

## Haushalt

## Optimal steuern statt planlos sparen

Die Stadt Leipzig baut Produktcontrolling auf

Von Torsten Bonew und Michael Kubach

Auf Basis der Doppik führt die Stadt Leipzig derzeit ein wirkungsorientiertes Produktcontrolling ein. Die ersten Erfahrungen sind sehr positiv.

Mit der Einführung der Doppik im Jahr 2012 waren auch der Wunsch und der Anspruch verbunden, neue Wege in der Steuerung der Verwaltung zu gehen. Hierbei wurde den handelnden Personen der Stadt Leipzig schnell bewusst, dass die Doppik dafür allein nicht ausreicht. Auf der Seite der Stadtverwaltung erfolgte dann, vorangetrieben durch die Kämmererei, die Entwicklung eines Finanzcontrollings. Auf Seiten der Ratsversammlung entstand sehr schnell der Wunsch eines Verwaltungscontrollings bzw. eines wirkungsorientierten Produktcontrollings, das sich an den Leistungen der Stadtverwaltung wie beispielsweise im sozialen Bereich den Kosten der Unterkunft, der Eingliederungshilfe oder den Hilfen zur Pflege ausrichtet.

**Finanz- vs. Produktcontrolling**

Dabei haben Finanzcontrolling und Produktcontrolling unterschiedliche Zielsetzungen: Ziele des Finanzcontrollings sind die operative und die strategische Steuerung des wirtschaftlichen Erfolgs. Es umfasst Planung, Kontrolle und Steuerung von Zahlungsströmen, d.h. finanziellen und ergebnisorientierten Größen der Verwaltung.

Das Produktcontrolling dagegen ist sachzielorientiert: Es umfasst Planung, Kontrolle und Steuerung von internen leistungsabhängigen Strukturen und Prozessen. Dabei werden operationalisierbare produktbezogene Ziele für die einzelnen Organisationseinheiten



Menschenwürdige Unterkunft (Bild links) als Fachziel. Doch auch ungesicherte und gefährliche Unterkünfte (Bild rechts) finden sich in Leipzig laut Sozialamt immer wieder.

wählten Datengrundlage der Doppik (Produkthaushalt) in der Regel auf keine weiteren in der Verwaltung vorhandenen Grundlagen aufsetzen. Die Stadt Leipzig hat sich daher entschieden, gemeinsam mit der Beratungsgesellschaft für



der Verwaltung definiert. Diese gewährleisten mit zieladäquaten, steuerungsrelevanten Kennzahlen und Kennzahlensystemen die Messbarkeit der Zielerreichung. Beide Steuerungsinstrumente unterscheiden sich auch im Einführungsaufwand. Für das Finanzcontrolling lagen die Ziele und Kennzahlen aufgrund von wissenschaftlichen Abhandlungen bzw. aus dem privatwirtschaftlichen Bereich vor. Diese waren somit schnell gefunden, und der Aufbau über alle Ämter hinweg war nahezu identisch und damit sehr zügig realisiert.

**Testballon: Haupt- und Sozialamt**  
Der Aufbau eines wirkungsorientierten Controllings kann außer der oben er-

Beteiligungsverwaltung Leipzig mbH (bbvl), einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft der Stadt Leipzig, ein Pilotprojekt durchzuführen. Für die Umsetzung des von der bbvl entwickelten Einführungskonzeptes wurden das Hauptamt und das Sozialamt auf freiwilliger Basis ausgewählt. Aufgrund der freien Entscheidung der Ämter, an dem Pilotprojekt teilzunehmen, konnten die Widerstände bezüglich der Einführung des Wirkungscontrollings sehr gering gehalten werden.

Die Entwicklung eines Ziel- und Kennzahlensystems in Leipzig findet im Rahmen von Workshops mit dem Amtsleiter und den Abteilungsleitern für jedes Amt separat statt. Eine Verknüpfung erfolgt bei

ämterübergreifenden Produkten. Diese Vorgehensweise ermöglicht es, die steuerungsrelevanten Ziele der einzelnen Ämter in vollem Umfang kennenzulernen und, darauf aufbauend, eine systematisierte Überleitung der strategischen Ziele der Stadt (z.B. „Leipzig schafft soziale Stabilität“) zu den operativen Zielen der Ämter (z.B. Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen: schnellstmögliche Sicherung der bedarfsgerechten Versorgung) zu gewährleisten. Instrumente wie Priorisierung und Budgetierung können so zielgenau eingesetzt werden. Dabei werden nichtsteuerungsrelevante Produkte aus der Betrachtung ausgeschlossen. Damit wird das Controllingsystem für den Anwender hinsichtlich des Aufwands gering gehalten.

**Klarheit über Zielkonflikte**

Im Pilotprojekt konnten über die oben genannten Vorteile hinaus weitere positive Effekte erzielt werden. Die Möglichkeiten der Steuerung der Produkte und der damit verbundene Einfluss auf die tägliche Arbeit und auch die konkrete Darstellung von Zielkonflikten zwischen Fachamt (volle Leistungserfüllung als Fachziel) und Kämmererei (keine Budgetüberschreitungen als Finanzziel) können nun durch die Verknüpfung von Finanz- und Produktcontrolling exakt bestimmt und gemeinsam im Sinne der strategischen Ziele der Stadt gesteuert werden.

Vielfach wurde die gemeinsame Auseinandersetzung der Führungskräfte mit dem Paradigmenwechsel – von der reinen Aufgabenerledigung zur zielorientierten Steuerung – in den Workshops gelobt. Das

Verständnis für die jeweiligen Aufgaben und die teamorientierte Aufgabenerledigung wurden dadurch gestärkt.

**Ämterübergreifende Einführung**

Aufgrund dieser positiven Erfahrungen will die Stadt Leipzig bis Mitte 2016 in allen Ämtern das wirkungsorientierte Produktcontrolling einführen und hierbei in folgenden Schritten vorgehen:

- Erarbeitung von Zielen für jedes steuerungsrelevante Produkt eines Amtes,
- Ermittlung von Kennzahlen für jedes Produktziel und Festlegung von Schwellenwerten,
- Einführung eines Berichtswesens nach Anspruchsgruppen und
- Anpassung des Planungsprozesses, um Sachziele in die Haushaltsplanung zu integrieren.

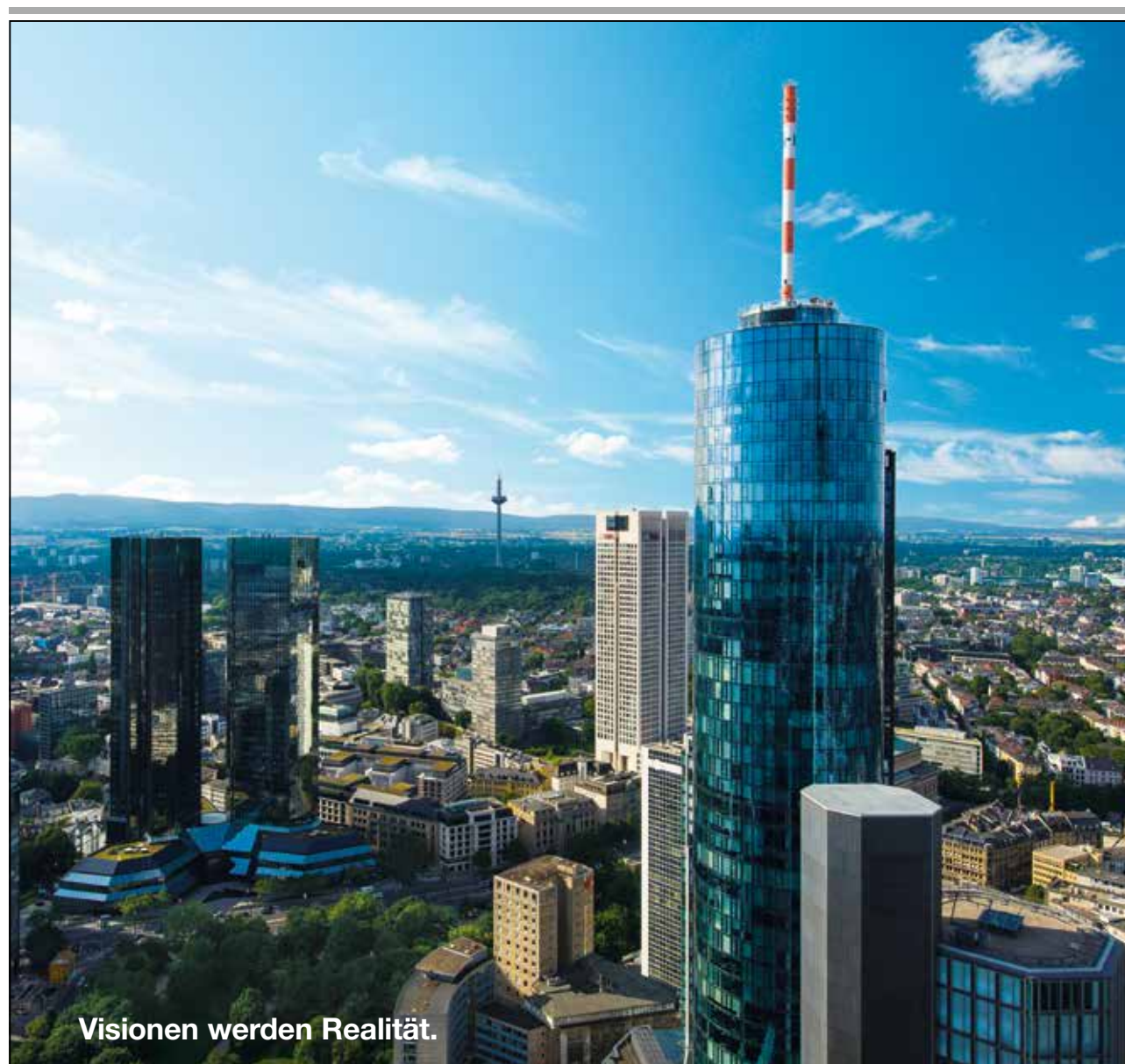
Die Einführung des wirkungsorientierten Produktcontrollings und die Verknüpfung mit dem Finanzcontrolling werden die Stadt Leipzig in die Lage versetzen, Handlungsspielräume sowohl aus finanzieller als auch aus sachorientierter Sicht zu erkennen und zu nutzen. //

**Torsten Bonew ist Bürgermeister und Beigeordneter für Finanzen der Stadt Leipzig.**

torsten.bonew@leipzig.de

**Michael Kubach ist Seniorberater bei der bbvl.**

kubach@bbvl.de



Visionen werden Realität.

Mit uns.

Projekte der öffentlichen Hand und kommunalnaher Unternehmen. Engagierte Experten und ein zentraler Ansprechpartner begleiten Sie von der individuellen Planung bis zur Realisierung. Mit langjähriger Erfahrung, Kompetenz und schnellen Entscheidungen bieten wir bedarfsgerechte und innovative Produkte mit nachhaltigem Erfolg. [www.helaba.de](http://www.helaba.de)

**Helaba** |

Banking auf dem Boden der Tatsachen.

## Haushaltssperren im Trend

Von Tobias Schmidt

In den vergangenen Wochen haben zahlreiche Kommunen eine Haushaltssperre verhängt. Was sind die Gründe? Und: Häufen sich die Fälle gegenüber den Vorjahren?

In den vergangenen Wochen haben sich Meldungen über Haushaltssperren in der kommunalen Welt gehäuft. Damit setzt sich offenbar ein Trend fort, der bereits im vergangenen Jahr begonnen hat. Einen offiziellen Überblick über alle Fälle bundesweit gibt es zwar nicht. Nach Informationen dieser Zeitung sind aber in diesem Jahr im ganzen Land bereits mindestens 17 Haushaltssperren verhängt worden. Zum Redaktionsschluss dieser Ausgabe waren die aktuellsten Fälle die NRW-Städte Bergkamen, Wipperfürth und Kerpen.

Daneben waren allein im August zahlreiche Kommunen betroffen: die Städte Hagen, Rheine, Aachen, Offenbach am Main, Jena, Duisburg, Unna, Mayen und Siegburg sowie der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt und der Landkreis Görlitz, der seine bereits seit dem Jahr 2013 bestehende Haushaltssperre verlängerte. In diesem Jahr machten außerdem die Städte Bochum, Rostock und Weißfels die Kasse zu.

Schon im Jahr 2013 hatte es sehr viele Haushaltssperren gegeben. Insgesamt waren es damals mindestens 29 Fälle, darunter in den Städten Potsdam, Bonn, Leipzig, Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Braunschweig, Celle und Eisenach. Bezüglich der Vorjahre sind der Redaktion dieser Zeitung deutlich weniger Fälle bekannt.

**Die Gründe**

Zu den häufigsten Gründen, die Kämmerer zu der ungeliebten Maßnahme drängen, zählen kostenseitig überplanmäßige Sozialausgaben und einnahmeseitig Einbrüche bei der Gewerbesteuer. Auch gestiegene Personalkosten aufgrund aktueller Tarifabschlüsse und steigende Asylbewerberzahlen zählen zu den genannten Gründen. In einigen Fällen füh-

ren Beteiligungen die Kommunen in die Bredouille. Der Landkreis Weilheim-Schongau beispielsweise war im vergangenen Jahr aufgrund von Millionenverlusten der Kreiskliniken gezwungen, eine Haushaltssperre zu verhängen.

Je nach Bundesland werden die Haushaltssperren vom Kämmerer oder vom Bürgermeister bzw. Landrat verhängt. Bei der jeweiligen Opposition stößt die Maßnahme oft auf Widerstand. In Bochum beispielsweise warf die CDU Stadtkämmerer Manfred Busch (Bündnis 90/Die Grünen) vor, die Zahlen vor der Kommunalwahl geschönt zu haben. Man erwarte Erklärungen, wie sich die Haushaltslage binnen eines halben Jahres derart verschlechtern können.

Manch ein Kämmerer versucht daher, das Wort Haushaltssperre gar nicht erst in den Mund zu nehmen. Duisburgs Stadtkämmerer Peter Langner beispielsweise spricht lieber

**Manch ein Kämmerer vermeidet das Wort „Haushaltssperre“ und spricht lieber von einer „strengeren Mittelbewirtschaftung“.**

von „einer strengeren Mittelbewirtschaftung“ mit dem Ziel, „kurzfristig die Dynamik der Ausgabenentwicklung zu dämpfen und Zeit zu gewinnen.“

Doch ohnehin greift die Verwaltung oft nicht freiwillig zu der Maßnahme. Die rheinland-pfälzische Stadt Mayen wurde Mitte August von der Kommunalaufsicht zu dem Schritt gezwungen. Die Stadt Rostock handelte dieses Jahr auf Drängen des Innenministeriums von Mecklenburg-Vorpommern. Im aktuellen Fall in Offenbach am Main hatte das Regierungspräsidium Darmstadt im Zuge der Genehmigung des Haushaltsplans eine Sperre lediglich empfohlen. //

t.schmidt@derneuekaemmerer.de