

# Risikomanagement in der Stadt Hamm: Risiken steuern und Konsolidierungsziele erreichen

Risikomanagement (RM) ist nichts Neues für Kommunen. Interne Kontrollsysteme, gesetzlich verankerte Risikoversorge (zum Beispiel Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung durch § 8a SGB VIII), Lagebericht, Notfallmanagement, IT-Sicherheitskonzepte oder sonstige Steuerungsvorgaben haben schon immer dafür gesorgt, dass Risiken mehr oder weniger bewusst gelenkt bzw. beeinflusst wurden. Der Nutzen eines als Informations- und Steuerungssystem angelegten RM-Systems, wie es die Stadt Hamm seit einigen Jahren verwendet, liegt allerdings darin, dass die in diesen Instrumenten und Bausteinen bereits verankerten Managementkreisläufe in einem Managementprozess miteinander strukturiert und dokumentiert verzahnt werden können.

Die Stadt Hamm nimmt aufgrund ihrer bislang strukturell bedingten Finanzlage seit dem Jahr 2011 am Entschuldungsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen teil. Dabei ist sie an strenge Vorgaben gebunden. Das über sogenannte Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen verankerte Einsparpotenzial macht für die Stadt Hamm ein jährliches Volumen von rund 36 Millionen Euro aus. Dies erfordert große Haushaltsdisziplin und eine strenge Überwachung. Dass die Stadt eine Umsetzungsquote von über 100 Prozent erreichen konnte, ist neben einem seit Jahren verankerten Zielsystem auch dem daran angeknüpften Risikomanagementsystem zu verdanken. Durch eine gezielte Überwachung finanzieller Risiken können potenzielle Negativereignisse frühzeitig erkannt werden und es kann diesen durch geeignete Maßnahmen entgegengesteuert werden.

## Zielsystem als Grundlage der Risikosteuerung

Mit Einführung der Doppik sind wichtige Impulse in Richtung einer Zielsetzung sowohl für den Finanzbereich der Stadt Hamm als auch für ein gesamtstädtisches

Finanz- und Konsolidierungssystem gegeben worden. Den Ausgangspunkt bilden hierbei die auf Ebene des Verwaltungsvorstands entwickelten strategischen Ziele des Konzerns Stadt Hamm, die den jeweiligen aktuellen Gegebenheiten im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung des Haushalts angepasst werden.

schnittsbereiche Finanzen, Controlling, Organisation und Rechnungsprüfung sowie bedarfsweise mit Vertretern der Fachämter besetzt ist. Die Arbeitsgruppe beschäftigt sich zum einen sehr intensiv mit den im Hammer Zielsystem bislang verankerten Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen (vgl. Abbildung 1) und lässt sich regelmäßig über deren Umsetzungs-

**Abbildung 1: Strategisches Zielsystem**

- |  |
|--|
| A. Nachhaltige Sicherung der Zukunftsfähigkeit unserer Stadt bei Chancengleichheit für alle  |
| B. Stärkung des Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Bildungsstandorts Hamm   |
| C. Familien- und generationsfreundliche soziale Stadt  |
| D. Ausbau der Integration von Mitbürgerinnen und Mitbürgern mit Migrationshintergrund  |
| E. Bereitstellung eines bedarfsgerechten, kostengünstigen und bürgerorientierten Leistungsangebots                                   |
| F. Ausbau zur Bürgerkommune durch verbesserten Service, verstärkte Bürgerbeteiligung und Förderung des ehrenamtlichen Engagements    |
| G. Umfassende Haushaltssicherung und dauerhafte Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit im Rahmen des Haushaltssanierungsplans |

Quelle: Stadt Hamm, eigene Darstellung

Die Stadt Hamm hat zur Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit eine Arbeitsgruppe „HSK“ (Haushaltssicherungskonzept) ins Leben gerufen, die mit den Leitungen der relevanten Quer-

stände bzw. über die Gründe eines möglichen Nichterreichens von relevanten Zielen berichten. Zum anderen wird die Umsetzung des dargestellten Zielsystems mittlerweile durch ein zentral angelegtes

Risikomanagementsystem, das neben der Risikofrüherkennung auch auf eine intensivere Auseinandersetzung mit den Finanzzielen und deren Umsetzung setzt, unterstützt.

Das zuletzt im Jahr 2011 neu aufgenommene Ziel der umfassenden Haushaltssicherung nimmt dabei eine zentrale Rolle im Zielsystem ein. Von diesem strategischen Finanzziel ausgehend werden anhand von Risikokennzahlen (zum Beispiel Lastschriftquote, Zinserträge, Einhaltung der Zinsobergrenze, Kontrahentenlimite, Portfoliostrukturlimite) finanzwirksame Risiken als Abweichung von erwarteten Werten im Risikomanagementsystem abgebildet.

### Zwei Arten von Risiken

Nach unserer Definition zur Erreichung der Haushaltskonsolidierung besteht ein Risiko nicht nur darin, einen möglichen Schaden zu erleiden, sondern als Risiko wird auch das Nichterreichen von Finanzzielen angesehen und explizit in die Risikoerfassung mit einbezogen. Diese Sichtweise des Risikobegriffs schließt ausdrücklich unter Berücksichtigung der Eintrittswahrscheinlichkeit sowohl Risiken im engeren Sinne (Verlustgefahr) als auch Risiken im weiteren Sinne als positive Abweichung von einem erwarteten Wert (als Chance) mit ein. Aus dieser Risikobetrachtung wurden in der Stadt Hamm sehr detailliert mögliche Mehreinnahmen in relevanten Themenbereichen (zum Beispiel Schülerbeförderungskosten) eingehend untersucht sowie eine Bewertung mehrstufiger Verantwortlichkeiten (Schnittstellenprozesse), eine Überprüfung sämtlicher Gebühren- bzw. Entgelttatbestände sowie eine Auswertung von Haushaltsmaßnahmen vergleichbarer Städte vorgenommen. Die inzwischen erreichten Erkenntnisse werden sukzessive umgesetzt.

### Risikosteuerung bezieht Managementkreisläufe mit ein

Das Risikomanagementsystem in Hamm ist dabei so angelegt, dass es neben der Abbildung und Steuerung „typischer“, aber sicherlich nicht weniger

vielschichtiger kommunaler Risikosachverhalte (zum Beispiel Einhaltung von Verkehrssicherungspflichten bei Spielplätzen und Bäumen, Kindeswohlgefährdung, Fahrbahnrisse, unerlaubter Zugriff auf elektronische Daten) auch Elemente weitergehender Managementkreisläufe wie Qualitätsmanagement, Geschäftsprozessoptimierung oder auch Haushaltskonsolidierung in den Risikosteuerungsprozess mit aufnimmt.

In Anlehnung an die Definition zum Risikobegriff durch die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ergeben sich Risiken aus allen Ereignissen innerhalb und außerhalb der Stadt Hamm, die sich ungünstig auf die kommunale Zielerreichung auswirken können. In diesen Risikobegriff sind sowohl Ressourcenrisiken als auch Risiken zu Wirkungen, Produkten und Prozessen eingeschlossen.

### Einordnung in Risikokategorien

Ausgehend von diesem Risikobegriff werden in den städtischen Ämtern in Kooperation mit dem Controlling Risiken nach folgenden Kategorien bei der Stadt Hamm erfasst:

- Risiken mit Bezug zum Internen Kontrollsystem (IKS = Gesamtheit aller innerhalb und außerhalb der Verwaltungsprozesse vorgesehenen Regelungen, Maßnahmen und Kontrollen zum Beispiel zu den Bereichen Infrastruktur, Prozesse, Personal, Compliance, externe Einflüsse)
- Risiken mit Bezug und Auswirkung auf den aktuellen Haushalt (Abweichung von den Ansätzen zum Haushalt, zur Haushaltssanierungsmaßnahme, zur Finanzplanung)
- Risiken mit gesamtstädtischer Bedeutung (Schlüsselrisiken)
- Gefährdung von Zielen bzw. Erfolgsfaktoren (Zielabweichung)
- Chancen- und Trendpotenziale (finanzielle Mehrwerte, Kompensationsmaßnahmen)

### Die Stadt Hamm

Die kreisfreie Stadt Hamm mit rund 180.000 Einwohnern – im geografischen Dreieck von Ruhrgebiet, Münsterland und Sauerland gelegen – nutzt das jährliche Budget von über 650 Millionen Euro bei einer Bilanzsumme von 1,5 Milliarden Euro zur Umsetzung ihrer im Haushalt verankerten strategischen Ziele.

Die bislang auf der Grundlage des Stärkungspaktgesetzes NRW gewährte Entschuldungshilfe in Höhe von rund 18,7 Millionen Euro ist an die Bedingung geknüpft, dass der Haushaltsausgleich ab dem Jahr 2016 zu erfolgen hat. Nach einem kontinuierlichen Abbau der Hilfen ist ab dem Jahr 2021 der Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu schaffen. Das mit dem Stärkungspakt über Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen verankerte Einsparpotenzial entspricht in der Stadt Hamm einem jährlichen Volumen von rund 36 Millionen Euro. Über die Einhaltung dieser Vorgaben ist der Kommunalaufsicht regelmäßig zu berichten.

### Organisation des Risikomanagements über zentrale und dezentrale Stellen

Bereits im Jahr 2011 wurde die Stelle des Leiters der Abteilung „Schulden-, Vertrags- und Risikomanagement, strategische Finanzsteuerung“ eingerichtet. Damit begann die Einführung eines über das bekannte Interne Kontrollsystem hinausgehenden Risikomanagements. Das Risikomanagement in der Stadt Hamm ist in einer Mischform aus zentralen und dezentralen Stellen in den Stadtämtern organisiert. Die erste Erfassung der Risiken erfolgt dezentral in den jeweiligen Ämtern. Zusätzlich nimmt die oben genannte in der Kämmerei eingerichtete Stelle dabei die Rolle eines zentralen Risikomanagements ein. Dessen Ziel ist es, diejenigen Risiken, die in den Ämtern erfasst werden, gegebenenfalls in wesentlichen Schlüsselrisiken zu konsolidieren.

### Risikoverantwortung liegt bei den Amtsleitungen – Unterstützung durch Risikocontroller

In Hamm gilt als Grundsatz, dass der Prozesseigner auch stets als Risikoeigner angesehen wird. Die Erfassung, Bewertung und Steuerung der Risiken verbleibt nach diesem risikopolitischen Grundsatz zunächst im Verantwortungsbereich der

Amtsleitungen. Bei der Erfassung und Steuerung der Maßnahmen werden sie dabei von sogenannten Amts- bzw. Risikocontrollern unterstützt, die in den jeweiligen Organisationseinheiten im Wesentlichen für die finanziellen Belange Verantwortung tragen. Es hat sich im Nachhinein gezeigt, dass sich die Einbindung dieser Controllerstellen auf Amtsebene als wesentlicher Erfolgstreiber bei der Einführung des Risikomanagementverfahrens erwiesen hat. Als Maßgabe galt es, nach Möglichkeit für das Risikomanagement die vorhandenen Strukturen mit Haushaltsbeauftragten vor Ort in den Stadtämtern und das vorhandene Know-how zu nutzen.

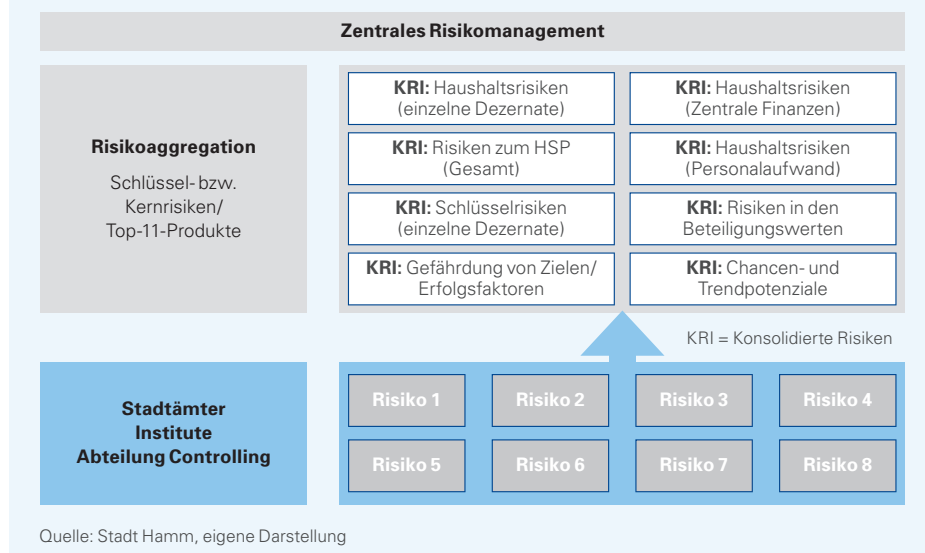
Ziel des zentralen Risikomanagements ist es entweder zu verhindern, dass Risiken die dauerhafte Aufgabenerfüllung bzw. die Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit gefährden oder aber die Auswirkungen beim Eintritt der Risiken durch vorab eingeleitete Gegenmaßnahmen zu minimieren (Maßnahmencontrolling).

Die einzelnen Schritte des Risikomanagementkreislaufs über Risikoidentifikation, Risikobewertung, die Ableitung von Maßnahmen und Risikocontrolling werden dabei sinnvollerweise über ein webbasiertes RM-Tool abgebildet. Eine Software unterstützt dabei sowohl die Erfassung von Risiken über Eingabemasken, Pflichtfelder, Checklisten bzw. vorgegebene Modell- und Standardrisiken als auch die Überwachung und Steuerung über grafisch bzw. tabellarisch einzusetzende Auswertungsmöglichkeiten, die wahlweise empfängerorientiert eingestellt werden können. Dies erleichtert die Überwachung der Maßnahmen.

### Risikoidentifikation und -bewertung sind die grundlegenden Prozessschritte

Dieses Tool setzt in Hamm aber eine einheitliche Methodik der Risikoidentifikation und -bewertung voraus. Die vielen Organisationseinheiten einer Stadtverwaltung wie Hamm mit ganz unterschiedlichen Handlungsfeldern und damit einhergehend auch völlig verschiedenen Ri-

Abbildung 2 Risikoaggregation in Schlüsselrisiken



sikowahrnehmungen und -bewertungen (Risikokultur) machen es einer Kämmerei nicht einfach, einen Gesamtüberblick über die bestehenden finanziellen Risiken zu erhalten. Wir haben uns der Herausforderung gestellt, zukünftig in nahezu allen Dezernaten und Fachbereichen die risikobehafteten Vorgänge zu erfassen, die eine erhebliche Finanzrelevanz entfalten können. Die dabei gefundene Softwarelösung hat sich in ihrer Funktion als sehr hilfreich herausgestellt. Ausgehend vom hohen Engagement aller Beteiligten kann man hinsichtlich der Umsetzung eine optimistische Prognose abgeben. Mit Blick auf die bislang erfassten Risiken der einzelnen Stadtämter sind aber für eine weitergehende Beurteilung die Auswirkungen und Folgen dieser vielfältigen Risiken auf die Gesamtrisikosituation der Stadt Hamm entscheidend.

Dazu werden in einem zweiten Schritt auf Ebene des zentralen Risikocontrollings die Einzelrisiken aufgrund kompensatorischer oder kumulativer Effekte zu Schlüsselrisiken aggregiert und in einem gesonderten Berichtswesen für den Verwaltungsvorstand bzw. für die Arbeitsgruppe „HSK“ regelmäßig zusammengestellt (vgl. Abbildung 2).

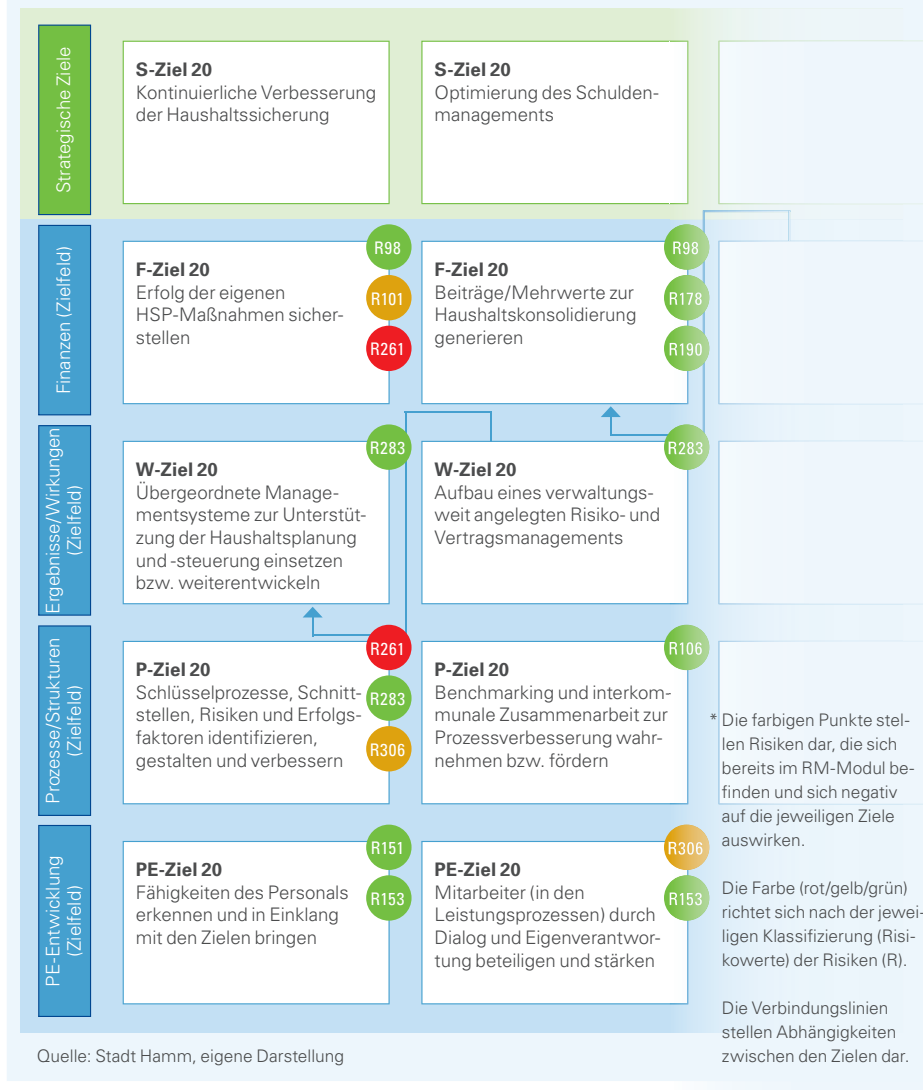
### Mehrwert entsteht erst durch die Ableitung von Maßnahmen

Die in dieser Form abgebildeten Schlüsselrisiken werden auf dieser Basis nochmals eigenständig bewertet und – soweit die Risiken als beherrschbar bzw. beeinflussbar angesehen werden – auch mit Steuerungsmaßnahmen unterlegt. In diesen Fällen drückt sich der Mehrwert des RM-Systems in der Betrachtung von Brutto- und Nettorisikowerten (mit Maßnahmen) aus (diese Betrachtung unterscheidet sich in der Bewertung der Risiken nach Eintrittswahrscheinlichkeit/ erwarteter Schadenshöhe ohne und mit Berücksichtigung von Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen). Die bisherigen Erfahrungen zum Risikomanagement haben gezeigt, dass ein wirksames Risikomanagement allerdings dann auch eine konsequente aktive, zielgerichtete Umsetzung und Überwachung der Steuerungsmaßnahmen voraussetzt.

### Strategiekarte lässt Gefährdungen erkennen

Hierbei hilft eine als weiteres Modul im Risikomanagementsystem verankerte Strategiekarte. Sie ermöglicht es, die auf den verschiedenen hierarchischen Ebenen vorhandenen Zielsysteme in Form einer Balanced Scorecard (BSC) bzw. Strategiekarte abzubilden und die vorhandenen

**Abbildung 3 Strategiekarte der Abteilung Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Hamm\* (Auszug)**



Risiken aus dem Risikoinventar mit den maßgeblichen Zielen und Erfolgsfaktoren zu verknüpfen (vgl. Abbildung 3). Anhand dieser Strategiekarte (BSC) lassen sich somit sehr schnell und anschaulich gefährdete Handlungs- und Zielfelder erkennen.

### Erstmaliger Implementierungsaufwand ist hoch

Der größte Aufwand liegt in der ersten Erfassung des Risikoinventars in den Organisationseinheiten. Zwar wird diese mit Info-, Workshop- und Schulungsangeboten zur Risikoidentifikation und -bewertung vonseiten des zentralen Risikoma-

agements unterstützt, dennoch ist der erstmalige Erfassungsaufwand zweifelsohne gegeben. Auf der Grundlage des bestehenden Risikoinventars sowie in Abhängigkeit von Wesentlichkeit und Beeinflussbarkeit der Risikowerte ist dann allerdings eine Neubewertung nur einmal im Jahr notwendig. Schlüsselrisiken hingegen werden anlassbezogen oder mindestens quartalsweise neu eingeordnet.

### Risikobewertung basiert auf festgelegter Risikopolitik

Neben der Implementierung des RM-Prozesses in die Ablauforganisation und dem erstmaligen Erfassungsaufwand in

der Software ist auch das Festlegen einer Risikopolitik und -strategie nicht weniger zeitraubend. Die Risikobewertung sollte schließlich so einfach wie möglich erfolgen, hier muss die Komplexität herausgenommen werden. So kann aus eigener Erfahrung bereits gesagt werden, dass die Risikoerfassung in einer Software relativ einfach gehalten werden sollte, ebenso verständlich sollte ein Risikomanagementbuch für die Beteiligten sein: „Weniger ist meistens mehr“. In diesen Risikorichtlinien werden verständlich mit Beispielen unterlegte Erläuterungen zur Bewertung der Risiken hinsichtlich der Einstufung von Eintrittswahrscheinlichkeiten und monetären bzw. qualitativen Schadenseinschätzungen gegeben. Des Weiteren ist klar definiert, ab welchem Risikowert es sich um wesentliche und damit relevante Risiken handelt, die dann einer regelmäßigen und anlassbezogenen Bewertung sowie einem Berichtswesen unterzogen werden müssen.

### Kleine Schritte zum großen Ziel

Außerdem ist der „Weg der kleinen Schritte“ anzuraten. Es ist nicht möglich, ein umfassendes Risikomanagementsystem innerhalb kürzester Zeit komplett aufzubauen. In Hamm ist zunächst die Implementierung nur auf Ämter bzw. Organisationseinheiten des Finanzbereichs (als Pilotanwender) reduziert worden. Zum heutigen Stand lassen sich im Projektplan zur Einführung des Risikomanagementsystems in Hamm Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zeitpunkten feststellen. Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein. Fakt ist, dass bis zur vollständigen Implementierung ein langer Atem und guter Wille aller Beteiligten notwendig ist. Risikomanagement alleine reicht nicht aus, um die eigenen Haushaltssicherungsziele zu erreichen. Dazu bedarf es zudem eines breit akzeptierten Zielsystems und der Verknüpfung mit der leistungsorientierten Bezahlung (LOB). Beides bildet eine gute Basis für eine erfolgreiche Weiterentwicklung und die weitere Generierung finanzieller Mehrwerte. ▀

Markus Kreuz  
Stadtkämmerer der Stadt Hamm