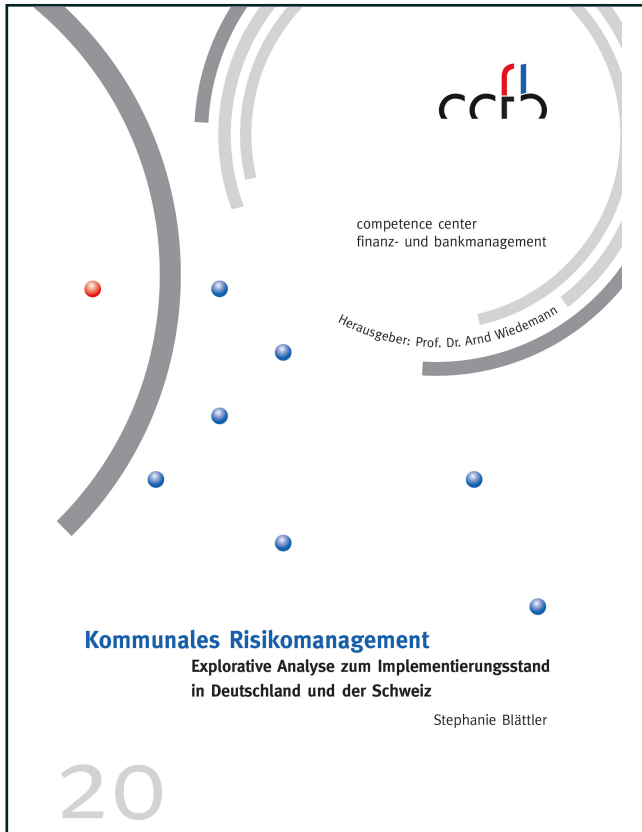




Stephanie Blättler (Autor)

Kommunales Risikomanagement

*Explorative Analyse zum Implementierungsstand in Deutschland
und der Schweiz*



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/7843>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany
Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Problemstellung

In der heutigen wettbewerbsintensiven, sich rasch wandelnden globalen Wirtschaft sind Organisationen gezwungen, eine Vielzahl von innovativen Führungsinstrumenten und Techniken zu prüfen und in vielen Fällen zu adaptieren oder zu implementieren. In den vergangenen Jahren wurde so das Risikomanagement von wachsender Bedeutung für Unternehmen. Als Konsequenz vergangener Skandale und als Folge von regulatorischen Vorgaben hat sich das Risikomanagement in privatwirtschaftlichen Organisationen mehrheitlich etabliert.¹ Auch im öffentlichen Sektor wird ein aktiver Umgang mit Risiken in den letzten Jahren zunehmend und vielseitig diskutiert.

Eine wachsende Komplexität des Verwaltungshandelns, ein output-orientierter Blick auch auf der lokalen Ebene, eine ausweitende Delegation der Verantwortung auf die Fachebene und eine vermehrte Einbindung Privater in die Erbringung öffentlicher Dienste bezeugen die zunehmende Relevanz eines Risikomanagements.² Die öffentliche Verwaltung steht der Herausforderung gegenüber, bei der Adaption des Führungsinstrumentes den besonderen operativen Belangen zu begegnen. Obwohl sich die Rahmenbedingungen öffentlicher Unternehmen von jenen der Privatwirtschaft unterscheiden, sind doch die wichtigsten Elemente des Risikomanagements im öffentlichen Sektor ähnlich zu denen der Privatwirtschaft. Insofern kann beim Aufbau des Risikomanagements im öffentlichen Sektor auf die Erfahrungen und Empfehlungen aus dem Privatsektor zurückgegriffen werden. Eine unveränderte Übertragung wird jedoch aufgrund von erheblichen Unterschieden des privaten und des öffentlichen Sektors nicht möglich und sinnvoll sein.³

Trotz großer Unsicherheiten und mangelnden Ressourcen konnten Städte und Gemeinden wie Karlsruhe, Buchrain und Lostorf erfolgreich ein Risikomanagement implementieren. Einigen anderen Gemeinden und Städte steht die Herausforderung der Implementierung eines Risikomanagements noch bevor. Ein zentraler Gegenstand dieser Arbeit ist, herauszufinden, welche Faktoren wesentlich zum heutigen Stand des kommunalen Risikomanagements in Deutschland und der Schweiz beitragen. Diese Faktoren sollen unterschiedliche Anspruchsgruppen dabei unterstützen, das kommunale Risikomanagement erfolgreich zu implementieren.

¹ Vgl. Beasley, M. / Branson, B. / Hanock, B. (2015), S. 10.

² Vgl. Schwarting, G. (2006), S. 232.

³ Vgl. Birkholz, K. (2009), S. 158.





1.2 Zielsetzung

Die Arbeit zielt darauf ab, den Forschungsstand des Risikomanagements im öffentlichen Sektor, mit Fokus auf Deutschland und die Schweiz, zunächst anhand der bestehenden Literatur zu eruieren. Die Analyse soll zudem die aktuelle Praxis des Risikomanagements im öffentlichen Sektor diskutieren und vergleichen sowie Faktoren identifizieren, die den Implementierungsprozess beeinflussen. Mit der Implementierung von Risikomanagement ist die vollständige Einführung eines dokumentierten und überwachten Risikomanagements gemeint. Ist der Implementierungsprozess abgeschlossen, wird der laufende Betrieb des Risikomanagementprozesses aufgenommen.

In der vorliegenden Arbeit werden die allgemeine Charakteristik und die Einflussfaktoren der öffentlichen Verwaltungen in Bezug auf die Implementierung von Risikomanagement im deutschsprachigen Raum analysiert. Dieser Schwerpunkt wurde gewählt, weil im Wissen und Verständnis über Faktoren mit Einfluss auf die Implementierung des Risikomanagements in deutschen und Schweizer Gemeindeverwaltungen eine Forschungslücke besteht.

Vor diesem Hintergrund werden folgende forschungsleitenden Fragen mit Bezug auf öffentliche Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz identifiziert:

Forschungsfrage 1: Wie wird das kommunale Risikomanagement, insbesondere in Deutschland und der Schweiz, in der Literatur behandelt?

Forschungsfrage 2: Wie sieht die gegenwärtige kommunale Risikomanagement-Praxis in Deutschland und der Schweiz aus?

Forschungsfrage 3: Welche Faktoren beeinflussen die Implementierung des kommunalen Risikomanagements in Deutschland und der Schweiz?

Die Arbeit wählt einen Ansatz aus der vergleichenden Wissenschaft, wodurch Unterschiede und Gleichheiten der politischen Systeme beschrieben und erklärt werden können. Anhand von drei Fallstudien wird aufgezeigt, welche Indikatoren auf den heutigen Stand der Umsetzung von Risikomanagement Einfluss genommen haben. Mithilfe der Herleitung von Einflussfaktoren aus der Literatur und abgeleitet von den Agentur-, Kontingenz- und Neoinstitutionentheorien, folgt eine Gegenüberstellung der Kommunen und eine Ausarbeitung der Einflussfaktoren auf die Implementierung von Risikomanagement. In einem weiteren Schritt werden die theoretisch hergeleiteten und anhand der Fallstudien geprüften resp. ergänzten Einflussfaktoren bei einem bereinigten Sample von 520 deutschen und Schweizer Gemeinden analysiert. Die Ergebnisse der qualitativen Untersuchungen können damit verifiziert, falsifiziert oder komplementiert werden. Aufgrund des explorativen Charakters des Themas werden explorative Fragestellungen anstelle von Hypothesen eingesetzt, da eine aus-



reichende theoretische und/oder empirische Fundierung fehlt, um die aktuell noch wenig bekannten Zusammenhänge zu analysieren.⁴

⁴ Vgl. Lakatos, I. (1974), S. 90.



1.3 Forschungsstand und Forschungslücke

Verwaltungsspezifische Aspekte zum Risikomanagement im deutschsprachigen Raum wurden bislang lediglich vereinzelt in der Literatur diskutiert. Die Mehrheit der Literatur ist gezielt auf privatwirtschaftliche Organisationen ausgerichtet. Auch bei empirischen Untersuchungen wurden bisher umfangreiche Studien zum Risikomanagement hauptsächlich bei privatwirtschaftlichen Organisationen durchgeführt. Empirische Erhebungen bei Nonprofit-Organisationen greifen dieses Thema seltener auf,⁵ wobei ein zunehmendes Interesse mit einer tendenziell steigenden Anzahl von Publikationen zum Thema kommunales Risikomanagement feststellbar ist.

Die Literaturanalyse dient dazu, dem Leser eine Übersicht über die Entwicklungen von Risikomanagement zu geben, und zeigt, wie es zunehmend, insbesondere im privatwirtschaftlichen Sektor, zum wesentlichen Bestandteil der Management-Führungsaufgabe wurde. Die umfangreiche akademische Forschung zum Risikomanagement konzentriert sich auf das Management spezifischer Risiken wie Naturkatastrophen sowie auf spezifische Bereiche des Risikomanagements wie zum Beispiel Risikoanalyse und Risikominderung.⁶ Diese Arbeit fokussiert auf den Schwerpunkt der Implementierung von Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen in Deutschland und der Schweiz.

Studien zum Risikomanagement im öffentlichen Sektor, insbesondere mit der Einschränkung auf den deutschsprachigen Raum, wurden weniger häufig durchgeführt. In der nahen Vergangenheit ist dennoch eine steigende Anzahl Publikationen und damit eine zunehmende Relevanz des Themas feststellbar.

Eine Vielzahl an Literatur im öffentlichen Bereich greift auf Studien zurück, die im Kontext von erwerbswirtschaftlichen Organisationen verfasst wurden. Daher ist es naheliegend, deren Erkenntnisse im öffentlichen Sektor zu reflektieren. Fone, M. / Young, P. (2001) betonen, dass dem Unterschied zwischen den beiden Sektoren Rechnung zu tragen ist und ein Risikomanagement, welches für börsennotierte Unternehmen gilt, nicht unverändert auf den öffentlichen Sektor übertragen werden kann.⁷

In diesem Zusammenhang untersuchten Crawford, M. / Stein, W. (2004) Governance-Leitfäden in Großbritannien, die von Körperschaften des öffentlichen Rechts und Fachverbänden herausgegeben wurden. Sie analysierten deren Wirksamkeit bei der Unterstützung von Kommunalverwaltungen, damit diese die Corporate-Governance-Anforderungen für das Risikomanagement erfüllen können. Ergänzt wird die Analyse von Ergebnissen aus einem Forschungsprojekt, welches Risikomanagement-Strukturen und -Methoden in fünf britischen Kommunalverwaltungen untersucht hat. Dabei konnten mehrere Schwachstellen in den Leitfäden und den von den Kommunalverwaltungen übernommenen Richtlinien festgestellt werden. Die Leitfäden fokussieren unzureichend auf die Entwicklung eines nachhaltigen Prozes-

⁵ Vgl. Heilmair, A. (2009), S. 3.

⁶ Vgl. Loan, C. (2012), S. 7.

⁷ Vgl. Fone, M. / Young, P. (2001), S. 18.



ses. Eine Mehrheit der Organisationen startet das Risikomanagement mit einem Brainstorming und stellt eine lange Liste mit Risiken auf. Den Anleitungen gelingt es nicht, darzustellen, wie diese Liste auf einen handhabbaren Anteil reduziert werden kann, womit die Gefahr besteht, dass das Wissen nicht weiter multipliziert wird.⁸

Mit einem ersten umfassenden Sammelwerk bieten Scholz, F. / Schuler, A. / Schwintowski, H.-P. (2009) einen Überblick zum Stand und zur Entwicklung des Risikomanagements der öffentlichen Hand mit Fokus auf die Schweiz, Deutschland und angelsächsische Länder. Zudem wird die Sicht der öffentlichen Finanzkontrolle thematisiert und der gesetzliche Rahmen des kommunalen Risikomanagements diskutiert. Der zweite Teil des Sammelwerkes diskutiert Praxisbeispiele öffentlicher Unternehmen. Die Autoren kommen zu der Erkenntnis, dass der Fortschritt – sowohl in der Praxis als auch in der Wissenschaft – noch klein ist. Sie sind der Überzeugung, dass das kommunale Risikomanagement viel Substanz und Potenzial für die Wissenschaft bietet.⁹

Ein umfassendes Werk zum Risikomanagement in Kommunen mit Fokus auf Deutschland publizierte Schwarting, G. (2015). Neben dem kommunalspezifischen Risikomanagementprozess liefert er Grundlagen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, Akteuren im Risikomanagement und eine Darstellung kommunalspezifischer Risikoarten. Er greift dabei auf eine Vielzahl von Veröffentlichungen und Materialien von öffentlichen Verwaltungen wie beispielsweise die Praxisanleitung der eidgenössischen Finanzverwaltung zurück, führt jedoch keine empirischen Studien durch.

Einige der wenigen Studien zum Risikomanagement in deutschen Kommunen publizierten Burth, A. / Hilgers, D. (2012), wobei sie die kommunale Risikoberichterstattung in doppelten Lageberichten vergleichen. Dabei geben sie einen Überblick, wie die Regelungen zur Risikoberichterstattung in den Bundesländern festgehalten werden. Überdies bewerten sie die Risikoberichterstattung ausgewählter nordrhein-westfälischer Kommunen nach den Kriterien Vollständigkeit, Richtigkeit/Plausibilität und Klarheit/Übersichtlichkeit. Als Ergebnis stellen die Autoren erhebliche Mängel in der Risikoberichterstattung fest. Aus dieser Studie wird der Zusammenhang zwischen der Lageberichterstattung und dem tatsächlich praktizierten Risikomanagement nicht ersichtlich. Der Leser bleibt im Unklaren, ob der Mangel in der Berichterstattung auf einen Mangel im Risikomanagementsystem zurückzuführen ist. Weiter wird die Frage nicht abschließend beantwortet, ob ausschließlich die genannten Rechtsvorschriften Ursache dafür sind, dass Kommunen über Risiken berichten. Als Konsequenz wäre eine Beantwortung der Frage, ob fehlende Rechtsvorschriften zur Implementierung des Risikomanagements und zum systematischen Betrieb von Risikomanagement Ursache dafür sind, dass das Risikomanagement möglicherweise nicht praktiziert wird, wertvoll.

In der Schweiz wurden im Rahmen eines groß angelegten Forschungsprojekts einige Studien zum Thema ganzheitliches Risikomanagement in Schweizer Gemeinden publiziert. Das Forschungsprojekt hatte zum Ziel, ein Rahmenkonzept für ein ganzheitliches Risikomanagement

⁸ Vgl. Crawford, M. / Stein, W. (2004), S. 510 f.

⁹ Vgl. Scholz, F. / Schuler, A. / Schwintowski, H.-P. (2009), S. 12.



zu entwickeln.¹⁰ Hunziker, S. / Dietiker, Y. (2013) untersuchten dabei die bestehenden gesetzlichen und regulatorischen Vorlagen für Schweizer Gemeinden. Sie zeigen auf, dass keine direkte Pflicht zur Durchführung einer Risikobeurteilung besteht, sondern lediglich Empfehlungen ausgesprochen werden. Allerdings wird indirekt Druck ausgeübt, Maßnahmen zur Risikominimierung einzuführen. Eine weitere Studie zu demselben Forschungsprojekt publizierten Blättler, S. / Hunziker, S. (2015), wobei sie von Erfahrungen bei der Implementierung von Risikomanagement berichten und daraus Empfehlungen für die Praxis ableiten.

Aus dem Forschungsprojekt resultierte das Buch „Ganzheitliche Risikosteuerung in 10 Schritten“¹¹. Darin wird praxisnah aufgezeigt, wie in zehn Schritten – von der Vorbereitung über das interne Umfeld bis zum Aktionsplan, Präsentation im Gemeinderat und Schulung der Mitarbeitenden – ein ganzheitliches Risikomanagement implementiert wird. Die zehn Umsetzungsschritte werden an konkreten Beispielen erläutert.

Aktuelle Studien im Bereich des Risikomanagements, welche sich mit Faktoren mit Einfluss auf den Implementierungsfortschritt im Risikomanagement beschäftigen, sind die von Beasley, M. / Clune, R. / Hermanson, D. (2005), Mikes, A. (2009) sowie Woods, M. (2009). Beasley, M.S. / Clune, R. / Hermanson, D.R. (2005) haben festgestellt, dass der Implementierungsfortschritt des Risikomanagements privatwirtschaftlicher Organisationen von Faktoren wie dem Vorhandensein eines Chief Risk Officer, der Unabhängigkeit des Aufsichtsrates, der Unterstützung durch das Management und des Wirtschaftsprüfers, der Organisationsgröße, der Branche und dem Land des Geschäftssitzes abhängig ist. Mikes, A. (2009) illustriert, basierend auf Organisationen der Privatwirtschaft, vier Idealtypen von Risikomanagement-Modellen und zeigt, dass diese als Folge von institutionellem Druck und Kontingenzvariablen wie Größe, Alter, Technologie, Umwelt und Strategie entstehen. Woods, M. (2009) zeigte anhand einer Fallstudie im öffentlichen Sektor von England, dass die Kontingenzfaktoren zentrale Regierungspolitik, Informations- und Kommunikationstechnologie und Organisationsgröße sich auf das Risikomanagement auswirken.

Die genannten Studien bestätigen, dass das kommunale Risikomanagement sich in einem aktuellen Entwicklungsprozess befindet und von zunehmender Wichtigkeit ist. Dabei zeigt sich, dass einigen Kommunen der Schritt zu einem funktionierenden Risikomanagementsystem noch nicht gelungen ist. Dennoch gibt es Gemeinden, die in der Implementierung bereits weit vorangeschritten sind.

Für Gemeinden, denen die Herausforderung Implementierung eines Risikomanagements bevorsteht, kann es hilfreich sein, von Fällen zu lernen, bei denen Risikomanagement bereits in Betrieb ist. Daher besteht der Bedarf, aufzuzeigen, wie es einigen Gemeinden gelungen ist, ohne zusätzlichen Ressourceneinsatz personeller Natur ein Risikomanagement zu implementieren.

¹⁰ Während zwei Jahren (2012–2014) wurde im Rahmen eines vom Schweizer Bund geförderten Forschungsprojekts der Hochschule Luzern und der Fachhochschule Nordwestschweiz ein gemeindespezifisches Umsetzungskonzept zur Implementierung und Etablierung des IKS und Risikomanagements durchgeführt.

¹¹ Vgl. Hunziker, S. et al. (2015).



tieren. Diese Fallstudien sollen den Gemeinden, welche eine Implementierung des Risikomanagements vorsehen, aufzeigen, wie sie vorgehen können und worauf zu achten ist.



2 Grundlagen zum kommunalen Risikomanagement

2.1 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland und der Schweiz

2.1.1 Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung

Bis anhin fehlt eine länderübergreifende Untersuchung zum Risikomanagement in öffentlichen Verwaltungen. Für Themenfelder wie die Corporate Governance¹² werden bereits Studien mit multinationalen Vergleichen durchgeführt. Internationale Vergleiche des Risikomanagements im Kontext öffentlicher Verwaltungen im deutschsprachigen Raum existieren bisher noch keine. Die Schwierigkeit beim Vergleich von Fallstudien in Deutschland und der Schweiz sind einerseits länderspezifische organisatorische sowie politische Rahmenbedingungen und Staatsverständnisse, aber auch unterschiedliche Fachtermini.¹³ Eine bedeutsame Erkenntnis aus bi- und multinationalen Studien im Bereich der Corporate Governance ist, dass länderübergreifende Untersuchungen neue Erkenntnisse entwickeln können, welche durch nationale Recherchen unerkannt bleiben würden.¹⁴

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich in ihrer Auswahl auf die Länder Deutschland und Schweiz. Die beiden Nationen lassen sich der kontinentaleuropäisch-föderal geprägten Verwaltungstradition zuordnen. Beide Staaten sind föderalistisch geprägt mit starken dezentralen Einheiten.¹⁵ Solche annähernden Voraussetzungen ermöglichen eine gesamtheitliche Untersuchung und einen Vergleich trotz unterschiedlicher länderspezifischer Voraussetzungen.

Der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit fokussiert auf Gemeinden als der dritten politischen Ebene mit eigener Autonomie und Behörde.¹⁶ In Deutschland gelten die Gemeinden wegen fehlender Gesetzgebungskompetenz staatsrechtlich nicht als eigene Ebene, werden jedoch politisch als eigenständige Ebene gesehen.¹⁷

Die Organisation einer Gemeinde fällt vielfältig aus. Da die Typisierung von Kommunalverwaltungen nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist, wird folgend darauf verzichtet und einzig auf Organisationsformen eingegangen, die in deutschen und Schweizer Gemeinden häufig Anwendung finden.

Teile der Gemeinde, die nicht zur Verwaltung im engeren Sinne zählen wie beispielsweise Beteiligungsunternehmen¹⁸, werden aufgrund differierender Ausgangsbedingungen ausge-

¹² Beispielsweise der Bericht von Weil, Gotshal and Manages LLP (2002), welcher einen Vergleich der Corporate Governance Codes in der EU vornimmt, oder Clarke, T. (2007), „International Corporate Governance. A comparative approach“.

¹³ Ein Vergleich von Deutschland und der Schweiz führt zur Verwendung unterschiedlicher Begrifflichkeiten. Gewisse Wörter sind als Äquivalent für bestimmte Begebenheiten zu werten (bspw. Kanton = Bundesland; Kommune = politische Gemeinde; Geschäftsleitung = Gemeindeleiter).

¹⁴ Vgl. Hopt, K. / Prigge, S. (1998), S. 5.

¹⁵ Vgl. Kuhlmann, S. (2010), S. 142.

¹⁶ Weitere in der Literatur und Praxis verwendete Begriffe sind Kommunal- und Stadtverwaltungen, welche hier als Synonyme verwendet werden.

¹⁷ Vgl. Wollmann, H. (1998), S. 55.

¹⁸ Eine kommunale Beteiligung bzw. ein kommunales Unternehmen ist eine aus der unmittelbaren Kommunalverwaltung ausgegliederte und verselbstständigte Verwaltungseinheit nach privatem Recht. Sie hat zum



klammert. Beteiligungen in privatwirtschaftlicher Form (z.B. AG, GmbH oder andere Gesellschaftsformen) unterliegen einem anderen Gesetz als die Kernverwaltung (z.B. Aktiengesetz, GmbHG) und müssen im Gegensatz zu Kommunen über ein Risikomanagementsystem verfügen.¹⁹ Diese unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen führen dazu, dass sich eine Berücksichtigung von Beteiligungsunternehmen für die Untersuchungen dieser Arbeit nicht eignet. Dieser Ausschluss erfolgt unter dem Wissen, dass ein gemeindeweites Risikomanagement idealerweise auch Beteiligungsrisiken berücksichtigt.

Zwecks besserer Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit die männliche Schreibweise stellvertretend auch für die weibliche Form verwendet (bspw. Verwaltungsleiter, Gemeindevorsteher, Kämmerer etc.). Die Verwendung der neutralen Form dient demselben Zweck und gilt stellvertretend für die weibliche wie auch für die männliche Form (bspw. Leitung Finanzen).

2.1.2 Die öffentliche Verwaltung in Deutschland

Seit 1949 ist die Bundesrepublik Deutschland ein parlamentarisches Regierungssystem und bundesstaatlich organisiert. Bestehend aus 16 Bundesländern, hat jedes Land eine föderalistisch-bundesstaatliche Gewaltentrennung mit eigener Exekutive, Legislative und Judikative. Die Kompetenzen in der Gesetzgebung liegen mehrheitlich beim Bund. Die Verwaltung und die Rechtsprechung übernehmen zu einem großen Teil die Länder. Die Gemeindeordnung wird nach Art. 70 des Grundgesetzes vom Landesparlament erlassen und ist von Land zu Land sehr unterschiedlich. Art. 28 Gemeindegesetz garantiert Städten und Gemeinden ein Recht auf kommunale Selbstverwaltung, womit sie eigene Angelegenheiten selbst und eigenverantwortlich regeln und entscheiden können, dies im Rahmen des Gesetzes. Es existiert also eine Selbstverwaltungsgarantie, wobei die Gemeindeordnung den Aufbau, die Struktur, die Zuständigkeiten, die Rechte und Pflichten der kommunalen Organe und der Verwaltung festsetzt.²⁰ Zudem regelt die Gemeindeordnung die staatliche Aufsicht über die Gemeinde. Eine nächste Abstufung und Präzisierung zur Gemeindeordnung ist die Schaffung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)²¹ durch die Länder. Darin werden die Grundgedanken des Haushalts-, Rechnungs- und Prüfwesens der Kommunen geregelt und festgehalten, ob die Grundsätze der Kameralistik oder der Doppik angewendet werden.

Kommunen sind in Deutschland die kleinste Einheit der politischen Ebene. Sie nehmen eigene und staatliche Aufgaben wahr. Folgend werden Akteure einer Gemeinde vorgestellt, die insbesondere im Zusammenhang mit der Untersuchung des kommunalen Risikomanagements von Bedeutung sind.

Zweck, einzelne öffentliche Aufgaben zu erfüllen und kann mit der Absicht der Gewinnerzielung betrieben werden. Vgl. Cronauge, U. / Westermann, G. (2006), S. 32 f.

¹⁹ Mehr dazu siehe Kapitel 2.2.2.

²⁰ Vgl. Vernau, K. (2002), S. 46.

²¹ Die Bezeichnung kann je nach Bundesland variieren und wird bspw. im Saarland Kommunalhaushaltsverordnung genannt. Vgl. Burth, A. / Gnädinger, M. (2014).