

„Die Risiken im Blick“

Nachhaltigkeit des Beteiligungsmanagements durch ein aktives Risikomanagement

Assessor jur. Lars Scheider,

Leiter Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt a.M.

Sehr geehrte Damen und Herren ich freue mich sehr Ihnen heute ein zentrales Instrumente für eine nachhaltige und wirkungsorientierte Steuerung von öffentlichen (Beteiligungs-) Unternehmen am Beispiel des in der Stadt Frankfurt am Main im Beteiligungsmanagement angewandte Risikomanagement vorstellen zu dürfen.

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 der 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, mit Hilfe eines strukturiert-systematischen Vorgehens Risiken zu identifizieren, zu bewerten und mit Handlungsempfehlungen zu versehen.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat deshalb im Frühjahr 2015 in Anlehnung an privatwirtschaftliche und erste kommunale Ansätze (bspw. der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) ein Internes Kontrollsystem für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main entworfen, welches in einem späteren Schritt Eingang in ein Gesamtrisikomanagement der Stadt finden kann.

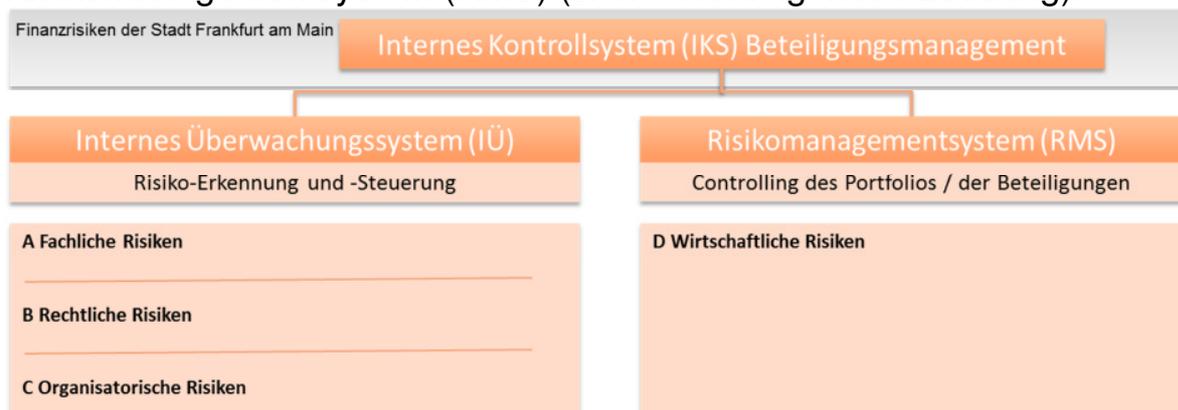
Ziele und Grundlagen: Ein finanzieller und operativer Ansatz

Das Interne Kontrollsystem (IKS) für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat das Ziel, finanzielle Risiken zu identifizieren und zu kontrollieren. Daher wurde für das IKS 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 Berücksichtigung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben vornimmt, bildet die operative Ebene einen wiederkehrenden Regelprozess ab. Letzterer steht im Mittelpunkt des nachfolgend beschriebenen IKS des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main.

Darstellung der Risikobereiche

Das IKS basiert auf zwei Säulen: Internes Überwachungssystem (IÜ) und Risikomanagementsystem (RMS) (siehe nachfolgende Abbildung).



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 wie u.a. den jährlichen

Wirtschaftsplangesprächen und der 5-jährigen Mittelfristplanungen auf zukünftige Risiken und Entwicklungen in den einzelnen Beteiligungsunternehmen konzentriert.

Praktikabilität als Ziel und Verklarung von Abläufen als Seiteneffekt

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 verwaltungsinternen Abläufen erfolgt. So wird z.B. durch die Dokumentation der Prozesse deutlich, ob Dopplungen 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 sowie verwaltungsintern der Zuständigkeitsverteilung. Einzelne Risiken und Instrumente zu deren Bestimmung und Kontrolle können mehrere Risikoarten betreffen. Die vorgenommene Eingruppierung soll den Schwerpunktbereich des Risikos darstellen.

Internes Überwachungssystem (IÜ)		Risikomanagementsystem (RMS)	
Fachliche Risiken Instrumente	Erfüllung öffentlicher Zweck PCGK Prüfkatalog (Fragen), § 53 HGrG AR-Handbuch; Effizienzprüfung AR Muster-Gesellschaftsverträge...	Bilanz/GuV/Jahresabschluss Instrumente	Wirtschaftliche Risiken WiPlan-Gespräche Analysen (Q-Bericht) inkl. Ampel Jahresabschlussgespräch AMI-IT Dashboards Mittelbewilligungen....
Rechtliche Risiken Instrument	EU-Beihilferecht HGO-Erfüllung StVV-Beschlüsse ÜKK-Q-Check ÜKK-Bericht als Teil des BB Steckbriefe Checkliste Frauenquote Checkliste AR-Besetzungen....		
Organisatorische Risiken Instrument	IT-Sicherheit Interne Prozesse Prozesshandbuch AMI-Checkliste Sitzungsliste Übersichten Zu-/Überschüsse Urlaubs- /Vertretungsregelungen...		

Beispiel der Risikoerfassung: Beihilfezahlungen und das Instrument der Überkompensationskontrolle

Jeder Risikoart werden eine Beschreibung und ein Überwachungsinstrument zugeordnet. Dabei erlaubt ein Hyperlink den direkten Zugang auf Hintergrundinformationen und auf den Stand der Umsetzung, wodurch die Zugriffsgeschwindigkeit erhöht und der Verwaltungsvorgang verkürzt wird. Am nachfolgenden Beispiel der quartalsweisen Über-kompensationskontrolle soll dies verdeutlicht werden, da es als rechtliches Top-1-Risiko eine Vielzahl von Beteiligungen betrifft:¹

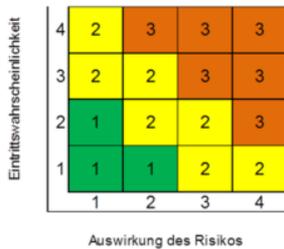
 STADT FRANKFURT AM MAIN Internes Kontrollsystem Beteiligungsmanagement Kapitel II. Risikobereiche und Instrumente - Instrumente und Umsetzung im Einzelnen EU-Beihilfe – ÜKK-Quartalscheck	
INHALTE	UMSETZUNG
<p>Die Überkompensation der (EU)-Beihilfezahlungen wird bei der Stadt Frankfurt am Main quartals-weise kontrolliert. Die hier aufgeführten Anweisungen inklusive Schulungsunterlagen und Meldungen zeigen das Vorgehen und Umsetzung.</p> <p>Hyperlink zum internen Dokument:</p> <p>F:\EU Beihilfe-recht\ÜBERKOMPENSATIONSKONTROLLE</p> <p>Verweis auf Fundstelle Ordner:</p> <p>Lasche-Nr. II 1</p>	<p>Turnus: Quartalsweise</p> <p>Verantwortlichkeit: Controlling und Unternehmensbetreuer</p> <p>Rechtliche Grundlage: EU-Beihilferecht</p> <p>Umsetzungskontrolle:</p> <p>Hyperlink zur Internen Umsetzungskontrolle:</p> <p>F:\EU Beihilfe-recht\ÜBERKOMPENSATIONSKONTROLLE\Überkompensationskontrolle 2015</p> <p>Verweis auf Fundstelle Ordner:</p> <p>Lasche-Nr. II 2</p>

Regelmäßige Berichterstattung durch das Risikokomitee

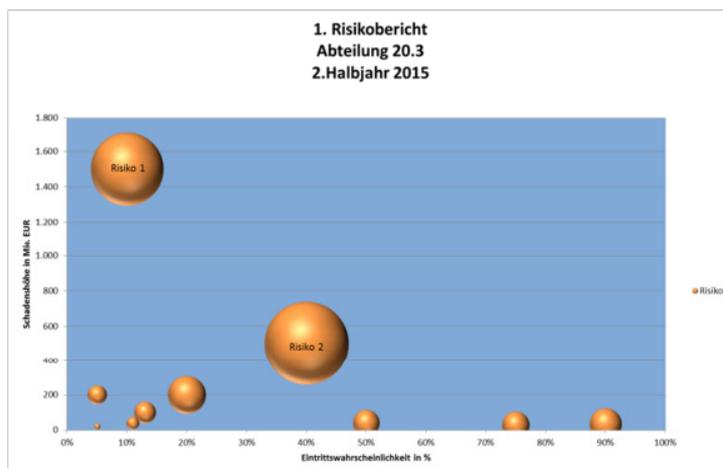
Die transparente Zusammenführung aller im IKS des Beteiligungsmanagements betrachteten Risiken erfolgt durch ein Risikokomitee, das 2x im Jahr tagt. Es berichtet danach einmal im Sommer und einmal zum Jahresende an die Amtsleitung. Zur Vorbereitung der Sitzungen des Risikokomitees greifen die Mitglieder zunächst auf bestehenden Instrumente und Einzelberichterstattungen zurück. Dies sind im Wesentlichen alle unterjährigen Berichte/Zusammenstellungen sowie die Risikoberichterstattung im Jahresabschluss der einzelnen Beteiligungsunternehmen. Daneben werden die in den regelmäßigen Dienstbesprechungen und der wiederkehrenden Regelrücksprachen der einzelnen Sachgebiete von einzelnen Beteiligungsbetreuern erkannten Risiken an die Sachgebietsleitungen gesammelt. Aktuell neu auftretende, mögliche Risiken (z.B. aus der Umsetzung neuer Gesetzesvorgaben oder geänderter Rechtsprechung) werden zudem laufend erfasst. Das Risikokomitee arbeitet unabhängig nach einem festgelegten Muster, das in Anlehnung an vergleichbare Organisationen bei privatwirtschaftlichen Unternehmen wie folgt aussieht:

- Es wird in folgenden Angelegenheiten beraten:
 - Identifikation der Top-10-Risiken
 - Änderungen und Anpassungen von zurückliegenden Risikobewertungen
 - Auswahl, Änderung und Anpassungen sowie Weiterentwicklung der Methodik der Risikobewertung
 - Weiterentwicklung von Instrumenten zur Risikoüberwachung/-erfassung
- Ungenauigkeiten und Unsicherheiten werden bei der Bewertung akzeptiert, „Nicht messbar“ bedeutet NICHT „nicht vorhanden“.
- Bei akut auftretenden, neuen und umfangreichen Risiken kann das Risikokomitee auch außerhalb des Tagungsturnus zusammentreten.
- Die Vertreter haben auch im laufenden Geschäft des Beteiligungsmanagement die Risiken im Blick.
- Es können Handlungsempfehlungen zu den Top-10-Risiken abgegeben werden.

Die Bewertung der Risiken erfolgt in Anlehnung an nachfolgendes Schema, das Eintrittswahrscheinlichkeit und Höhe des finanziellen Risikos ermittelt.



In einem zweimal jährlich verfassten Risikobericht wird schließlich die unterjährig kontinuierliche Arbeit schriftlich durch das Risikokomitee zusammengefasst. Das Ergebnis stellt eine zweiseitige komprimierte Übersicht über die zehn wichtigsten finanziellen Risiken in Tabellenform mit Kurzerläuterung und eine graphische Visualisierung (siehe Abbildung) dar.



Fazit: Die wiederkehrende Analyse und das Risikobewusstsein entscheidend ist von entscheidender Bedeutung. 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.

ⁱ Für eine weiterführende Darstellung siehe auch das Kapitel 6: Die beihilferechtliche Beordnung am Beispiel der Stadt Frankfurt am Main in: Handbuch Europäisches Beihilferecht, Hessischer Städtetag, Wiesbaden 2015, S. 98-121.