken sind nicht vorhanden.

| |
|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
| <input type="checkbox"/> |

Fragenkreis 5: Finanzinstrumente - wird nicht erhoben

Fragenkreis 6: Interne Revision

- a) Befasst sich die Gemeindevertretung mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung (§ 103 Abs. 2 Satz 5 BbgKVerf)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- b) Ist ein Rechnungsprüfungsausschuss eingerichtet?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja,

Nimmt der Rechnungsprüfungsausschuss eigene Prüfungen vor?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

- c) Führen Sie bzw. ein/e von Ihnen beauftragte/r Mitarbeiter/in in den Barkassen u. Zahlstellen jährliche unvermutete Kassenprüfungen durch?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Fragenkreis 7: Einhaltung gesetzlicher und satzungsmäßiger Vorschriften

- a) Werden bei Kalkulation sowie der Erhebung von Kommunalabgaben die Regelungen des Kommunalabgabengesetzes des Landes Brandenburg (KAG) sowie die Verwaltungsvorschriften des MI zum KAG (VV-KAG) beachtet?

| | |
|------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> |

- b) Wird das Kostendeckungsgebot beachtet und erfolgt die Überprüfung auf Kostenunter- bzw. Kostenüberdeckungen bei Gebühren regelmäßig?

| | |
|------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> |

Fragenkreis 8: Durchführung von Investitionen

- a) Werden Investitionen angemessen geplant und vor der Realisierung auf Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit und Risiken geprüft (§ 16 KomHKV)?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- b) Werden Durchführung, Budgetierung und Veränderungen von Investitionen laufend überwacht und Abweichungen untersucht?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- c) Haben sich bei abgeschlossenen Investitionen wesentliche Überschreitungen ergeben?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

wenn ja, bei welcher Maßnahme in welcher Höhe und aus welchen Gründen?

Fragenkreis 9: Vergaberegulungen/Korruptionsprävention

- a) Gibt es für Ihre Verwaltung eine interne Regelung zum Vergabewesen?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- b) Gibt es für Ihre Verwaltung interne Regelungen zur Korruptionsprävention?

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| ja | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| nein | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Fragenkreise 10 - 16 - Beantwortung erfolgt im Rahmen der Jahresabschlussprüfung

05.06.2013

Datum

i.v. Zep

Unterschrift

RISIKO-MANAGEMENT IN ÖFFENTLICHEN HAUSHALTEN

von Prof. Dr. Gunnar Schwarting

Die Bedeutung finanzwirtschaftlicher Risiken für die Stabilität öffentlicher Haushalte und damit für die Aufgabenerfüllung der öffentlichen Hand wird – obwohl zahlreiche Beispiele für derartige Risiken bekannt sind – noch immer unterschätzt. Ein konsequentes Risikomanagement, wie es für private (und öffentliche) Unternehmen selbstverständlich sein sollte, fehlt für den Kernhaushalt in aller Regel. Das neue (doppische) kommunale Haushaltsrecht wird jedoch zumindest für den kommunalen Sektor der Risikoanalyse erhebliche Bedeutung zugesprochen. Hinzu kommt, dass ein für die Zukunft nicht auszuschließendes Kommunal-Rating dem Aspekt der Risikovorsorge einiges Gewicht geben dürfte.

Beim Aufbau eines Risikomanagementsystems können Kommunen ggf. auf Erfahrungen ihrer Unternehmen, der Versicherungswirtschaft aber auch auf interessante Ansätze aus dem Ausland zurückgreifen. Der Beitrag stellt insoweit eine Ergänzung zu der Darstellung von Uwe Bähr „Risikomanagement für Kommunen und ihre öffentlichen Unternehmen“ dar. Er soll das Verständnis für die Grundprobleme wecken und die Bedeutung des Risiko-Managements unterstreichen. Auf eine detaillierte Darstellung einzelner Analyse- und Bewertungsinstrumente wurde verzichtet; stattdessen werden einige organisatorische Aspekte der Einbindung eines Risiko-Managements in die Verwaltung erörtert.

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:

- Unerwartete Mehrbelastungen bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeit („Hartz IV“);
- erhebliche Rückgänge des Steueraufkommens nach Erhöhung von Steuersätzen, z.B. bei der Tabaksteuer;
- Mehrausgaben oder Zeitverzug beim Auf- und Ausbau öffentlicher Infrastruktur, z.B. bei der Einführung der LKW-Maut;
- Ausfallrisiken bei wirtschaftlichen Unternehmen der öffentlichen Hand wie z.B. einer Sparkasse, für die ggf. Garantien des öffentlichen Eigentümers erforderlich sind.

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 auch in der Vergangenheit gegeben. Eine finanzwirtschaftliche Prävention und Notfallplanung, wie sie z.B. im Katastrophenschutz üblich ist, gibt es in Deutschland dennoch offensichtlich nicht¹⁾.

PROF. DR. GUNNAR SCHWARTING ist Geschäftsführer des Städtetages Rheinland-Pfalz; er ist zugleich Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Die Schwerpunkte seiner Arbeit liegen im Bereich der kommunalen Finanzen und der Verwaltungsmodernisierung. Bei dem Aufsatz handelt es sich um die aktualisierte Version eines Beitrages unter dem Titel „Finanz- und Haushaltsrisiken – Gedanken zum finanzwirtschaftlichen riskmanagement in öffentlichen Haushalten“ in: Hermann Hill (Hrsg.), *Aufgabenkritik, Privatisierung und neue Verwaltungssteuerung, Baden-Baden 2004, S. 117-128.*

VOM KONTRAG ZU BASEL II – ZUR BEDEUTUNG DES RISIKO- MANAGEMENTS

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 klassische Versicherungslösungen verwiesen, wie sie seit Jahrzehnten bekannt sind und genutzt werden²⁾. Daneben ist in neuerer Zeit noch das Derivat als spezielle Form des Zinsrisikomanagements getreten³⁾. 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 Unternehmen der öffentlichen Hand die Notwendigkeit des Risikomanagements erkannt und seine Implementation in das unternehmensinterne Steuerungssystem verlangt hat⁴⁾.

Risiko-Berichterstattung im künftigen Haushaltsrecht

Zumindest für die Kommunen gewinnt das Risiko-Management im Zuge der Einführung des doppischen Rechnungswesens auch für den Kernhaushalt eine zusätzliche Bedeutung. So verlangt Nordrhein-Westfalen, das als erstes Bundesland das neue kommunale Haushaltsrecht umgesetzt hat, sowohl für den Jahresabschluss der Gemeinde als auch für den Gesamtabschluss, der die kommunalen Unternehmen einschließt, eine Risikoberichterstattung. Im Langebericht – 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“⁵⁾.

Dies findet seine Entsprechung in den Vorschriften zur Abschlussprüfung; im Rahmen des künftig von der örtlichen Rechnungsprüfung zu erteilenden Bestätigungsvermerks ist u.a.

auch „auf Risiken, die die stetige Aufgabenerfüllung und die Haushaltswirtschaft der Gemeinde gefährden, ... einzugehen“⁶⁹). 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 Pensionsverpflichtungen oder der Vorsorge zur Altlastenbeseitigung z.B. auch drohende Verluste aus schwebenden Geschäften und aus laufenden Verfahren⁷⁰.

Risikoanalyse im Rahmen von Basel II

Verwiesen sei an dieser Stelle auch auf die Diskussion zu einer veränderten Bonitätsbeurteilung durch die Kreditinstitute, die unter dem Stichwort „Basel II“ geführt wird⁸⁰. Der Grundgedanke der vorgesehenen Neuregelungen ist ein verbesserter 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.

Schlechtere Risiken führen zu höheren Zinsen, die den Schuldner zusätzlich belasten; dies könnte für jeden Schuldner ein Anreiz sein, Risikofaktoren zu reduzieren. So setzt z.B. die Stadt Charlotte in North Carolina sich zum (finanzwirtschaftlichen) Ziel, ihre Top-Bonität (AAA) zu sichern. Zu den dabei erwähnten Maßnahmen zählt u.a. auch das aktive Risiko-Management, das zur Reduktion von Versicherungsprämien und damit zu einer Verbesserung der finanzwirtschaftlichen Situation der Stadt führt⁸¹.

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. Ob dies allerdings dauerhaft so bleiben wird, ist ungewiss, zumal diese Privilegierung in vielen anderen europäischen Ländern nicht gegeben ist¹⁰.

Risiko-Management im Ausland

Eine Recherche im Ausland entspricht dem für Deutschland konstatierten Befund insoweit, als in Europa wohl nur Großbritannien über Vorstellungen zu einem breit angelegten Risiko-Management der öffentlichen Hand verfügt, das ganz bewusst auch Haushalts- und Finanzrisiken umfasst¹¹). Immerhin nennen dort 91% der Verantwortlichen im öffentlichen Bereich finanzielle Risiken an erster Stelle¹²). Vergleichbare Ansätze gibt es daneben in Kanada, Australien oder Neuseeland¹³). Ansonsten wird unter Risiko-Management bestenfalls die Notfallplanung für Großschadensereignisse oder Naturkatastrophen, meist als sektoraler Ansatz, z.B. für die Polizei oder einen Wasserversorger¹⁴), verstanden.

In Großbritannien liegt das Hauptaugenmerk des finanzwirtschaftlich ausgerichteten Risiko-Managements 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 erbringen¹⁵). Dieser Bezug ist dem deutschen Kommunalrecht nicht 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“ an¹⁶). Die Bestimmungen im neuen kommunalen Haushaltsrecht (s. oben im Abschnitt „Risiko-Berichterstattung im künftigen Haushaltsrecht“) unterstreichen dies zusätzlich.

An der Notwendigkeit eines leistungsfähigen Risiko-Managements für die öffentliche Hand im allgemeinen und den öffentlichen Haushalt im besonderen sollte eigentlich kein Zweifel bestehen¹⁷). Im Strategy Unit Report der britischen Regierung 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...“¹⁸).

TYPISCHE RISIKEN UND IHRE BEHANDLUNG

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 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.

Klassifizierung von Risiken

„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“¹⁹). 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.

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 u.a. auch auf

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

zurückgeführt²⁰⁾.

Probleme einer konsequenten Risikoanalyse

Die genannten Unzulänglichkeiten sind 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 Risiko-Managements zu fördern. Tatsächlich gibt es jedoch auch andere Hemmnisse, die einer konsequenten Risikobetrachtung entgegenstehen. Dies sei an wenigen Fällen dargelegt:

Fall 1:

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 des laufenden Jahres nach unten korrigiert wurden. 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.

Fall 2:

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.

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 Risiko-Management ist das aber natürlich nicht.

Fall 3:

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 eingesetzter 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.

Genau 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 ausgewiesenen Haushaltsansätze sollen daher die äußerste Grenze des Verhandlungsspielraums markieren.

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 fertig zu stellen, die Folge wäre ansonsten ein längerer Zeitraum der Übergangswirtschaft, innerhalb dessen die politische Gestaltung der Finanzwirtschaft erheblich eingeschränkt ist.

Fall 4:

Der Aspekt der Folgekosten ist im
BADK-Information 2/2005 56

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 vermarkteten Flächen nach z.B. 10 Jahren unter Zahlung des Grundstückspreises einschl. der dem Investor entstandenen Kosten verpflichtet. Das in diesen Fällen nicht seltene 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 schwer fällt, interne Erwägungen in den veröffentlichten Haushalt einzustellen.

AUF DEM WEG ZU EINEM FINANZWIRTSCHAFTLICHEN RISIKO-MANAGEMENT IN DER VERWALTUNG

Struktur eines Risiko-Managements

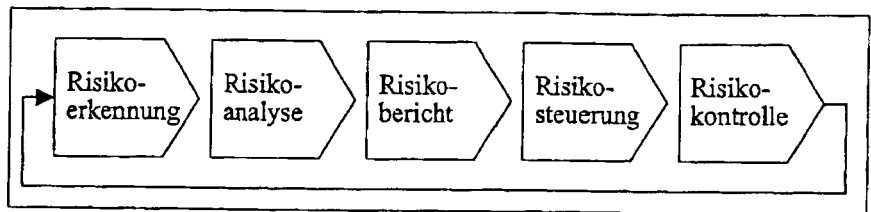
Beim Aufbau eines Risiko-Managements kann sich eine öffentliche Gebietskörperschaft, bei aller Unterschiedlichkeit der Aufgabenstellung, zunächst an die Vorgehensweise anlehnen, die in der Privatwirtschaft, aber auch – soweit vorhanden – in

öffentlichen Unternehmen üblich ist (Schaubild 1)²¹. Danach müssen zunächst die Risiken erkannt und erfasst, daran anschließend bewertet und schließlich in einen Steuerungsprozess eingebettet werden. Ganz wesentlich ist in dem Zusammenhang die Risikoberichterstattung („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.

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

Ohne auf die einzelnen Instrumente eingehen zu wollen²³, soll vor allem

Schaubild 1: Regelkreislauf des Risiko-Managements



Nach: Silvio Andrae, Risiko-Management ..., 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 gesteuert²².“

Organisatorische Verankerung

Die dezentrale Ressourcenverantwortung im Zuge der Verwaltungsmodernisierung 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

die Frage der organisatorischen Verankerung eines Risiko-Managements 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 Einbindung in eine Gesamtschau.

Es liegt daher nahe, die Koordination des Risiko-Managements grundsätzlich – auch im Organisationsgefüge des „Neuen Steuerungsmodells“ – der Zentralen Steuerung zuzuweisen. Auf diese Weise ließe es sich auch in die dort vorgesehenen Berichtswege einfügen²⁴. Dabei ist die Aufgabenteilung zwischen Zentraler Steuerung und dezentraler Verantwortung noch im Einzelnen zu bestimmen. Für die Zuordnung dürfte vor allem die Bedeutung des einzelnen Risikos für den Gesamthaushalt eine wichtige Rolle spielen.

Bei dieser Aufgabenteilung sollten der Zentralen Steuerung die Strukturierung und die Rahmenregeln für das Risiko-Management sowie die Risikoberichterstattung an die Verwaltungsführung und die verantwortlichen Gremien obliegen²⁵; aber auch die Abwägung unterschiedlichster Risiken und die daraus resultierenden Anforderungen an die jeweilige Risiko-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 berücksichtigen²⁶⁾.

Die Einbindung in die Zentrale Steuerung verstärkt zweifellos den gegenwärtig ohnehin zu beobachtenden Trend einer Re-Zentralisierung. Für die Ausgestaltung und Implementation des Risiko-Managements, 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 unvollständig²⁷⁾. Dabei soll hier nicht weiter betrachtet werden, in welchem Umfang die zentrale Stelle selbst steuernd, oder nur im Sinne einer Steuerungsunterstützung tätig werden soll²⁸⁾.

Instrumente der Risikoanalyse und -steuerung

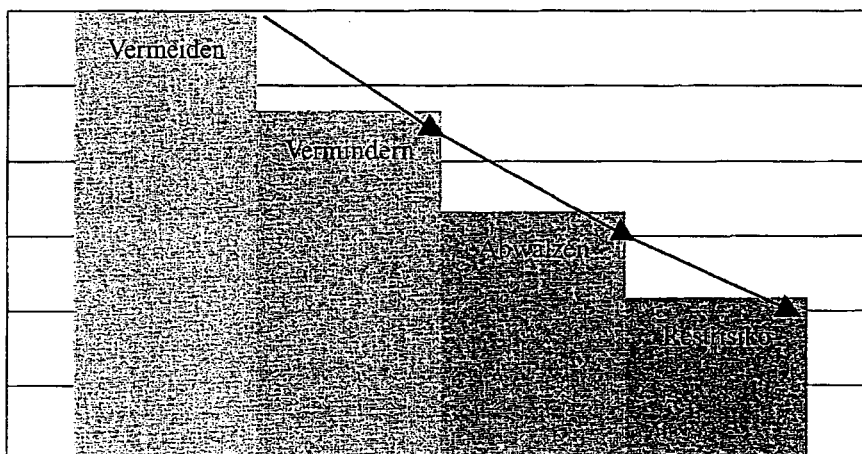
Einsatzfähige Instrumente für die Analyse finanzwirtschaftlicher Risiken in einem Kommunalhaushalt gibt es bislang nicht – auch eine Übertragung der Bewertungsmaßstäbe aus der Privatwirtschaft ist nicht ohne weiteres möglich²⁹⁾. Denn Schwankungen des Steueraufkommens unterliegen anderen Einflussfaktoren 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 usf.³⁰⁾

Dabei kann möglicherweise auf Analysetechniken, wie sie in der Versicherungswirtschaft oder im Rating-Verfahren zur Anwendung kommen³¹⁾, zurückgegriffen werden. An Erfahrungen mit der Übertragung auf

den öffentlichen oder zumindest den kommunalen Sektor mangelt es jedoch bisher.

Das Risiko-Management selbst lässt sich – gängiger Darstellung folgend – in 4 Stufen einteilen (Schaubild 2)³²⁾. Der erste Schritt besteht darin, mögliche Risiken generell zu vermeiden;

Schaubild 2: 4 Stufen der Risikosteuerung



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 die Frage der Risikoverteilung 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 Haushaltsrecht auch in den Rückstellun-

gen getroffen sein; daran fehlt es fast durchgängig³³⁾.

Risikoberichterstattung in der Finanzplanung?

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 auf der nächsten Seite). In einer Art Szenario-Technik könnten verschiedene Risikoausprägungen betrachtet werden³⁴⁾; selbst wenn dem endgültig zu verabschiedenden Haushaltsplan 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 Haushaltskonsolidierungskonzept³⁵⁾.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, eine Risikobeschreibung in den Vorbericht, der dem Haushaltsplan jeweils beizufügen ist, zu integrieren³⁶⁾. Dies geschieht – wenn auch nur punktuell – bereits heute, z.B. 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 all-

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

| Einnahmen/Ausgaben | Normal-szenario | „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 Finanz-ausgleichs ist nicht auszuschließen |
| Personalausgaben | 30 | 31 | In den Orientierungsdaten ist für die Tarifierhöhung nur ein Inflations-ausgleich vorgesehen |
| Soziale Leistungen | 35 | 37 | Ein Konkurs der X-Werke führt zu höherer Arbeitslosigkeit und zumindest mittelfristig wohl zu höheren Sozialhilfeaufwendungen |
| Sonstige Ausgabe | 45 | 47 | Die Folgelasten 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

gemein 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.

FAZIT

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 haben 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 werden³⁷⁾“.

Anmerkungen:

- 1) Einer der seltenen Ansätze in Deutschland ist: Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement, 2002.
- 2) 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 nahe legt – ausschließlich mit herkömmlichen Versicherungslösungen befasst.
- 3) 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.

- 4) 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.
- 5) § 48 Satz 6 GemHVO neu NW; entsprechend § 51 Satz 5 GemHVO NW.
- 6) § 101 Abs. 3 Satz 5 GO neu NW.
- 7) § 36 Abs. 5 GemHVO neu NW.
- 8) S. hierzu u.v.a. Christian Esters, Basel II und das Rating von Städten und Gemeinden, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 37 ff.
- 9) Vgl. City of Charlotte, 2004 State of the City – Report to Citizens: Service and Performance, S. 6.
- 10) Vgl. zur Situation in der Schweiz M. Daldoss, Die finanzielle Situation von lokalen Gebietskörperschaften in der Schweiz, 2004 – veröffentlicht unter: www.fedafin.ch.
- 11) Einen guten Überblick bietet der Strategy Unit Report, Risk: Improving Government's Capability to handle risk and uncertainty, abgedruckt in: Hermann Hill (Hrsg.), Risikomanagement im öffentlichen Sektor, Speyerer Arbeitsheft 150, Speyer 2003. Als Leitlinie für die Behandlung von Risiken in ihrer Gesamtheit kann auch gelten: Shorten the Odds, hrg. 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.
- 12) 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.
- 13) S. dazu den kurzen Überblick in: Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., Annex 8.
- 14) Für die Polizei vgl. z.B. Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O., S. 96 ff.
- 15) S. dazu auch National Audit Office, Supporting innovation: ... a.a.O., S. 49.
- 16) Beispielhaft seien hierzu die Bestimmungen der Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz in den §§ 93 Abs. 1 und 103 Abs. 2 GemO genannt.
- 17) Zu dem spektakulären Fall von Orange County vgl. Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O., S. 155 ff.
- 18) Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S. 118.
- 19) Silvio Andrae, Risikomanagement in der Kommune: Von der Sparkasse lernen?, Finanzwirtschaft Heft 2/2003, S. 47.
- 20) Vgl. National Audit Office, Supporting innovation: ... a.a.O., S. 53.
- 21) Vgl. hierzu und zum folgenden Schaubild Silvio Andrae, Risikomanagement ... a.a.O., S. 43; sehr ausführlich auch Uwe Bähr, Risikomanagement ..., a.a.O. und Martin Benz/Martin Sterchi, Gouverner, c'est prévoir – Die Eigenheiten des Risiko-Managements im öffentlichen Sektor, in: Hermann Hill (Hrsg.), Aufgabenkritik, Privatisierung und neue Verwaltungssteuerung, Baden-Baden 2004, S. 129 ff.
- 22) Silvio Andrae, Risikomanagement ... a.a.O., S. 47.
- 23) Vgl. dazu sehr ausführlich Martin Fone/Peter Young, Public Sector ..., a.a.O.
- 24) S. hierzu sehr konsequent Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ... a.a.O., S. 22 ff., die sich zunächst allerdings auf die Risikosteuerung im Hinblick auf die Beteiligungen konzentriert.
- 25) So auch Stadt Bad Kreuznach, Richtlinie zum Risikomanagement ... a.a.O.

(Fortsetzung auf Seite 97)

2,

1,

R

0.

2;

2,

**(Fortsetzung der Anmerkungen
zu dem Beitrag von Schwarting von
Seite 59)**

R

v.

8,

R

1,

3,

R

R

9.

v.

3,

–

v.

),

1-

R

ls

R

R

n

),

n

2,

2,

7.

8

),

),

),

I

;

R

),

),

i

),

),

),

),

),

),

),

),

),

),

),

26) Deshalb heißt es im Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., S. 126: „Best practice ist that risks should be managed at the lowest level possible within the organisations...“.

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

28) Dies legt der Strategy Unit Report, Risk: ... a.a.O., 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.

29) So auch Silvio Andrae, Risikomanagement ..., a.a.O., S. 42.

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

31) Vgl. zum Rating-Verfahren Christian Esters, Basel II ... a.a.O., S. 40 f. Eine der wichtigsten Kenngrößen 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.

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

33) 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 Gem.HVO 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. 69 f.

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

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

36) Dem entspricht z.B. die Darstellung des Rushmoor Borough Council, Revenue Budget and Capital Programme, s. www.rushmoor.gov.uk/council/fin0301.htm.

37) Hermann Hill, Einführung ..., a.a.O., S. 6.

