

RECHT & RFG

FINANZEN FÜR

GEMEINDEN

Serie
VRV 2015!

Herausgeber **Walter Leiss, Alois Steinbichler**
Schriftleitung und Redaktion **Markus Achatz, Peter Pils**
Redaktion **Alexander Enzinger, Christoph Grabenwarter, Ferdinand Kerschner,
Wolfgang Meister, Katharina Pabel, Alfred Riedl, Ursula Stingl-Lösch**

Dezember 2017

04

149 – 188

Schwerpunkt

Rechtmäßigkeitskontrolle

Gebärungsprüfung im Rahmen der Gemeindeaufsicht

Peter Bußjäger und Christoph Schramek ➔ 152

VRV 2015 anschaulich erklärt (Teil 1)

Veronika Meszarits ➔ 159

Risikomanagement in Gemeinden (Teil 2)

Gerhard Pircher, Philipp Lenger und Stefan Schury ➔ 166

Übersicht

Steuer-Radar ➔ 172

Beiträge

Datenschutzrechtliche Informationspflichten für Gemeinden

Werner Pilgermair ➔ 179

Die Immobilienertragsteuer *Katrin Bärnthaler* ➔ 174

Rechtsfragen der (Klein-)Wasserkraft *Ferdinand Kerschner* ➔ 183

Risikomanagement in Gemeinden

Teil 2: Beispiele für die praktische Ausgestaltung und den Risikomanagementprozess

RFG 2017/34

Art 126 b Abs 5
B-VG;
§ 82 AktG;
§ 22 GmbHG

interne Kontrollsysteme;
Haftung;
Funktions-trennung;
Liquiditätsmanagement;
Mehrfachbesetzung

Im ersten Teil dieses Beitrags wurden die Grundzüge des Risikomanagements in Gemeinden theoretisch aufbereitet.¹⁾ Die Ausführungen stellten Risiko- und Beteiligungsmanagementsysteme und darauf aufgesetzte interne Kontrollsysteme der modernen Gemeindeführung dar: Welche wesentlichen Risiken können bestehen? Wie werden sie erkannt und bewertet und welche Maßnahmen steuern und überwachen das kommunale Risikomanagement wirksam und effektiv? Vorliegender Beitrag erläutert anhand von praktischen Beispielen, wie umfangreich ein kommunales Risikomanagement ausgestaltet sein sollte. Die Schlussfolgerung bleibt die gleiche: Risikomanagement ist nicht mehr nur eine mögliche Organisationsmaßnahme von Gemeinden, sondern eine zwingende Notwendigkeit zur Vermeidung von Haftungen und Vermögensschäden.

Von Gerhard Pircher, Philipp Lenger und Stefan Schury

Inhaltsübersicht:

- A. Notwendigkeit des Risikomanagements in Gemeinden I
 1. Allgemeines
 2. Komponenten des kommunalen Risikomanagements
- B. Praktische Implementierung des Risikomanagements
 1. Haushaltsführung
 2. Unzureichendes Liquiditätsmanagement
 3. Risiken iZm Ausgliederungen
- C. Fazit

A. Notwendigkeit des Risikomanagements in Gemeinden I

Im ersten Teil dieses Beitrags kamen wir zum Ergebnis, dass Risikomanagement nicht (mehr) notwendiges „Übel“ der Aufgabenerfüllung, sondern **zwingende Notwendigkeit** des täglichen Handelns in Gemeinden ist. Das zeigen nicht nur vermehrte Feststellungen von Gemeindeaufsichten und Rechnungshöfen oder spektakuläre Fälle aus der jüngeren Wirtschaftsstrafrechts-

1) Pircher/Lenger/Schury, Risikomanagement in Gemeinden, RFG 2017/3, 101.

praxis, wo Bürgermeister, Kommunalpolitiker und Gemeindebedienstete – gerade in Bezug auf die Delikte der Untreue und des Amtsmissbrauchs – als Straftäter verurteilt wurden und dem Staat teils enorme Vermögensschäden entstanden („Tatort Gemeindeamt“).²⁾

Ein kommunales Risikomanagement hilft den leitenden Organen, die vielfältigen Aufgaben der modernen Gemeinde bestmöglich zu erfüllen und sich gegen Risiken abzusichern.

1. Allgemeines

a) Risiko

Der Begriff **Risiko** beschreibt **unvorhersehbare Ereignisse** und damit verbundene Abweichungen von geplanten Zielen. **Risikominimierungsstrategien** können **ex ante** oder **ex post** angelegt sein.

Beispiel

Die Entwicklungsmöglichkeiten des innerstädtischen Handels werden durch den zunehmenden Verdrängungswettbewerb von Einkaufszentren in Randlagen und den Online-Handel als „eingeschränkt“ beurteilt. Einkaufszentren und Online-Handel werden als Risiko für die Entwicklung des Innenstadthandels gesehen.

Wie kann dem Risiko „optimal“ begegnet werden? **Risikominimierend** oder **-vermeidend** sind zB die Schaffung eines Bonus-Systems für den innerstädtischen Handel oder die Ausgestaltung eines ausreichenden Informationsangebots über innerstädtische Handelsbetriebe im Internet, die als **ex ante**-Maßnahmen umgesetzt werden (vgl dazu Stadt Trofaiach³⁾).

Beispiel

In der Mitte eines gemeindeeigenen Kreisverkehrs befindet sich eine Blumeninsel, die während der Sommermonate täglich bewässert wird. Das Wasser fließt über die Blumenbeete, woraufhin ein Radfahrer auf der nassen Straßenstelle ausrutscht, zu Sturz kommt und sich verletzt. Er klagt die Gemeinde und den Bürgermeister persönlich auf Schadenersatz.

Was kann gegen das Risiko des Schadenersatzes getan werden? Die Gemeinde und der Bürgermeister haben sowohl eine Haftpflicht- als auch eine Organ- und Amtshaftpflichtversicherung abgeschlossen, um das Risiko der finanziellen Inanspruchnahme auf den Versicherer **ex post** überwälzen zu können (wirkungsbezogene **Risikoüberwälzungs- und Risikovorsorgestrategie**).

b) Risikomanagement

Der Begriff Risikomanagement bezeichnet die **systematische Erfassung, Bewertung und Steuerung identifizierter Risiken** und besteht aus **vier** Phasen:⁴⁾

- **Risikoidentifikation** (Risikoanalyse und -identifikation), Inventarisierung der wesentlichen Risiken (**Risiko-Mapping**), strukturiertes Aufbereiten der Risiken (**Risikomatrix**).
- **Risikobewertung** (Risikobewertung und Reporting), Klassifizierung der Risiken nach Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadenshöhe (**Risikolandkarte**).

- **Risikosteuerung** (Risikovermeidung, -verminderung, -überwälzung und -übernahme), Auswahl der passenden Instrumente, mit denen Risiken begegnet wird (zB Implementierung eines IKS).
- **Risikokontrolle** (Risikokontrolle und Ausrichtung der Risikopolitik), laufende „Pflege“ und Kontrolle von Risiken durch Verantwortliche; zumindest jährliche Evaluierung und Überarbeitung.

c) Interne Kontrollsysteme

Risiken können ex ante **minimiert** oder **vermieden** werden. Die damit verbundenen Grundsatz- und Verfahrensregelungen werden von **internen Kontrollsystemen (IKS)** abgebildet. Die Kontrollen sind in die Aufbau- und Ablauforganisation der Gemeinde eingebettet und Verantwortlichkeiten hierarchisch festgelegt.⁵⁾

- Der **Bürgermeister** ist verantwortlich für ein funktionierendes Risikomanagement und internes Kontrollsystem.
- **Amtsleiter** und **Stadtamtsdirektoren** sind für die Überwachung des Risikomanagements und IKS verantwortlich.
- **Abteilungsleiter** sind in ihren Bereichen Risiko-, Prozess- und Kontrollverantwortliche. Sie sind für die Überwachung des Risikomanagements und des IKS in ihren Abteilungen verantwortlich.
- **Gemeindebedienstete** sind für die Durchführung von Kontrollaktivitäten verantwortlich.

2. Komponenten des kommunalen Risikomanagements

Unter Verweis auf die obigen Ausführungen besteht das kommunale Risikomanagement aus **vier Komponenten**. Dazu das folgende Beispiel:⁶⁾

Beispiel

Die Gemeinde befindet sich in einer schwierigen finanziellen Situation, die va durch den Betrieb zweier Mehrzweckhallen verursacht wird. Die **Risikoidentifikation** ergab mögliche ausgabenseitige Maßnahmen im Gemeindehaushalt. Das Risiko, dass der Gemeinde mittelfristig die Zahlungsunfähigkeit droht, wird als **möglich** klassifiziert; die damit verbundene Schadenshöhe gilt als **wesentlich**. Die Risikoanalyse identifiziert damit ein **A-Risiko**, sofortiges Handeln ist notwendig (**Risikobewertung**).

Welche Elemente der **Risikosteuerung** und **Risikokontrolle** kommen in Betracht? Die Analyse der letzten Rechnungsabschlüsse und der damit verbundenen Prozesse zeigte, dass

- abgeschlossene Finanzgeschäfte unzureichend dokumentiert sind, weil Abschlüsse vielfach telefonisch erfolgten und eine übliche Dokumentation dieser Transaktionen nicht vorliegt, →

2) Vgl *D. Neger*, Tatort Gemeindeamt, RFG 2015/1, 4 (Teil I), und RFG 2015/2, 73 (Teil II); *ders.*, News zum Untreuetatbestand, RFG 2016/3, 145; *ders.*, Amtsmissbrauch, Untreue und Gemeinden, RFG 2017/2, 87.

3) Vgl www.trofaiach.at/wirtschaftsfoerderung.html (alle Links Stand: 17. 10. 2017).

4) Vgl *Pircher/Lenger/Schury*, Risikomanagement in Gemeinden, RFG 2017/3, 101 ff (mwV).

5) Ebenda 106f.

6) Ebenda.

- kein Überblick über die bestehenden Finanzgeschäfte der Gemeinde besteht und kein Werkzeug zur Darstellung und Steuerung vorhanden ist und
- Vollmachten zum Abschluss von Finanzgeschäften zeitlich unbefristet und betragsmäßig nicht beschränkt ausgestellt sind.⁷⁾

Diesen Prozessmängeln wird durch die Einführung entsprechender **interner Kontrollen** begegnet:

- Abschlüsse von Finanzgeschäften sind schriftlich zu dokumentieren und durch eine zweite Person gegenzuzeichnen (Wahrung des Vier-Augen-Prinzips);
- Aufbau und Einsatz einer Datenbank für die Planung, Analyse und Bewertung des Portfolios;
- Einschränkung der Vollmachten: zeitliche Befristung und betragsmäßige Beschränkung; erteilte Vollmachten werden evident gehalten und regelmäßig auf deren Notwendigkeit geprüft.

Die **Risikokontrolle** obliegt dem Gemeinderat, er ist **Kontrollverantwortlicher**.

B. Praktische Implementierung des Risikomanagements

1. Haushaltsführung

a) Unvollständige Kassen-/Kontenführung ohne ausreichende Funktionstrennung

Im Bereich der **Kassen- und Kontenaufgaben** ist die **Risikosteuerung** von hoher Bedeutung. Dem Bürgermeister obliegt die Anordnung von Zahlungen (zB gem § 84 Stmk GemO). Damit kann er auch Gemeindebedienstete betrauen.

Für die Abwicklung von Zahlungsgeschäften muss es eine **strikte Funktionstrennung** zwischen der **Anordnung von Zahlungen** und dem **Zahlungsvollzug** sowie eine **vollständige Kassen- und Kontenführung** geben. Der Bürgermeister und die mit der Zahlungsfreigabe betrauten Gemeindebediensteten dürfen niemals die Gemeindegasse und die Buchhaltung der Gemeinde führen (**striktes Vier-Augen-Prinzip**). Die Kassen- und Buchführung obliegt dem Gemeindegassier (erneut zB nach § 85 Abs 1 Stmk GemO). Die strikte Funktionstrennung ist vor dem Hintergrund zu verstehen, dass die Kassen- und Bankbereiche zu jenen Gebieten zählen, in denen Manipulationen am häufigsten vorgenommen werden können.⁸⁾ Zum Bereich der Funktionstrennung folgendes Beispiel:

Beispiel

Ein Gemeindebediensteter, der sowohl für den Zahlungsverkehr als auch für die Gemeindebuchhaltung zuständig ist, zahlt mittels Telebanking von einem Bankkonto der Gemeinde innerhalb eines Jahres € 17.500,- rechtswidrig an nicht berechnigte Dritte aus. Die Zahlungen wurden auf einem Ausgaben-Evidenzkonto verbucht, das nicht weiter abgestimmt und kontrolliert wird. Dadurch fällt die Erhöhung des Kontoumsatzes nicht auf.

Diese Malversion kommt dadurch zustande, dass wesentliche Mängel im internen Kontrollsystem der

Gemeinde bestehen. Telebanking-Überweisungen sind ohne vorhergehende Buchung im Haushaltssystem möglich. Auszahlungen sind ohne Anordnungen möglich (Verletzung des **Trennungs- oder Vier-Augen-Prinzips**). Buchungen sind ohne Beleg möglich, und Berechnigungs-codes für das Telebanking werden offen weitergegeben.

Zur vollständigen Erfassung von Finanzgeschäften das nachstehende Beispiel:⁹⁾

Beispiel

Die Gemeinde weist am Konto „Zinsen für Finanzschulden“ Ausgaben iHv € 21.400,- aus. Der Betrag ergibt sich als Saldo zwischen Ausgaben von € 271.900,- und Einnahmen iHv € 250.500,-. Die Einnahmen aus Finanzgeschäften werden also direkt auf einem Ausgabenkonto gebucht, sodass Ausgaben wie Einnahmen im Voranschlag und später im Rechnungsabschluss verzerrt dargestellt werden.

Die saldierte Darstellung von Ausgaben und Einnahmen verstößt gegen das **Saldierungsverbot** (Verstoß gegen das Prinzip der Bruttoverrechnung). Der des Voranschlag und der Rechnungsabschluss werden jeweils verzerrt und unvollständig dargestellt. Sowohl Voranschlag als auch Rechnungsabschluss vermitteln ein falsches Bild der finanziellen Lage.

Durch die fehlende Risikoanalyse wird

- das Risiko nicht identifiziert;
- die Eintrittswahrscheinlichkeit und die damit verbundene Schadenshöhe nicht bewertet;
- das interne Kontrollsystem nicht umfänglich implementiert.

Welche Möglichkeiten der **Risikosteuerung** und **-kontrolle** bestehen?

- Auf die Funktionstrennung zwischen auszahlender und anordnender Stelle ist strikt zu achten;
- eine schriftlich dokumentierte Kassen- und Bankführungsordnung sollte vorhanden sein (Kassasturz, physische Aufbewahrung, Kassahöchst- und -mindestbestände, Reserveschlüssel etc);
- Abschluss einer angemessenen Diebstahlversicherung;
- Richtlinien zur Abstimmung der Verrechnungskonten;
- Kontrolle und Auswertung des Zahlungsverkehrs durch Abteilungsleiter.

b) Erstellung des Voranschlags

Grundlage der Gebarung des Gemeindehaushalts ist der jährliche **Voranschlag** für vorgesehene Bruttoausgaben und -einnahmen eines Haushaltsjahres.

7) In Anlehnung an den Vortrag von Dr. Helga Kraus, Internes Kontrollsystem – Erfahrungen des Rechnungshofes, Kommunalakademie Niederösterreich am 2. 12. 2013, 25 ff.

8) Beispiel in Anlehnung an den Vortrag von Dr. Helga Kraus, Internes Kontrollsystem – Erfahrungen des Rechnungshofes, Kommunalakademie Niederösterreich am 2. 12. 2013, 25 ff.

9) Ebenda.

Beispiel

Der **Voranschlagsquerschnitt** (ordentlicher und außerordentlicher Haushalt) zeigt Einnahmen der laufenden Gebarung iHv € 1.672.800,- (Vorjahr: € 1.237.900,-) und Ausgaben von € 1.737.300,- (Vorjahr: € 1.173.200,-). Somit ist das laufende Gebarungsergebnis leicht negativ (€ 64.500,-) und war im Vorjahr knapp positiv (€ 64.700,-).

Die Finanzlage ist angespannt, da das positive Ergebnis des Vorjahrs nur durch außerordentliche Grundstückserlöse zustande kam und das laufende Ergebnis wesentliche und ebenso außerordentliche Bedarfszuweisungen des Landes berücksichtigt. Ohne diese Sondereinnahmen wäre das Jahresergebnis stets negativ.

Die **Risikoidentifikation** ergibt, dass die negativen Jahresergebnisse mittel- bis langfristig nicht finanzierbar sind und das Haushaltsgleichgewicht nicht aufrechterhalten werden kann. Eine nachgelagerte Risikobewertung stuft die Eintrittswahrscheinlichkeit auf Basis der Analyse der letzten Rechnungsabschlüsse mit **wahrscheinlich** ein, die Schadenshöhe mit **wesentlich**. Dem vorliegenden **A-Risiko** wird umgehend mit einer **Risikoverringungsstrategie (Steuerung)** begegnet und eine Haushaltskonsolidierung gestartet.¹⁰⁾ Für die zukünftige **Kontrolle** der Finanzlage zeichnet der Gemeinderat **verantwortlich**, der einen eigenen an ihn berichtenden Ausschuss einsetzt.

Auf weitere Risiken in diesem Zusammenhang wird hingewiesen: Prüfungshandlungen (Prüfung der Voranschläge, Rechnungsabschlüsse oder Darlehensaufnahmen etc) der Gemeindeaufsicht und deren Folgen (Auflösung des Gemeinderats und Führung der Gemeindegeschäfte durch einen Regierungskommissär etc).

einanderfallen von Einzahlungen aus Einnahmen und Auszahlungen für Ausgaben des Gemeindehaushalts entstehen kann.

Gemeinden können Kassenkredite zur kurzfristigen Liquiditätsüberbrückung aufnehmen. Der mögliche Überziehungsrahmen ist bspw in der Steiermark mit **einem Sechstel der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags** eines Haushaltsjahres beschränkt (§ 82 Abs 1 Stmk GemO).

Beispiel

Im vorstehenden Beispiel zeigte die Gemeinde Einnahmen aus der laufenden Gebarung iHv € 1.672.800,- für das Haushaltsjahr. Wenn davon Einnahmen von € 1.479.400,- den ordentlichen Haushalt betreffen, ist ein möglicher Kassenkredit in der Steiermark mit einem Sechstel (das sind € 246.570,-) beschränkt.

Kassenkredite behandeln aus Sicht des Risikomanagements das „Symptom“ und die Folge eines unzureichenden Finanzmanagements. Der Gemeinde steht, etwa aufgrund hoher Muss-Investitionen in die kommunale Infrastruktur, kurzfristig nicht ausreichend Liquidität zur Verfügung (**Risikoidentifikation**). Abhängig von der Größe der Gemeinde wird die Bewertung der Eintrittswahrscheinlichkeit und der Schadenshöhe unterschiedlich ausfallen. Zentrale Elemente der Liquiditätssicherung sind die **Risikosteuerung** und **Risikokontrolle**, welche eine wesentliche Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit und eine laufende Überwachung der Prozesse beinhalten müssen.

Bei Kassenkrediten handelt es sich aus Bankenperspektive typischerweise um **Kontokorrentkredite** (Betriebsmittelkredite, Kredite in laufender Rechnung).

Beispiel

Die Gemeinde plant den Bau einer neuen Eishalle und eines neuen Gemeindezentrums (Hotel, Restaurant, Seniorenzentrum). Die Finanzierung soll, neben Investitionskrediten, teilweise kurzfristig über Barvorlagen mit Laufzeiten von jeweils einem Jahr erfolgen. Die Barvorlagen werden dem voranschlagsunwirksamen Haushalt zugewiesen.¹²⁾

Im Zuge der **Risikoanalyse** wird festgestellt, dass es sich bei diesen Auszahlungen gemeinderechtlich um Kassenkredite handelt. Die **identifizierten Risiken** sind somit einerseits die rechtlich falsche Beurteilung und andererseits die damit einhergehende unvollständige Abbildung der Finanzlage im Rechnungsabschluss. Die Gemeinde bewertet die Eintrittswahrscheinlichkeit mit **möglich**, die Auswirkungen mit **wesentlich**. →

Die **Risikoidentifikation** ist in diesen Fällen idR ein **beschleunigtes Verfahren unter Zeitdruck**, ebenso die **Risikobewertung**. Für die Gemeinde ist wichtig, das Verfahren stets zu begleiten, um einen nahtlosen Wissenstransfer zu erreichen. Zudem ist die ordnungsgemäße Führung der **Gemeindeverwaltung** wesentlicher Bestandteil der Risikoaufbereitung; dazu gehören unter anderem:

- ausreichendes Personal mit profunder Ausbildung und Praxis in der Gemeindeverwaltung;
- ausreichende Aktenführung von zB Investitionsprojekten;
- geregelter Buchhaltungsbetrieb.¹¹⁾

Betreffend Möglichkeiten der Risikosteuerung und -kontrolle verweisen wir auf die nachstehenden Ausführungen unter Punkt 2.b zur Liquiditätssteuerung.

2. Unzureichendes Liquiditätsmanagement

a) Liquiditätssicherung durch Kassenkredite

Die **Aufrechterhaltung der Liquidität** ist die dringlichste Reaktion auf das Risiko, dass der Gemeindehaushalt angespannt ist und kein Haushaltsgleichgewicht besteht. Jede Risikoidentifikation und -bewertung muss das Risiko abdecken, dass aus dem Aus-

10) Vgl auch schon *Breuss/Pitz/Pletz/Pölzl/Strohriegl/Teuschler*, Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten, RFG-Schriftenreihe 5/2011.

11) In Anlehnung an den Bericht des Rechnungshofs zur Gemeinde Hart bei Graz Mai 2017, 17 ff.

12) Ebenda 29f.

Barvorlagen sind nichts anderes als Kassenkredite, deren Kontostände in den Rechnungsabschluss einfließen müssen. Der Nichtausweis ist rechtswidrig und stellt die Finanzlage der Gemeinde falsch, weil unvollständig, dar.

b) Risiko der Zahlungsunfähigkeit

Seit der Causa „Kärnten“, der diesbezüglich (öffentlich) geführten Diskussionen und dem Rechtsgutachten über die Insolvenzfähigkeit von Gebietskörperschaften¹³⁾ hat sich die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungen drastisch geändert. Bundesländer (und somit auch Gemeinden) sind, im Falle einer vorherrschenden Zahlungsunfähigkeit, insolvenzfähig.

Zahlungsunfähigkeitsrisiken sind vielfältig, lassen sich in **niedrigere Zahlungseingänge** und **höhere Zahlungsausgänge** kategorisieren¹⁴⁾ und müssen im Rahmen des Risikomanagements Berücksichtigung finden.

Niedrigere Zahlungseingänge

- **Marktliquiditätsrisiko:** Risiko, dass Vermögen (zB Grundstücke) nur mit geringerem Marktwert und zusätzlichen Abschlägen verkauft werden kann.
- **Kreditrisiko bei Krediten an Beteiligungen der Gemeinde:** Risiko, dass Tilgungen oder Zinsen aus gegebenen Krediten nicht oder nicht rechtzeitig eingehen.
- **Terminrisiko aus Abgabenforderungen:** Offene, nicht werthaltige Forderungen aus Abgaben, zB aus Kommunalsteuervorschreibungen.
- **Kündigungsrisiko:** Risiko, dass bspw ein Kassenkredit von der Bank (unerwartet) gekündigt wird.

Höhere Zahlungsausgänge

- **Abrufisiko:** Notwendige Inanspruchnahme von Kreditlinien, etwa zur Finanzierung von gemeindeeigenen Beteiligungen.
- **Zinsänderungsrisiko:** Anstieg von Marktsätzen, etwa des EURIBOR-Zinssatzes.
- **Marktrisiken von Derivaten:** Insb Risiken aus Derivaten (Sicherstellungs-/Hinterlegungsleistung).¹⁵⁾

Beispiel

Eine Gemeinde befindet sich in einer angespannten Liquiditätssituation. Sinkende Ertragsanteile und die Abwanderung namhafter Betriebe sowie der damit einhergehende Verlust von Kommunalsteuern bei gleichbleibenden Ausgaben haben die Finanzreserven erschöpft. Trotz alledem sind noch wesentliche Instandhaltungsarbeiten notwendig, die nicht weiter aufgeschoben werden können.

Die vor Jahren durchgeführte Risikoanalyse identifizierte ein **mögliches B-Risiko** mit **wesentlicher** Schadenshöhe. Zur **Risikosteuerung** wurden Berichtslinien bei Unterschreitung bestimmter Liquiditätsstände eingerichtet, die laufende **Überwachung** erfolgte seitens des Finanzleiters, der an den Gemeinderat (**Risikoverantwortlicher**) Meldung erstattet.

Rechtzeitig entschließt sich die Gemeinde, das Risikomanagement hinsichtlich möglicher Zahlungsunfähigkeiten zu evaluieren, und **bewertet** den Eintritt des Risikos nach den neuesten Erkenntnissen mit

wahrscheinlich, die Schadenshöhe weiterhin mit **wesentlich**. Da sich die Lage bereits zuspitzt, entschließt man sich im Sinne einer adäquaten **Risikosteuerung**, das Land Steiermark zu kontaktieren, um gemeinsam Lösungen auszuarbeiten. Das Land Steiermark entsendet Experten aus der Gemeindeaufsicht und unterstützt die Gemeinde mit Überbrückungskrediten. **Risikoverantwortlich** bleibt der Gemeinderat, die **Kontrollfunktion** wird von der Gemeinde freiwillig an das Land Steiermark übertragen.¹⁶⁾

Welche Möglichkeiten der **Risikosteuerung** und **-kontrolle** bestehen wiederum vor dem Hintergrund, dass Gemeinden jederzeit dafür zu sorgen haben, ihren Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können?

- Laufendes Liquiditätscontrolling;
- Aufnahme von Fremdmitteln nur nach Maßgabe des tatsächlichen Bedarfs;
- möglichst risikoarme und nachhaltige Finanzierung aus den eigenen Zahlungsmittelüberschüssen (**Grundsatz der risikoaversen Finanzgebarung**), Bankkreditprodukte sollten verstanden werden;
- Instrumente der **Eigenkapitalfinanzierung** (wie bspw Crowdfunding) sind tendenziell „teure“ Finanzierungsquellen und sollten mit Bedacht gewählt werden;
- Trennung von anweisender und vollziehender Stelle (striktes **Trennungs-** oder **Vier-Augen-Prinzip**);
- transparente Darstellung des **Liquiditätsplans**.

c) Übernahme von Haftungen

Gem § 30 Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015 (VRV 2015)¹⁷⁾ sind für Haftungen der Gebietskörperschaft, bei denen eine Inanspruchnahme zumindest von überwiegender Wahrscheinlichkeit angenommen wird, Rückstellungen anzusetzen. Eine überwiegende Wahrscheinlichkeit des Eintretens ist für jede übernommene Haftung einzeln zu beurteilen. Die Ermittlung der Wahrscheinlichkeit erfolgt risikoorientiert. Neben der VRV 2015 normieren verschiedene Landesgesetzgeber ergänzende Haftungsobergrenzen.¹⁸⁾

Beispiel

Eine Gemeinde in Tirol gliedert die vorhandenen Verlustträger (Hallenbad, Laufbahn, Veranstaltungszentrum und die Gemeindebibliothek) mittels Einbringung in eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung aus. Da für die Anwendung des Artikel III

13) Vgl *Kodek/Potacs*, Rechtsfragen zur Insolvenz eines Bundeslandes unter Berücksichtigung seiner verfassungsrechtlichen Funktionsgarantie.

14) Kategorisierung in Anlehnung an die Definition von Liquiditätsrisiken bei Kreditinstituten; statt vieler etwa *Smilgies/Schöning*, Eingehen von Deckungsinkongruenzen als Möglichkeit zur Steuerung des Liquiditätsrisikos, ÖBA 2014, 35 (36 ff).

15) Zu Derivatgeschäften von Gemeinden siehe zum Beispiel Swap4175 der Stadt Linz, www.linz.at/images/Hintergrundinformationen_Swap4175.pdf.

16) Vgl ua den Fall Trieben, www.politik.steiermark.at/cms/beitrag/11052143/1545240/.

17) BGBl II 2015/313.

18) Siehe ua *Land Tirol* § 2 Haftungsobergrenzen für Gemeinden und Gemeindeverbände, LGBl 2012/39; *Land Oberösterreich* § 1 Oö Haftungsobergrenzen-Verordnung, LGBl 2012/112.

Umgründungssteuerrecht ein positiver Verkehrswert erforderlich ist, werden die zugehörigen Grundstücke in den Privatrechtsträger verlagert, eine Verlustabdeckungszusage (Subventionsvertrag) ausgestellt und die Haftung für das Girokonto übernommen.

Aufgrund der Medienberichte über schlagend gewordene Haftungen entschließt sich die Gemeinde, eine **Risikoanalyse** durchzuführen, und beauftragt damit den Leiter der Finanzabteilung. Unter Beachtung der Tiroler Gemeindeordnung sowie Verordnung zu Haftungsobergrenzen für Gemeinden und Gemeindeverbände **identifiziert** dieser das Risiko der Haftungsobergrenzen-Überschreitung und **bewertet** das Risiko mit **möglich**, die Auswirkungen aufgrund der unbekanntem Entwicklung der Aktivitäten der Körperschaft mit **wesentlich**. Zum Zwecke einer sinnvollen **Risikosteuerung** durch **Risikovermeidung** beschließt der Gemeinderat deshalb folgende Maßnahmen:

- Die Körperschaft erstellt jährlich einen Budgetvorschlag im Vorhinein und übermittelt diesen an die Gemeinde.
- Die Finanzabteilung der Gemeinde plausibilisiert das Budget und gleicht die Höhe des Abgangs mit den normierten Haftungsobergrenzen ab.
- Ansatz einer Rückstellung für Haftungen, sofern gemäß VRV 2015 notwendig.
- Die GmbH erstellt Quartalsberichte inklusive einer Risikoeinschätzung im Hinblick auf die Überschreitung des Budgets.

Die **Risikokontrolle** obliegt dem Leiter der Finanzabteilung. Er ist darüber hinaus **Kontrollverantwortlicher**.

Beispiel

Eine steirische Gemeinde betreibt mehrere Sportanlagen im Gemeindegebiet. Marktbefragungen zeigen, dass die Bevölkerung diese Sportanlagen auch an Wochenenden und Feiertagen nutzen möchte. Aufgrund der Beschäftigung von Gemeindebediensteten können die Öffnungszeiten jedoch nicht ausgedehnt werden. Nach einigen Recherchen entschließt sich die Gemeinde, die nicht hoheitliche Aufgabe in eine GmbH auszugliedern. Um den Abgang möglichst gering zu halten, wird ein ausgewiesener Experte als Geschäftsführer eingesetzt. Dieser steht in keiner Verbindung zur Gemeinde.

Die nachträglich durchgeführte **Risikoidentifikation** ergibt, dass sich der Geschäftsführer bereits in der Vergangenheit über Gesellschafterbeschlüsse hinweggesetzt hat. Die Gemeinde **bewertet** die Eintrittswahrscheinlichkeit für die Zukunft daher mit **möglich**, die Schadenshöhe aufgrund des geringen Betriebsumfangs mit **moderat**. In der Risikolandkarte wird ein **B-Risiko**²³⁾ eingetragen.

Ganz im Sinne einer adäquaten **Risikosteuerung** beschließt der Gemeinderat eine Beteiligungsrichtlinie in Anlehnung an jene des Landes Steiermark²⁴⁾ und verpflichtet den Geschäftsführer, Quartalsberichte über seine Tätigkeiten dem Gemeinderat vorzulegen. Diese Maßnahmen dienen der **Risikovermeidung**. Der Gemeinderat ist für die Prüfung der Quartalsberichte verantwortlich und sorgt somit für eine funktionierende **Risikokontrolle**.

Organisatorisch wird die Verwaltung der Beteiligungen (und somit auch die Kontrolle) im Aufgabenbereich des Gemeinderats verankert (**Risikoverantwortlicher**).

3. Risiken iZm Ausgliederungen

a) Kontrollverlust über die Geschäfte von Kapitalgesellschaften

Seit der Veröffentlichung des § 2 Art 34 BBG 2001¹⁹⁾ als steuerliche Sonderbestimmung zur Rückgliederung vormals ausgegliederter Aufgaben führen Gemeinden diese vermehrt in den Gemeindehaushalt zurück.²⁰⁾ Die Analyse kommunaler Beteiligungsportfolios zeigt jedoch, dass Ausgliederungen von Gemeindeaufgaben in Kapitalgesellschaften (hauptsächlich in GmbH) nach wie vor häufig genutzte Modelle zur Verfolgung privatwirtschaftlicher Zielsetzungen sind.²¹⁾

Zivil- und steuerrechtlich sind Kapitalgesellschaften von der KÖR getrennte Rechtssubjekte.²²⁾ Eine GmbH hat nach § 15 Abs 1 GmbHG zwingend einen oder mehrere Geschäftsführer zu bestellen. Diese sind gemäß § 25 GmbHG der Gesellschaft gegenüber verpflichtet, alle Beschränkungen einzuhalten, die im Gesellschaftsvertrag, durch Beschluss der Gesellschafter oder in einer für die Geschäftsführer verbindlichen Anordnung des Aufsichtsrats für den Umfang ihrer Befugnis festgesetzt sind. Problematisch hierbei ist, dass Beschränkungen der Vertretungsbefugnis gegen Dritte keine rechtliche Wirkung entfalten und Geschäftsführer lediglich im Innenverhältnis haften.

b) Mehrfachbesetzungen (Risiko: Fremdunübliche In-sich-Geschäfte)

Um dem Problem der Hinwegsetzung über Gesellschaftsbeschlüsse vorzubeugen, werden Leitungsfunktionen ausgegliederter Rechtsträger oftmals von Bediensteten der Gemeinde und politischen Funktionsträgern oder deren Vertrauenspersonen wahrgenommen. Dies kann jedoch zu weiteren Risiken führen. Das nachfolgende Beispiel erweitert die Risikobeurteilung des Punkt B.3.a): →

19) BGBl I 2013/5.

20) Vgl. *Loske-Vittorelli*, Ist die „bloße“ Aufgabenübertragung von „Teilaufgaben“ für eine steuerbegünstigte Rückgängigmachung ausreichend? RFG 2017/3.

21) Vgl. dazu *Bundesministerium für Finanzen*, Ausgliederungen und Beteiligungen des Bundes, Bericht gemäß § 42 Abs 5 BHG 2013, Oktober 2016; *Stadt Graz*, Städtische Beteiligungen: www.graz.at/cms/beitrag/10024627/7775105.

22) Vgl. *Achatz*, Steuerrechtliche Aspekte von Ausgliederungen, RFG 2003/16.

23) Vgl. *Pircher/Lenger/Schury*, Risikomanagement in Gemeinden, RFG 2017/3.

24) Richtlinie der Steiermärkischen Landesregierung über das Eingehen, Halten und Verwalten von Beteiligungen des Landes Steiermark (Beteiligungs-Richtlinie – Bet-RL), Beschluss der Steiermärkischen Landesregierung v. 10. 7. 2014.

Beispiel

Um die Kommunikationswege möglichst kurz zu halten und die politischen Entschlüsse der Gemeinde vollinhaltlich umzusetzen, bietet der Leiter der Finanzabteilung an, die Geschäftsführung des neuen Rechtsträgers zu übernehmen.

Der Gemeinderat beschließt diesbezüglich eine **Risikoidentifikation** durchzuführen. Gemäß der an jene des Landes Steiermark angelehnten Beteiligungsrichtlinie obliegt die Kontrolle der Quartalsberichte der Beteiligungen der Finanzabteilung und in letzter Konsequenz dem Leiter der Finanzabteilung. Es besteht eine funktionelle Doppelbesetzung von Aufgabendurchführung (Erstellung der Quartalsberichte und Leitung der GmbH) und Kontrolle (Überprüfung der Quartalsberichte). Der Gemeinderat **bewertet** das Risiko von missbräuchlichen Gestaltungen seitens des Finanzabteilungsleiters mit **wahrscheinlich**, die Schadenshöhe aufgrund der geringen Mittelausstattung mit **moderat**. Das Risiko wird demgemäß als **A-Risiko** in das Risikomanagement der Gemeinde übernommen.

Zum Zwecke der **Risikosteuerung** erweitert die Gemeinde die Beteiligungsrichtlinie dahingehend, dass im Falle der Funktionsübernahme im Rahmen

eines ausgegliederten Rechtsträgers (Geschäftsführer) durch den Leiter der Finanzabteilung der Bürgermeister im Auftrag des Gemeinderats die **Risikokontrolle** ausübt (**Stellvertreterregelung**). Der Gemeinderat bleibt Risikoverantwortlicher.

C. Fazit

Im ersten Teil des Beitrags wurden die theoretischen Grundlagen sowie der Aufbau eines kommunalen Risikomanagements herausgearbeitet. Conclusio daraus war, dass die Implementierung eines funktionierenden Risikoprozesses und interner Kontrollsysteme die Gemeindeorgane bei der täglichen Aufgabenbewältigung unterstützen und vor Haftungen sowie Vermögensschäden absichern kann.

Mit diesem zweiten Teil wurden diese theoretischen Ausführungen um praktische Anwendungsfälle (entnommen ua aus Prüfungsfeststellungen von Kontrollorganen) ergänzt. Trotz der meist abstrakt wirkenden Theorie hinter dem Begriff „Risikomanagement“ kann gezeigt werden, dass bereits leicht verständliche Umsetzungen genügen, um drohende Risiken darzustellen und die Aufmerksamkeit der Gemeindeorgane zu schärfen.

→ In Kürze

Der Beitrag beschreibt anhand von praktischen Beispielen die zwingende Notwendigkeit eines kommunalen Risikomanagements. Oft reichen einfach umzusetzende Maßnahmen, um Risiken entgegenzuwirken. Ein funktionierender Risikomanagementprozess unterstützt die Gemeindeorgane bei der täglichen Aufgabenbewältigung und begrenzt Vermögensschäden und persönliche Haftungen.

→ Zum Thema**Über die Autoren:**

Dr. Gerhard Pircher ist Steuerberater/Wirtschaftsprüfer in der NÖ. Gemeinde Beratungs & Steuerberatungs GesmbH in St. Pölten.

Kontaktadresse: Neue Herrengasse 10/4, 3100 St. Pölten
Tel: +43 (0)2742 32 186
E-Mail: office@noegbg.at
Internet: www.noegbg.at

Mag. Philipp Lenger, M.A., ist Manager bei Deloitte Graz.
Kontaktadresse: Paulustorgasse 10, 8010 Graz.

Tel: +43 (0)664 805371459

E-Mail: plenger@deloitte.at

Internet: www.deloitte-styria.at

Stefan Schury, MSc., Bakk., ist Steuerberater bei Deloitte Graz.

Kontaktadresse: Paulustorgasse 10, 8010 Graz.

Tel: +43 (0)664 805371472

E-Mail: sschury@deloitte.at

Internet: www.deloitte-styria.at

Von denselben Autoren erschienen:

Einführung und Umsetzung eines internen Kontrollsystems in Gemeinden (2015).

Hinweis:

Der erste Teil dieses Beitrags ist im vorherigen Heft der RFG erschienen; *Pircher/Lenger/Schury*, Risikomanagement in Gemeinden, RFG 2017/3, 101.

