

Institut für den öffentlichen Sektor

Public Governance

ZEITSCHRIFT FÜR ÖFFENTLICHES MANAGEMENT

Vernetzte Sicherheit – eine Herausforderung für Bund, Länder und Kommunen

Gastkommentar
Dr. Emily Haber
Staatssekretärin im Bundesministerium
des Innern

Neuer § 2b UStG –
Übergangsfrist bis 2021 sinnvoll nutzen

Das Radar der Beteiligungsverwaltung:
ein aktives Risikomanagement

Kompetenzprofil für öffentliche
Aufsichtsräte – die Mischung macht's

Gefördert durch



Das Radar der Beteiligungsverwaltung: ein aktives Risikomanagement

In Zeiten zunehmender kommunaler Aufgaben, reduzierter Finanzierungsspielräume und hoher Leistungserwartung der Öffentlichkeit gewinnt das Bewusstsein für Risiken zunehmend auch in Städten und Gemeinden an Bedeutung. Da eine Vielzahl der lokal erforderlichen Leistungen durch Beteiligungsunternehmen bzw. Eigenbetriebe erbracht wird, rücken auch die Risiken dieser Unternehmen und die entsprechenden Steuerungsmechanismen auf Gesellschafterebene verstärkt in den Fokus. Im Sinne einer vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltssteuerung ist es angebracht, mithilfe eines systematischen Vorgehens Risiken zu identifizieren, zu bewerten und mit Handlungsempfehlungen zu versehen. Wie die Umsetzung gelingen kann, zeigt das Beispiel des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main.

Entgegen den Regelungen für Einzelgesellschaften, die etwa auf Basis des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) seit 1998 normiert sind, existieren für den „Gesamt-Konzern“ Stadt bzw. Kommune in der Hessischen Gemeindeordnung keine gesetzlichen Vorgaben zur Risikoüberwachung und -steuerung im Beteiligungsmanagement. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt am Main hat daher im Frühjahr 2015 in Anlehnung an privatwirtschaftliche und erste kommunale Ansätze¹ ein Internes Kontrollsystem (IKS) für das städtische Beteiligungsmanagement entworfen, das in einem späteren Schritt Eingang in ein Gesamtrisikomanagement Frankfurts finden kann. Das Interne Kontrollsystem für das städtische Beteiligungsmanagement hat das Ziel, wirtschaftliche, fachliche, rechtliche und organisatorische Risiken zu identifizieren und zu kontrollieren (vergleiche Abbildung 1). Daher wurde für das IKS bewusst ein Ansatz gewählt, der über ein rein prozess- und verwaltungsbezogenes Internes Überwachungssystem (IU) hinausgeht: Das IKS

umfasst auch ein zukunftsorientiertes Risikomanagementsystem (RMS) für diejenigen wirtschaftlichen Risiken, die dem Haushalt der Stadt möglicherweise aus den Beteiligungsunternehmen entstehen.

Üblicherweise werden bei einem Risikomanagementsystem eine strategische und eine operative Ebene unterschieden. Während die strategische Ebene im Wesentlichen die Gesamtstrategie des Risikomanagements in den Blick nimmt und hierbei insbesondere eine Risikotragfähigkeit unter Berücksichtigung der gesetzlich zugewiesenen Aufgaben bestimmt, 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 Interne Überwachungssystem (IU) und das Risikomanagementsystem (RMS) bilden die zwei Säulen des Internen Kontrollsystems (IKS) des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main (vergleiche Abbildung 1).

Das IU befasst sich mit Risiken, die aus dem Bereich der Beteiligungsverwaltung stammen oder diese überwiegend betreffen. Unter fachliche Risiken fällt beispielsweise die Nichterfüllung des öffentlichen Zwecks, rechtliche Risiken umfassen etwa Verstöße gegen das EU-Beihilferecht, und als organisatorische Risiken gelten zum Beispiel Cyber-Angriffe. Das RMS beleuchtet Risiken, die vorrangig aus dem Bereich der einzelnen Beteiligungsgesellschaften herrühren – etwa mangelnde Bonität als ein wirtschaftliches Risiko. Für das RMS ist hervorzuheben, dass es sich auf zukünftige Risiken und Entwicklungen in den einzelnen Beteiligungsunternehmen konzentriert und hierfür die eigenen Controllinginstrumente wie beispielsweise die jährlichen Wirtschaftsplangespräche und die fünfjährigen Mittelfristplanungen nutzt.

Praktikabilität als Ziel und klarere Abläufe 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

¹ Vgl. KGSt (2011): Kommunales Risikomanagement. Teil 1: Das kommunale Risikofrühwarnsystem (B5/2011)

Abbildung 1: Der Aufbau des internen Kontrollsystems der Stadt Frankfurt am Main



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. Die Praktikabilität war ein wesentliches Anliegen bei der Entwicklung des RMS-Ansatzes für das Beteiligungsmanagement der Stadt Frankfurt. Damit sollte

dieser Ansatz auch für kleinere Städte und Kommunen anwendbar sein.

Neben der neu geschaffenen Transparenz bei Risiken ist ein weiterer positiver Effekt des IKS, dass in Bezug auf alle Instrumente (wie etwa Prüfkataloge, Prozesshandbücher, Checklisten) eine Verdeutlichung verwaltungsinterner Abläufe erfolgt. So wird beispielsweise durch die Dokumentation der Prozesse ersichtlich,

ob Dopplungen von Erfassungen oder unzureichende Ergebnisdarstellungen vorliegen. Diese Erkenntnisse können zu Verbesserungen herangezogen werden. Die Risiken (zum Beispiel die Überkompensation von [EU-]Beihilfezahlungen; vergleiche Abbildung 2) werden der Übersichtlichkeit halber in verschiedene Risikoarten² (wirtschaftliches Risiko) unterteilt. Dies dient der besseren Übersicht über die den einzelnen Risikofeldern (hier Bilanz/GuV/Jahresabschluss) zugeordneten Instrumente sowie in verwaltungsinterner Hinsicht der Zuständigkeitsverteilung. Einzelne Risiken und Instrumente zu deren Bestimmung und Kontrolle können mehrere Risikoarten betreffen. Die vorgenommene Eingruppierung stellt den Schwerpunktbereich des Risikos dar. Jeder Risikoart werden eine Beschreibung und ein Überwachungsinstrument zugeordnet. Dabei erlaubt ein Hyperlink den direkten Zugang zu Hintergrundinformationen und zum Stand der Umsetzung, wodurch die Zugriffsgeschwindigkeit erhöht und der Verwaltungsvorgang verkürzt wird. Am nachfolgenden Beispiel der quartalswei-

Abbildung 2: Beispiel einer Maßnahme zur Risikominimierung – Beihilfezahlungen und das Instrument der Überkompensationskontrolle (ÜKK)



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 quartalsweise kontrolliert. Die hier aufgeführten Anweisungen inklusive Schulungsunterlagen und Meldungen zeigen das Vorgehen und die Umsetzung.</p>	<p>Turnus: Quartalsweise Verantwortlichkeit: Controlling und Unternehmensberater Rechtliche Grundlage: EU-Beihilferecht Umsetzungskontrolle: Interne Dokumente und Maßnahmen finden Sie <i>hier</i>.</p>

Quelle: Risikohandbuch des Beteiligungsmanagements der Stadt Frankfurt am Main

² Einen Überblick über die Risikoarten gibt Abbildung 1

sen Überkompensationskontrolle wird dies verdeutlicht, da es als rechtliches Top-1-Risiko eine Vielzahl von Beteiligungen betrifft.³

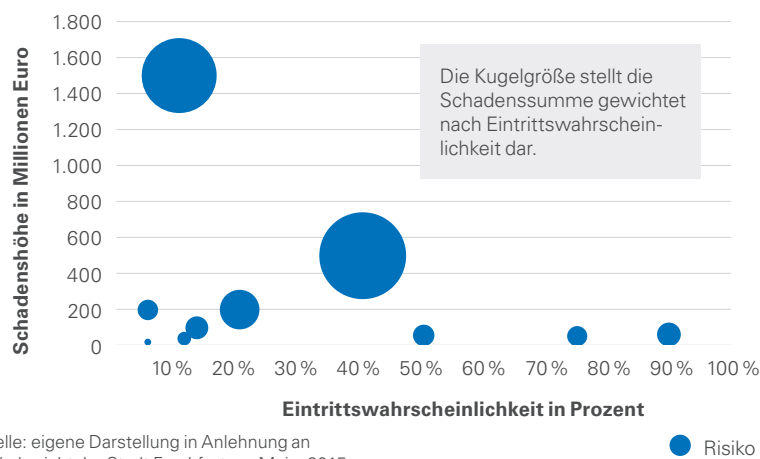
Regelmäßige Berichterstattung durch das Risikokomitee

Die transparente Zusammenführung aller im IKS des Beteiligungsmanagements betrachteten Risiken erfolgt durch ein Risikokomitee, das sich aus den Abteilungs- und Sachgebietsleitungen sowie den IKS-Beauftragten zusammensetzt und zweimal im Jahr tagt. Es berichtet einmal im Sommer und einmal zum Jahresende an die Amtsleitung. Bei akut auftretenden, neuen und umfangreichen Risiken kann das Risikokomitee auch außerhalb des Tagungsturnus zusammentreten. Die Vertreter haben jedoch auch im laufenden Geschäft des Beteiligungsmanagements die Risiken im Blick.

Zur Vorbereitung der Sitzungen des Risikokomitees greifen die Mitglieder zunächst auf bestehende Instrumente und Einzelberichterstattungen zurück. Dies sind im Wesentlichen alle unterjährigen Berichte bzw. Zusammenstellungen sowie die Risikoberichterstattung im Jahresabschluss der einzelnen Beteiligungsunternehmen. Daneben werden die in den regelmäßigen Dienstbesprechungen und den wiederkehrenden Regelrücksprachen der einzelnen Sachgebiete von einzelnen Beteiligungsbetreuern erkannten Risiken an die Sachgebietsleitungen gesammelt weitergegeben. Neue mögliche Risiken (zum Beispiel aus der Umsetzung neuer Gesetzesvorgaben oder geänderter Rechtsprechung) werden zudem laufend erfasst.

Das Risikokomitee arbeitet unabhängig nach einem festgelegten Muster, das sich in Anlehnung an vergleichbare Organisationen bei privatwirtschaftlichen Unternehmen über die folgenden Angelegenheiten bespricht: Im Rahmen der Beratungen werden zunächst die Top-10-Risiken

Abbildung 3: Bewertung der Top-10-Risiken
1. Risikobericht, Abteilung 20.3, 2. Halbjahr 2015



der Beteiligungsverwaltung identifiziert. Zu diesen zehn Risiken kann das Komitee auch Handlungsempfehlungen abgeben. Zudem wird über die Änderung und Anpassung zurückliegender Risikobewertungen beraten. Auch über die Auswahl, Änderung, Anpassung und Weiterentwicklung der Methodik zur Risikobewertung sowie der Instrumente zur Risikoüberwachung und -erfassung wird diskutiert.

Die Bewertung der Risiken erfolgt in Anlehnung an ein Schema, das die Eintrittswahrscheinlichkeit sowie die Höhe des finanziellen Risikos ermittelt. Als gering wird ein Risiko demnach bewertet, wenn es niedrige finanzielle Auswirkungen hat und mit einer geringen Wahrscheinlichkeit eintritt. Hohe Risiken stellen im Gegenzug Gefährdungen dar, deren Eintrittswahrscheinlichkeit groß ist und die erhebliche finanzielle Auswirkungen haben können. Bei der Bewertung dieser Risiken werden Ungenauigkeiten und Unsicherheiten akzeptiert. Ein „nicht messbar“ darf also nicht in ein „nicht vorhanden“ übersetzt werden, sondern wird mit einer bestmöglichen Schätzung belegt.

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 grafische Visualisierung (vgl. Abbildung 3) dar.

Fazit

Im Hinblick auf das Ziel, finanzielle Risiken auf Beteiligungsebene besser kontrollieren zu können, stellt das hier beschriebene Modell der Stadt Frankfurt am Main einen praxisorientierten Ansatz dar, der sich an Best-Practice-Lösungen orientiert. Das Modell trägt dazu bei, dass die Stadt ihre Aufgaben, die die Beteiligungen Frankfurts betreffen, bewältigt sowie die entsprechenden Leistungsziele mit höherer Wahrscheinlichkeit erreicht. Weiterhin kann das Modell Schäden vermeiden, die sich unter Umständen auch auf die Bürger der Stadt auswirken könnten. Entscheidend für den Erfolg der Risikoerkennung und -steuerung und daraus folgend für eine nachhaltige Steuerung der Beteiligungsverwaltung ist die grundsätzliche Bereitschaft, systematisch eigene Prozesse und Beteiligungen wiederkehrend unter die Lupe zu nehmen. Auf diese Weise lässt sich ein Bewusstsein in der gesamten Verwaltung schaffen, das es ermöglicht, eventuelle Risiken frühzeitig zu erkennen und im Eintrittsfall schneller zu reagieren. Indem Verwaltungsmitarbeiter einbezogen werden, könnte dieser Effekt auch auf der operativen Ebene erreicht werden. |

Lars Scheider,

Leiter der Abteilung Beteiligungsmanagement, Stadtkämmerei Frankfurt am Main

³ Eine Überkompensation liegt vor, wenn die Beihilfezahlungen über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten für die Erfüllung der Verpflichtung zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.

Für eine weitere Darstellung siehe auch Hessischer Städtetag, Wiesbaden (2015): Handbuch europäisches Beihilferecht, Kapitel 6: Die beihilferechtliche Beordnung der Stadt Frankfurt am Main., S. 98–121