

### 3.7 Aktives Versicherungsmanagement oder the same procedure as every year?

*Die Kommunen haben Risiken zu ermitteln, zu bewerten und anschließend zu entscheiden, ob eine Versicherung die Lösung zum Schutz des kommunalen Vermögens sein kann. Keine der zehn geprüften Kommunen identifizierte ihre Risiken umfassend.*

*Alle Kommunen verlängerten Versicherungen stillschweigend, ohne zu prüfen, ob dies wirtschaftlich war. Beispiele zeigen, dass sich beträchtliche Einsparungen erzielen lassen, wenn Kommunen den Wettbewerb nutzen und Vergabeverfahren durchführen.*

Die überörtliche Kommunalprüfung stellte 2014 und 2015 teilweise unwirtschaftliches Handeln der Kommunen im Versicherungswesen fest.<sup>90</sup> So führten die Kommunen vor dem Abschluss einer Versicherung keine systematischen Risikoanalysen durch. Nur vereinzelt überprüften sie abgeschlossene Versicherungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit. Keine Kommune kam ihrer Ausschreibungspflicht nach (vgl. [Kapitel 2.3.4](#)).

*Hintergrund  
und Ziel der  
Prüfung*

Prüfungsgegenstand der aktuellen Prüfung aus dem Jahr 2022 waren schwerpunktmäßig die Organisation des Versicherungswesens, das Verfahren zur Feststellung des individuellen Versicherungsbedarfs, das Risikomanagement beim Abschluss von Versicherungsverträgen und das Vergabeverfahren.<sup>91</sup> In die Prüfung bezog die überörtliche Kommunalprüfung zehn Kommunen zwischen 10.000 und 20.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ein.<sup>92</sup>

Das Thema kommunale Versicherungen ist und bleibt aktuell. In der Ausgabe 02/2020 der Zeitschrift „Versicherungswirtschaft – Magazin für Führungskräfte und Entscheider“ wurde ausgeführt, dass Kommunen häufig falsch versichert seien. Sie versäumten es, ihren Versicherungsschutz über öffentliche Ausschreibungen auf den Prüfstand zu stellen.<sup>93</sup> Ziel dieser überörtlichen Kommunalprüfung war, den Kommunen Möglichkeiten aufzuzeigen, wie sie ihr Versicherungsmanagement organisatorisch und wirtschaftlich optimieren können.

---

<sup>90</sup> Vgl. Die Präsidentin des Niedersächsischen Landesrechnungshofs, Kommunalbericht 2016, „Kommunale Versicherungen als Rundherum-Sorglos-Pakete“, S. 70 ff.

<sup>91</sup> Betrachtet wurden 20 verschiedene Versicherungsarten, z. B. Haftpflicht, Unfall, Elementarschaden, Photovoltaik, Glasbruch oder IT-Schäden.

<sup>92</sup> Geprüft wurden die Städte Herzberg am Harz, Königslutter am Elm und Wittingen, die Gemeinden Adendorf und Hilter am Teutoburger Wald sowie die Samtgemeinden Hemmoor, Hollenstedt, Oldendorf-Himmelpforten, Sickinge und Sottrum.

<sup>93</sup> Siehe [Öffentliche Ausschreibungen: Bringen Kommunen die Versicherer um ihr Geschäft?](#) auf versicherungswirtschaft-heute.de, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

*Fehlende  
Regelungen*

Das Versicherungswesen wurde in den Kommunen meist an unterschiedlichen Stellen ihrer Verwaltung bearbeitet. Selbst wenn diese Aufgabe zentral wahrgenommen wurde, erledigten sie einzelne Teile davon weiter in den objektbewirtschaftenden Einheiten. Keine Kommune regelte konkret die Organisation des Versicherungswesens. Dadurch können Aufgabenabgrenzungen fehlen, Organisationsstrukturen heterogen und Entscheidungswege uneinheitlich werden.

*Fehlende  
Übersicht*

Die Kommunen führten nur vereinzelt eigene Übersichten über die Höhe regulierter Schäden und nahmen nur wenige Auswertungen vor. Solche Versicherungsverlaufsstatistiken bilden jedoch eine gute Grundlage bei der Abwägung zwischen Kosten und Nutzen von Versicherungen. Sie sollten von den Kommunen geführt werden.



Ansicht 17: Risikomanagement<sup>94</sup>

*Nicht alle  
Risiken  
identifiziert  
und  
bewertet*

Keine geprüfte Kommune identifizierte ihre Risiken über alle Aufgabenbereiche. Die Kenntnis über möglichst alle Risiken schafft für den Aufbau eines Risikomanagements eine verlässliche Grundlage für die Risikobewertung. Die Bewertung einzelner Risiken war meist nicht dokumentiert (z. B. Eintrittswahrscheinlichkeiten und potenzielle Schadenshöhen). Die Kommunen sollten mögliche Gefahrenquellen und verbundene Risiken sukzessive über alle Aufgabenbereiche erfassen. Im Anschluss können Risiken bewertet und dokumentiert werden. Auf der Grundlage einer solchen

---

<sup>94</sup> Bildnachweis: Elnur – stock.adobe.com.

Risikobewertung können die Kommunen fundiert entscheiden, ob und inwieweit eine Versicherung abzuschließen ist.

Die Kommunen prüften vielfach nicht, ob oder inwieweit es wirtschaftlich (noch) erforderlich war, bestimmte Risiken (wie z. B. Glasbruch oder IT-Risiken durch Hackerangriffe) durch eine Versicherung abzusichern. Möglichen wirtschaftlichen Gefahren – wie fehlende Absicherung, Über- oder Unterversicherung – sollten die Kommunen durch regelmäßige und dokumentierte Bedarfsprüfungen entgegenwirken.

*Bedarfs-  
prüfung  
eher selten*

Die Versicherungsverträge enthielten regelmäßig Regelungen zur automatischen Verlängerung bei nicht fristgerechter Kündigung. Bei allen Kommunen verlängerten sich Versicherungen auf diese Weise. Sie prüften vorher nicht, ob dies wirtschaftlich war. Nach herrschender Meinung ist die sog. stillschweigende Verlängerung zulässig.<sup>95</sup> Es gilt aber auch für Versicherungsverträge der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz<sup>96</sup>. Wenn die Kommunen bei einer Erfolgsprognose zu dem Ergebnis kommen, dass die Aufwendungen für Versicherungsbeiträge (bei gleichen Versicherungsleistungen) durch Kündigung und Neuvergabe verringert werden können, müssen sie bestehende Vertragsverhältnisse kündigen.

*Automa-  
tische  
Verlänge-  
rungen*

Kommunen haben dann diese Versicherungsdienstleistungen – wie jeden anderen Neuabschluss auch – grundsätzlich förmlich auszuschreiben.<sup>97</sup> Im Prüfungszeitraum 2019 bis 2021 führte keine Kommune ein entsprechendes Vergabeverfahren durch. Im Jahr 2018 schrieb die Gemeinde Adendorf die Gebäude- und Inhaltsversicherungen öffentlich aus. Ihre Aufwendungen konnte sie dadurch um mehr als 50 % senken. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass durch förmliche Vergaben signifikante Einsparungen bei Versicherungen möglich sind. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, die Versicherungsdienstleistungen dem Wettbewerb zu unterstellen.

*Förmliche  
Vergabe-  
verfahren  
eröffnen  
Chancen*

---

<sup>95</sup> Vgl. [„Ausschreibung unbefristeter Verträge: verboten oder erlaubt? - Standortbestimmung zwischen EuGH, VK Bund und Gesetz“](#) von Birgit Gressner, zuletzt abgerufen am 12.06.2023, und [Vergabeblog.de](#) vom 17.04.2016, Nr. 25511, [„Unbefristete öffentliche Aufträge sind zulässig, oder doch nicht? \(Teil 1\)“](#) von Roman P. Willweber, zuletzt abgerufen am 12.06.2023.

<sup>96</sup> § 110 Abs. 2 NKomVG.

<sup>97</sup> § 28 Abs. 1 KomHKVO.

*Einhaltung von Obliegenheiten muss gewährleistet sein*

Zum Erhalt des Versicherungsschutzes haben die Kommunen sicherzustellen, dass sie regelmäßig die Pflichten erfüllen, die sich für sie aus Versicherungsverträgen<sup>98</sup> und Gesetzen<sup>99</sup> ergeben - sogenannte Obliegenheiten. Keine Kommune richtete dafür ein Obliegenheitsmanagement oder eine vergleichbare Struktur ein. Sie setzten sich damit der Gefahr aus, dass Schäden bei Nichtbeachten von Obliegenheiten nicht oder nur anteilig reguliert werden. Die überörtliche Kommunalprüfung empfiehlt, ein einfaches Obliegenheitsmanagement einzurichten, mit der die Einhaltung von Obliegenheitspflichten sichergestellt werden kann.

*Verträge müssen aktualisiert werden*

Aus dem Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ergibt sich die Notwendigkeit, bestehende Versicherungen zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren. Dies nahm keine Kommune regelmäßig vor. Sie schrieben die Anlagenverzeichnisse über versicherte elektronische Geräte und/oder Maschinen nicht fort oder versicherten Geräte, die sie nicht mehr im Bestand hatten. Die Kommunen hielten auch am Vollkaskodeckungsschutz für Fahrzeuge fest, bei denen die Abschreibungszeiträume abgelaufen waren. Dies ist unwirtschaftlich. Die Kommunen sollten ihre Versicherungsverträge regelmäßig überprüfen und ggf. aktualisieren.

*Fazit*

Die Basis eines aktiven Versicherungsmanagements ist die Implementierung eines Risikomanagement-Prozesses. Dieser war in den Kommunen optimierungsbedürftig. Die überörtliche Kommunalprüfung hat nachstehend den Prozess eines entsprechenden Risikomanagements kompakt dargestellt.

---

<sup>98</sup> Z. B. wurde bei einer Kommune vertraglich festgelegt, dass der Tresor im Freibad außerhalb der Saison geöffnet bleiben soll, damit Einbrecher erkennen, dass kein Bargeld vorhanden ist.

<sup>99</sup> Z. B. § 23 VVG. Danach darf der Versicherungsnehmer nach Abgabe seiner Vertragserklärung ohne Einwilligung des Versicherers keine Gefahrerhöhung vornehmen oder deren Vornahme durch einen Dritten gestatten.



Ansicht 18: Risikomanagement-Prozess – Kompakt

## 1. Risiken identifizieren

Zunächst werden Risiken gesammelt. Hierbei geht es darum, mögliche Gefährdungen und Bedrohungen für ein Objekt oder eine Aufgabe zu identifizieren.

Kernfragen:

- Was kann alles schiefgehen?
- Welche Gefahren lauern?
- Wo gab es früher schon einmal Probleme?

## 2. Risiken bewerten

Sind die möglichen Risiken identifiziert, folgt die Bewertung der Risiken. Sinn und Zweck dieser Bewertung ist es, die wirklich wichtigen Risiken zu identifizieren. Nicht alle Risiken gefährden ein Objekt gleichermaßen. Folglich kommt es darauf an, sich auf die bedrohlichsten Risiken zu konzentrieren.

Kernfragen:

- Mit welcher Wahrscheinlichkeit tritt das Risiko ein?
- Welcher Schaden entsteht, wenn das Risiko eintritt?

### **3. Bedarf prüfen**

#### **3.1. Strategien entwickeln**

Im Idealfall sind einige Risiken zwar vorhanden, der Schadenseintritt ist aber weder sehr wahrscheinlich noch ist der mögliche Schaden sonderlich groß. Mit diesen Risiken ist anders umzugehen als mit wirklich bedrohlichen Gefahren. Es sind folglich für die einzelnen Risiken auch unterschiedliche Strategien anzuwenden.

Kernfragen:

- Welche Risiken will oder kann ich vermeiden, reduzieren oder abwälzen?
- Welche Risiken kann ich akzeptieren und trage sie ggf. aus dem Haushalt?
- Welche Risiken kann ich nur teilweise akzeptieren und vereinbare daher nur Selbstbehalte?
- Richte ich eine Rücklage zur Selbstversicherung ein?

#### **3.2. Maßnahmen definieren**

Beim nächsten Schritt des Risikomanagement-Prozesses sollen die nicht hinnehmbaren Risiken mit abwehrenden Maßnahmen belegt werden. Ziel dabei ist, festgestellte Risiken zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren.

Kernfragen:

- Welche Maßnahmen kann ich einsetzen, um die Eintrittswahrscheinlichkeit des Risikos zu reduzieren?
- Welche Maßnahmen kann ich einsetzen, um den Schaden zu reduzieren, falls das Risiko doch eintritt?

### **4. Maßnahmen umsetzen**

Die in Schritt 3 definierten Maßnahmen sollten anschließend auch zeitnah umgesetzt werden. Häufig ist es sinnvoll, separate Arbeitspakete für die einzelnen Risiken und die gegen sie gerichteten Maßnahmen festzulegen.

Kernfragen:

- In welchen Arbeitspaketen werden die Maßnahmen umgesetzt?
- Wer ist verantwortlich für die Umsetzung?

## 5. Maßnahmenerfolg überprüfen

Obwohl das Risikomanagement häufig an dieser Stelle endet, folgt nun noch ein maßgeblicher Schritt:

Der Erfolg der Maßnahmen zu Vermeidung, Verminderung oder Abwälzung der Risiken ist dauerhaft zu erhalten und regelmäßig zu überprüfen – Erfolgskontrolle!

Kernfragen:

- Wurden die definierten Maßnahmen umgesetzt?
- Waren die ergriffenen Maßnahmen erfolgreich?
- Konnten Risiken reduziert oder vermieden werden?

## 6. Risiken überwachen

Neben der Erfolgskontrolle in Bezug auf die Maßnahmen müssen auch die Risiken weiter regelmäßig analysiert werden. Ein Risiko ist selten statisch.

Eintrittswahrscheinlichkeiten und potenzielle Gefahren bzw. möglicher Schadensumfang sind veränderbar (Stichwort Starkregenereignis). Die Risikobewertung (Schritt 2) muss ein regelmäßiger Vorgang bleiben.

Kernfragen:

- Hat sich die Bewertung von Risiken geändert?
- Sind neue Risiken hinzugekommen?

### **Das Risikomanagement bleibt ein laufender Prozess:**

Es soll ein nachhaltiger Steuerungskreislauf etabliert werden, der die dynamischen Parameter Risiko, Schadenspotenzial und eigene Priorität mit dem Ziel möglichst wirtschaftlicher Entscheidungen regelmäßig neu bewertet.