

Überlegungen zu einem  
**„Kommunalen Risikomanagement“**  
und Aspekte für die  
Landeshauptstadt Klagenfurt  
am Wörthersee

*Klagenfurt am Wörthersee, im Dezember 2013*

## INHALTSVERZEICHNIS

1. Einführung.....	3
2. Begriffsbestimmung.....	5
3. Kommunale Risikoszenarien.....	5
4. Kommunale Instrumente zur Risikosteuerung .....	6
4.1. Die interne Kontrolle .....	6
4.2. Vom Wesen der internen Kontrollinstrumente .....	7
5. Ein Ansatz für ein Risikomanagement am Beispiel der Landeshauptstadt Klagenfurt a.Ws.	9
6. Schlussbemerkung und Ausblick .....	11

## 1. Einführung

Nach den Bestimmungen des Klagenfurter Stadtrechtes ist das Kontrollamt als internes Kontrollorgan eingerichtet. Mit den in den letzten Jahren zunehmend gestiegenen Anforderungen an die Kontrolle ist auch ein Wandel des Selbstverständnisses des Kontrollamtes einher gegangen. Das bedeutet, dass sich das Aufgabengebiet längst nicht mehr „nur“ auf die reine Überprüfung sogenannter „Soll-Ist“ Abweichungen und das Aufzeigen von festgestellten Sachverhalten beschränkt, sondern immer mehr in Richtung einer ganzheitlichen Tätigkeit mit Präventionscharakter geht. Das bedeutet, dass auf mögliche Fehler schon im Ansatz hingewiesen wird – und nicht erst dann, wenn die budgetäre Auswirkung schon passiert ist. Diese „Warnfunktion“ des Kontrollamtes wurde im **Bericht zum „Strukturwandel des Magistrates“** aus dem Jahre 2010 erstmals hervorgehoben.

Im zitierten Bericht wurden strukturelle Schwächen der städtischen Verwaltungsorganisationen aufgezeigt. Gleichzeitig hat das Kontrollamt festgehalten, dass sich diese Organisationsschwächen zunehmend auf die budgetäre Situation durchschlagen, womit die Stadt Gefahr läuft, der Fülle ihrer verpflichtenden und freiwilligen Aufgaben mittel- bis langfristig nicht mehr in vollem Umfang nachkommen zu können. Im Rahmen der Prüfung der Rechnungsabschlüsse der Stadt hat das Kontrollamt in der Vergangenheit immer wieder festgestellt, dass der Haushaltsausgleich ohne Rückgriff auf das Vermögen künftig nicht mehr möglich sein wird. Nach der Ansicht des Kontrollamtes liegen die Gründe dafür in einer fehlenden strategischen Ausrichtung – d.h. die politischen Entscheidungsträger sind gefordert zu definieren, welche Aufgaben Priorität haben, wie deren Finanzierung sichergestellt werden kann und welche Betätigungsfelder aufgrund knapper werdender Finanzmittel möglicherweise gestrichen werden müssen. Außerdem existiert eine Reihe externer Faktoren, die die budgetären Möglichkeiten und somit auch die Entscheidungen über den Umfang des Aufgabenkataloges beeinflussen.

Die Notwendigkeit eines „aktiven Steuerns“ seitens der obersten Entscheidungsträger ist evident – das stellt gleichzeitig eine Absage an das jährliche, statische Dotieren von Geldmitteln für bestimmte Budgetansätze dar. Auf der Grundlage eines entsprechenden Mitteleinsatzes wäre vielmehr auf gewünschte Wirkungen abzustellen, also ziel- und nicht mittelorientiert vorzugehen. Im Zuge dieses Paradigmenwechsels in der öffentlichen Leistungserstellung hat das Kontrollamt festgestellt, dass immer mehr Aufgabenfelder und das damit verbundene Kapital an außerhalb der Stadtverwaltung liegende, rechtlich selbständige Organisationseinheiten ausgelagert wurden. Auf das dementsprechende finanzielle Volumen

und die damit einhergehenden Risiken und Herausforderungen hat das Kontrollamt in seinem **Bericht „Konzern Klagenfurt“** aus dem Jahre 2011 hingewiesen.

Der Empfehlung des Kontrollamtes folgend, wurde auf Fachabteilungsebene ein Beteiligungsmanagement eingerichtet. In Ergänzung zur nachgängigen Kontrolle besteht die Aufgabe des Beteiligungsmanagements in der begleitenden Steuerung der ausgegliederten Einheiten der Stadt. Es zielt darauf ab, die Fülle der Unsicherheitsfaktoren, die außerhalb der Stadtverwaltung liegen, einschätz- und kalkulierbar zu machen. Ohne eine, von den politischen Entscheidungsträgern vorgegebene, strategische Ausrichtung nimmt der Grad der Unsicherheit jedoch zu, da die Zieldefinition fehlt. Dass sich zudem die Steuerung und Kontrolle des Mitteleinsatzes und die damit verbundene Erzielung der gewünschten Wirkungseffekte bei außerhalb der Stadtverwaltung liegenden, rechtlich selbständigen Einheiten mitunter schwierig gestaltet, haben die **Berichte des Kontrollamtes** im Rahmen der **Einschau in die Stadtwerke Klagenfurt AG** gezeigt.

In der Zusammenschau sämtlicher Prüfungserkenntnisse hält das Kontrollamt fest, dass es sowohl innerhalb, als auch außerhalb der städtischen Verwaltungsorganisation gelegene Risiken gibt, die die Zielerreichung beeinflussen können. Sind jedoch Ziele nicht bzw. nicht in ausreichendem Maße definiert, steigt die Gefahr des Eintritts von Risiken, die die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt beeinträchtigen können, entsprechend an.

Ein vernetztes Vorgehen von nachgängiger Kontrolle und begleitender Steuerung dient der Aufdeckung solcher interner und externer Risikofelder, und wird als „Risikomanagement“ bezeichnet.

Was konkret unter einem „Risiko“ verstanden wird und wie ein funktionsfähiger Risikomanagementansatz für die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee ausschauen könnte, wird in den folgenden Berichtspunkten dargestellt.

## 2. Begriffsbestimmung

Ein „**Risiko**“ ist ein mit einem Vorhaben oder Unternehmen verbundenes Wagnis, dessen Ausgang möglicherweise nachteilige Folgen (Schäden, Verluste) nach sich zieht. Die Risikoabschätzung und das Setzen von Gegenmaßnahmen zur Absicherung – d.h. die Risikominimierung – ist eine klassische Führungsaufgabe. Risiken, denen sich Organisationen ausgesetzt sehen, sind vielfältiger Natur und beeinflussen die Zielerreichung und somit den Erfolg einer Unternehmung. Sobald Risiken auf verschiedenen Ebenen durch geplantes, vernetztes Agieren eingeschätzt, beobachtet und mit dem Setzen von Gegenmaßnahmen aktiv eine Minimierung derselben angestrebt wird, spricht man von „Risikomanagement“.

Unter dem Begriff des **Risikomanagements** werden somit all jene Führungsaufgaben subsumiert, die einen zielgerichteten und planvollen Umgang mit Risiken zum Inhalt haben.

## 3. Kommunale Risikoszenarien

Studien belegen, dass Gemeinden verschiedenen Risikoformen, wie Steuereinnahmefällen, zusätzlichen verpflichtenden Aufgaben, Änderungen demographischer Parameter (Bevölkerungsfluktuation) und Entwicklungen am Finanzmarkt (Zinssatz) ausgesetzt sind. Alle diese Risiken führen dazu, dass der budgetäre Handlungsspielraum weiter eingeschränkt wird, wodurch Gemeinden Gefahr laufen, ihre gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Aufgaben nicht mehr erfüllen zu können. Grundsätzlich stehen Gemeinden vor der Herausforderung, dass ausgabenseitige Handlungsspielräume größer sind als jene auf der Einnahmenseite, wodurch Einnahmefälle (Steuereinnahmefälle durch Insolvenzen, Rückgang der Ertragsanteile durch negative gesamtwirtschaftliche Entwicklungen, Ausfälle von Vertragspartnern im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, u.ä.) doppelt hart zu Buche schlagen. Lösungsansätze liegen einerseits in der Durchführung einer sog. „Aufgabenkritik“ auf politischer Ebene, welche eine Straffung bzw. Verringerung des Umfangs des freiwilligen Aufgabenkataloges zum Ziel hat, andererseits gab es in der Vergangenheit seitens einzelner Gemeinden auch Versuche zur Ausweitung des finanziellen Spielraumes durch (mehr oder weniger) risikoreiche Veranlagungen am Finanzmarkt.

## 4. Kommunale Instrumente zur Risikosteuerung

Jede Unternehmung (ob privat- oder gemeinwirtschaftlich, ob mit oder ohne Gewinnerzielungsabsicht) stellt im Kern ein geplantes, zielgerichtetes Handeln innerhalb einer Organisation dar, in der unter Wagnissen Mittel zur Erstellung von Leistungen eingesetzt werden. Um zielgerichtet handeln zu können, ist es notwendig, die Ziele vorab entsprechend zu definieren. Der geplante Weg zur Zielerreichung wird als „Strategie“ bezeichnet. Im Rahmen der strategischen Zielerreichung werden sowohl Aufbau- als auch Ablauforganisation sowie Geschäftsprozesse festgelegt. Wenn nun innerhalb oder außerhalb der Organisation Ereignisse auftreten, die den Erfolg (d.h. die Erreichung der Ziele) beeinträchtigen können, spricht man von „Risiken“. Solche Risiken können sowohl die Mittelausstattung (Stichwort „Einnahmensicherung“), als auch den Prozess der Leistungserstellung (z.B. rechtliche, technische, personelle Rahmenbedingungen) ungünstig beeinflussen.

### 4.1. Die interne Kontrolle

Auf Gemeindeebene bestehen sowohl verwaltungsintern als auch außerhalb der Kommunalverwaltung gelegene Risikofelder, die entsprechend erkannt und definiert werden müssen. In der Folge ist der Umgang mit diesen kritischen Faktoren festzulegen und eine ständige Risikobeobachtung sicherzustellen. Zur Identifikation von Gefahren, der Analyse von Eintrittswahrscheinlichkeiten, der Festlegung von Kriterien zur Risikobewertung, der Definition von Maßnahmen zur Bewältigung von Risiken, sowie zur Risikoüberwachung und Dokumentation bedarf es geeigneter **Strukturen und Instrumente**, die im Rahmen eines kommunalen Risikomanagements koordiniert zum Einsatz kommen.

Risikomanagementinstrumente sind in sogenannte interne Kontrollsysteme eingebettet. Die **interne Kontrolle** im öffentlichen Sektor wird durch die „Internationale Organisation der obersten Rechnungskontrollbehörden – INTOSAI“ in folgenden, definitorischen Rahmen gefasst:

*„Die interne Kontrolle ist ein in die Arbeits- und Betriebsabläufe einer Organisation eingebetteter Prozess, der von den Führungskräften und den Mitarbeitern durchgeführt wird, um bestehende Risiken zu erfassen und zu steuern und mit ausreichender Gewähr sicherstellen zu können, dass die betreffende Körperschaft im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung die folgenden allgemeinen Ziele erreicht:*

- *Sicherstellung ordnungsgemäßer, ethischer, wirtschaftlicher, effizienter und wirksamer Abläufe;*
- *Erfüllung der Rechenschaftspflicht;*
- *Einhaltung der Gesetze und Vorschriften;*
- *Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden.*

Je nach Größe der Gemeinde, Umfang der finanziellen Ausstattung und Ausmaß der organisatorischen Möglichkeiten im Rahmen der Kommunalverwaltung reichen diese Kontrollsysteme von Innenrevisionen über Controllingeinheiten bis hin zu – bei Statutarstädten verpflichtend vorgesehenen – Kontrollämtern.

## **4.2. Vom Wesen der internen Kontrollinstrumente**

In der Verwaltung beginnt die Kontrolle der Zielerreichung durch Risikominimierung bereits auf operativer Ebene im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses durch sog. „organisatorische Sicherungsmaßnahmen“, wie z.B. Aufgabentrennung, Weisungsbindung, Verhaltensregeln (Legalitätsprinzip – strenge Gesetzesbindung der Verwaltung) und das Vier-Augen-Prinzip. Eine der Leistungserstellung nachgeschaltete Kontrolle hat Abweichungen festzustellen (Soll-Ist-Vergleich) und Empfehlungen für die Ursachenbeseitigung abzugeben.

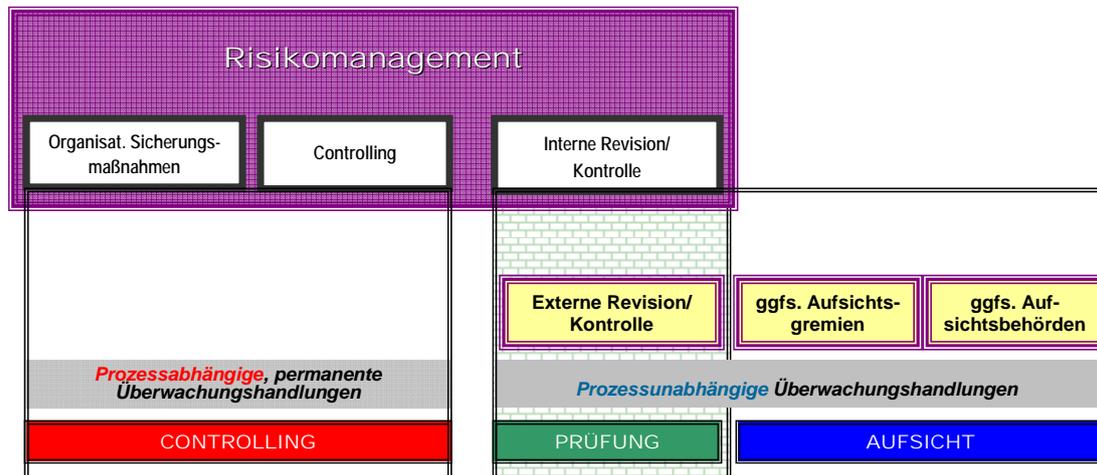
Im Rahmen der internen Kontrollinstrumente ist daher grundsätzlich zwischen der

- begleitenden Steuerung („Controlling“) und der
- nachgängigen („ex post“) Kontrolle

zu unterscheiden.

Sofern die Einrichtung von Organen der nachgängigen Kontrolle nicht ohnehin gesetzlich vorgesehen ist, steigt bei immer mehr Gemeinden das Bewusstsein für den Mehrwert von Kontrollinstitutionen im Rahmen der Kommunalverwaltung. Je nach den spezifischen Anforderungen einer Gemeinde gibt es verschiedene Ausprägungsformen. So sind fakultativ eingerichtete „Interne Revisionen“ meist dem politischen Exekutivorgan „Bürgermeister“ berichtspflichtig. Gesetzlich eingerichtete Kontrollämter hingegen sollen ihre interne Kontrolltätigkeit möglichst unabhängig und weisungsfrei auf allen Ebenen der Kommunalverwaltung entfalten und sind – neben der „Exekutive“ (Bürgermeister, Stadtsenat bzw. Stadtrat) – vornehmlich dem politischen „Legislativorgan“ Gemeinderat berichtspflichtig und haben überdies das Recht, selbständig „von Amts wegen“ tätig zu werden. Instrumente der begleitenden Steuerung („Controlling“) sind meist auf der obersten Verwaltungsebene (vergleichbar mit der „Managementebene“ bei Unternehmen) angesiedelt (Magistrats- bzw. Stadtamtsdirektion oder Abteilungsleitungen) und dienen zur Unterstützung der

Zielerreichung. Hierbei ist die Unterscheidung zwischen dem auf operativer Ebene in den Leistungserstellungsprozess eingebundenen Controlling und der von der operativen Ebene abgekoppelten, unabhängigen Kontrolle wesentlich, da die nachgängige Kontrolle auch die Funktionsweise von Steuerungseinheiten (Controlling) zu prüfen hat.



In obiger **Abbildung** (in Anlehnung an Meyer, WU Wien) werden die wesentlichen Elemente eines Risikomanagements noch einmal veranschaulicht. Auf der operativen Ebene sind die diversen organisatorischen Sicherungsmaßnahmen im Rahmen des Leistungserstellungsprozesses (z.B. Vier-Augen-Prinzip) sowie das institutionalisierte Controlling (Stabstellen, CO-Abteilung) unter dem Oberbegriff „Controlling“ subsumiert. Mit der Tätigkeit von Internen Revisionsabteilungen oder Kontrollämtern beginnt die vom operativen Leistungserstellungsvorgang abgekoppelte, nachgängige Prüfung (Soll-Ist-Vergleich), wobei man zwischen internen (z.B. Kontrollämter) und externen Kontrollorganen (z.B. Rechnungshof) unterscheidet. Externe Aufsichtsgremien spielen insbesondere im Zusammenhang mit kommunalen Beteiligungen eine Rolle (vgl. Pkt. 4.).

## 5. Ein Ansatz für ein Risikomanagement am Beispiel der Landeshauptstadt Klagenfurt a.Ws.

Der § 88a (2) K-KStR sieht vor, dass

*„das Vermögen der Stadt [...] möglichst ohne Beeinträchtigung der Substanz zu erhalten [ist]. Es ist pfleglich und entsprechend seiner Zweckwidmung nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten, wobei vom ertragsfähigen Vermögen der größte dauernde Nutzen gezogen werden soll.“*

Aus dieser gesetzlichen Bestimmung des Klagenfurter Stadtrechts ist ein sog. **„Substanzerhaltungsprinzip“** ableitbar, demzufolge die Risiken bei der Nutzung der städtischen Vermögenswerte im Sinne einer langfristigen Erhaltung möglichst gering zu halten sind.

Die Anforderung an ein kommunales Risikomanagement in Klagenfurt könnte daher mit folgendem Satz zusammengefasst werden:

*„Welchen Wert hat unser Vermögen und wie schützen wir es?“*

Das Kontrollamt hat festgestellt, dass sich durch die sukzessive Verschiebung der kommunalen Aufgabenerledigung auf externe Leistungserbringer außerhalb der klassischen Kernverwaltung ein beträchtlicher Teil der kommunalen Vermögenswerte in städtische Beteiligungen verlagert hat.

Die damit verbundenen Risiken bestehen in der Schwierigkeit der Steuerung solcher „externer“ Einheiten aufgrund ihrer rechtlich-organisatorischen Selbständigkeit (AG oder GmbH) außerhalb der Weisungs- und Kontrollmechanismen im Rahmen der organisatorischen Sicherungsmaßnahmen der klassischen Hoheitsverwaltung.

Trotz aller Potentiale einer verwaltungsexternen Daseinsvorsorge sah sich die Stadt Klagenfurt in zunehmendem Maße auch den damit verbundenen Risiken ausgesetzt, da in den letzten Jahren eine stetige Ausweitung des wirtschaftlichen Betätigungsfeldes in Form von Beteiligungen und wirtschaftlicher Verselbständigung durch Ausgliederungen stattgefunden hat. Aus der Sicht der Stadt wurde deshalb die Schaffung eines „neuen Steuerungsmodells“ notwendig, um die Einfluss- und Einwirkungsmöglichkeit der politischen Entscheidungsträger auf die ausgegliederten Einheiten sicherstellen zu können, weshalb das

Kontrollamt u.a. im Jahr 2011 die Einrichtung eines **(strategischen) Beteiligungsmanagements** empfahl.

Ein umfassendes Beteiligungscontrolling sollte im Stande sein, sowohl die Erreichung der von der Politik vorgegebenen, strategischen Zielsetzungen zu unterstützen, als auch den operativen Aufgabenstellungen gerecht zu werden. Auf der **strategisch-langfristigen** Ebene ist zu prüfen,

- ob sich die *Zusammensetzung* des Beteiligungsportfolios mit den Zielsetzungen der Stadt deckt, und
- in welchem Verhältnis die von der Stadt in das Portfolio eingebrachten Ressourcen mit den erzielten Ergebnissen stehen (*Ergebnisorientierung*);

Auf der **operativen** Ebene steht vor allem die *Überwachung* und *Steuerung* des Beteiligungsportfolios im Vordergrund.

Eine der wesentlichen Zielsetzungen eines Beteiligungsmanagement liegt in der Durchführung einer „Aufgabenkritik“ (vgl. Pkt. 2.), indem der kommunale Einsatz bewertet und davon entsprechende Empfehlungen im Hinblick auf die Einstellung oder Ausdehnung des Engagements der Stadt abgeleitet werden.

**Ein „städtisches Leitbild“ als strategisches Zielsetzungsinstrument ist nach wie vor ausständig.** Hieraus sollten sich Stärken und Schwächen aus dem „Status quo“ bzw. Maßnahmen zu einem „erfolgreichen Weg in die Zukunft“ ableiten lassen.

Dementsprechend muss das Ziel sein, alle Ressourcen der Stadt (sowohl im Bereich der Hoheitsverwaltung und Daseinsvorsorge, als auch bei den wirtschaftlichen Aktivitäten im Rahmen der Stadtwerke AG und der anderen Gesellschaften) so zu bündeln, dass es zu einer **Konzentration auf die Kernaufgaben** kommt.

Das „rechnerische Gesamtergebnis“ müsste dann in einer Art „Konzern-Jahresabschluss“ münden, aus dem sowohl das monetäre Jahresergebnis, als auch der aktuelle Vermögensstand ablesbar wären.

## 6. Schlussbemerkung und Ausblick

Jede Institution (Organisation, Unternehmung, Gebietskörperschaft) ist im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgabenstellung Risiken ausgesetzt, deren Ursachen sowohl organisationsintern als auch außerhalb der Organisation liegen können. Die Erkennung, Eingrenzung und Bewertung von Risiken sowie die Einrichtung von Abwehr- und Schutzmechanismen ist eine Führungsaufgabe, die am besten auf der Grundlage eines Risikomanagementsystems erfolgen sollte. Ein Risikomanagement beinhaltet wesentliche Überwachungsfunktionen, die sowohl prozessabhängigen als auch nachgängigen Charakter haben.

Aufgrund der Fülle der „Aufgaben- bzw. Kapitalauslagerungen“ sah sich die Stadt Klagenfurt einem gewissen Risikopotential ausgesetzt, das einer permanenten Beobachtung und Analyse bedarf, weshalb u.a. ein Beteiligungsmanagement eingerichtet wurde. Es hat einen ziel- und wirkungsorientierten Einsatz der kommunalen Finanzmittel im Bereich der ausgegliederten Einheiten zu unterstützen. Ziel muss es sein, die prozessabhängige, interne und begleitende Überwachung des Beteiligungsportfolios durch das „Controlling“ in Abstimmung mit der nachgängigen Kontrolle vorzunehmen, um den Anforderungen eines Risikomanagementsystems möglichst nahe zu kommen.

Die nach wie vor fehlende, strategische Zielvorgabe – in Form eines **Leitbildes für die Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee** – ist in diesem Zusammenhang allerdings kritisch anzumerken und würde, wie unter Pkt. 4. ausgeführt, in dieser Gesamtfragestellung ein beträchtliches Verbesserungspotential nach sich ziehen.

Der Prüfer:

Der Kontrollamtsdirektor: