

Stadt Singen (D) baut die Stadtverwaltung um

Wertanalyse feiert Comeback

Von **Hubertus Felmy**

Dienstleistungsbereiche stehen unter Wettbewerbs- und Reformdruck. Die Wertanalyse, schon so gut wie in der Versenkung verschwunden, bietet neue überraschende Lösungen. Im südbadischen Singen gelang die Haushaltskonsolidierung.

Auf einer VDI-Fachtagung in Mannheim wurde deutlich: Bei der Anwendung der Wertanalyse hat sich ein Wandel vollzogen. Ausgangsbasis war die Festlegung der Norm vor 30 Jahren. Ursprünglich diente sie nur als Instrument der Kostensenkung, heute wird sie als System zur Lösung komplexer Probleme eingesetzt.

Botschaft

Durch Teamarbeit, Ideenfindung, Zielentwicklung und transparente Gestaltung der Prozesse werden neue Potenziale ausgeschöpft, unterstützt durch Nutzwertanalysen, Value Engineering und Prozessmanagement. Bei Analysen von Ursachen-Wirkungsketten, der Basis für den Einsatz der Balanced Scorecard, kommt ein strategischer Ansatz hinzu. Auch weiche Faktoren können bei der Umsetzung neben Zahlen, Daten, Fakten eine wichtige Rolle spielen. Gesamtziel und Ergebnis aller Bemühungen sind Suche nach und Identifikation

Hubertus Felmy, Dipl.-Ing. agr., Dipl. Arbeitswissenschaftler, freier Berater und Fachjournalist, Schottenteich 37, D-59494 Soest, Tel. 0049 2921 768 800, hubertusfelmy@t-online.de

von Einsparungspotenzialen, gleich welcher Art.

Stadt Singen nutzt die Wertanalyse

Modern geführte öffentliche Verwaltungen verstehen sich nicht mehr als Behörde. Der mündige Bürger wird als Kunde oder Auftraggeber von Dienstleistungen angesehen. Andreas Renner, Oberbürgermeister der Stadt Singen, sprach auf der Tagung über Anwendungsmöglichkeiten der Wertanalyse in der öffentlichen Verwaltung. Er hat sein Unternehmen mit Hilfe von vier Wertanalysen zehn

Jahre lang auf den Prüfstand gestellt. Sein wichtigstes Ziel dabei: er wollte Handlungsspielraum für den angestrebten Strukturwandel gewinnen.

Singen, eine Stadt mit 45'000 Einwohnern, im westlichen Bodensee-Raum unweit der Grenze zur Schweiz gelegen, ist Sitz namhafter Welt-

konzerne wie Maggi, Alcan, Georg Fischer, Altana, und bietet 22'000 Menschen Arbeit. Neben den Kapitalgesellschaften zählen auch offensive, kleine und mittlere Unternehmen zu den Garanten der Zukunft des Wirtschaftsstandortes. Um mit der wirtschaftlichen Entwicklung Schritt halten zu können, musste die Verwaltung der Stadt geeignete Rahmenbedingungen schaffen und sich gleichzeitig der Modernisierung des Umfeldes anpassen.

Einsparpotenzial hilft den Haushalt zu konsolidieren

Handlungsspielraum schaffen

Haupthindernis für den Strukturwandel waren – wie praktisch in allen Kommunen – die Finanzprobleme der Stadt. Als 1993 Renners Amtszeit als Oberbürgermeister begann, sahen die Zahlen wie folgt aus:

- Verschuldung im Kernhaushalt der Stadt ca. 20 Mio. Euro.
- Personalkostenetat in der Größenordnung von 24 Mio. Euro.
- Gewerbesteueraufkommen ca. 16 Mio. Euro.

Mit der klassischen Rasenmähermethode war den Finanzproblemen nicht mehr beizukommen. Um die öffentliche Verwaltung der Stadt fit zu machen und fit zu halten, wurden Methoden aus der Wirtschaft eingeführt. Als Dach betriebswirtschaftlicher Elemente, wie Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling und Berichtswesen sowie moderner Führungsinstrumente wurde die Methodik Wertanalyse eingesetzt. Das begann mit der Schulung der Amtsleiter und Stabsstellenleiter, um sie mit den Chancen, dem Werte- und Funktionskonzept und der Vorgehensweise vertraut zu machen.

Lust auf Veränderung

Für Renner war dabei der strategische Ansatz ebenso von Bedeutung wie das volle Engagement der Chefebene und das seiner Mitarbeiter. Alles bisherige sollte in Frage gestellt, jeder Einzelne für Neuerungen aufgeschlossen werden. Dafür musste ein Klima geschaffen werden, das kreatives Denken, Informationsbereitschaft, Teamgeist und die Geburt von Lösungen fördert. Im Detail ging es darum, Problemlösungen mit Hilfe des Sachverständes der eigenen Mitarbeiter zu finden, moderiert und gebündelt durch einen externen Spezialisten.

Damit war eine der wichtigsten Voraussetzungen für erfolgreiche Veränderungen geschaffen worden: Überzeugungsarbeit. Die Menschen müssen neugierig gemacht werden. Sie sollen Veränderungen verstehen lernen, Ideen einbringen, Verände-

rungen fördern dürfen und Veränderungen gestalten wollen. Die danach schrittweise von interdisziplinären Teams durchgeführten vier Wertanalysen haben durch das freigesetzte Einsparungspotenzial wesentlich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

Der Weg war steinig, aber das Ergebnis kann sich sehen lassen. Verwaltungsdienstleistungen wurden in Bezug auf ihre Funktionen zerlegt und überprüft. Zielorientierte Zusammenarbeit im Unternehmen stand ebenso im Fokus wie ganzheitliches und nachhaltiges Vorgehen.

Projekt: Reorganisation der technischen Ämter

Die schwierige Finanzlage der Kommunen und geänderte Rahmenbedingungen, politisch wie gesellschaftlich, zwangen zum Handeln.

Ziele

Durch Umstrukturierung sollen Sach- und Personalkosten eingespart und nur noch vom Bürger gewünschte und notwendige Dienstleistungen erbracht werden.

Wege

Produkte, Strukturen, Prozesse und Arbeitsweisen wurden hinterfragt.

Durch konstruktive Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat entstand die Idee einer Eigenbetriebsgründung des Bereiches Entsorgung, gemeinsam mit Abwasser, Müll- und Wertstoffentsorgung. Aus den technischen Ämtern entstanden Technische Dienste. Der gesamte Ingenieurbereich und Teilbereiche des Garten- und Friedhofamtes, des Tiefbauamtes sowie des Stadtplanungsamtes wurden in einem Büro zusammengeführt, die Arbeitsprozesse innerhalb der technischen Planung neu gestaltet. Das galt sinngemäss auch für die Arbeiter der Stadtverwaltung, sie sind jetzt in einem flexibel einsetzbaren Pool tätig. Darüber hinaus wurde in den Fachbereich Bauen das Baurechtsamt integriert.

Ergebnisse

Durch die Einführung von Auftraggeber- und Auftragnehmerverhältnissen entstand die innere Leistungsverrechnung, sie hat zur Kosten- und Dienstleistungsoptimierung beigetragen. Dies führte zu einer bürgerfreundlichen, schnellen Aufgabenerledigung in den Bereichen Planung und Infrastruktur. Das Bürgerzentrum Bauen wurde zur zentralen An-

Alles Bisherige in Frage stellen

laufstelle für bauinteressierte und bauwillige Bürger. Das hatte Qualitätsverbesserungen im Sinne von Kunden- und Bürgerorientierung zur Folge, obwohl innerhalb von 48 Monaten dreizehn Stellen eingespart wurden.

Projekt: Kindertageseinrichtungen

Die Stadt Singen verfügt über 22 Einrichtungen und ca. 1600 Kindergarten-, bzw. Hortplätze. Durch eine Änderung des Kindergartengesetzes besteht seit dem 1.1.1996 für die Bürger der Stadt ein Rechtsanspruch auf Kindergartenplätze ab dem dritten Lebensjahr.

Ziel

Rechtsanspruch und Erziehungsauftrag sicherstellen.

Wege

Zur Ermittlung der zu erwartenden Nachfrage wurden der gegenwärtige Bestand an Kindergartenplätzen, die künftige Nachfrage, das verfügbare Flächen- und Personalangebot sowie das qualitative Gesamtangebot untersucht. Bei der Umsetzung von Massnahmen mussten die Fortschreibung des pädagogischen Konzeptes und die bedarfsgerechte Ausrichtung berücksichtigt werden.

Ergebnisse

Budgetierung und eigenverantwortliches Handeln wurden eingeführt. Mit der Verteilung der Plätze auf die Einrichtungen entstand grössere Flexibilität. Vor allem kam die Integration behinderter Kinder sowie die Betreuung der Schulkinder (Hortfunktion) zustande. Die Leiter und Leiterinnen konnten für die Ausübung ihrer Leitungsfunktion weitergehend freigestellt werden. Ferner ist es gelungen, Mehrzweckräume an externe Nutzer zu vermieten. Die gesetzlichen Mindestanforderungen konnten ohne zusätzliche finanzielle Mittel ausnahmslos erfüllt werden.



Singen mit grosser Industrietradition

Projekt: Optimierung des städtischen Gebäudemanagements

Die Stadt ist für 90 öffentliche Gebäude und 34 Wohnungen zuständig, insgesamt werden für Gebäudebewirtschaftung und Reparaturen jährlich 3,7 Mio. Euro eingesetzt und 3000 Aufträge vergeben.

Ziele

Lösungsvorschläge zu einem jährlichen Effizienzpotenzial von 150'000 Euro einbringen, 10 Prozent der laufenden Betriebs- und Prozesskosten, das heisst 250'000 Euro und zusätzliche Einsparungen mit Hilfe eines EDV-gestützten Gebäudeinformationssystems.

Wege

Um die Gebäude-Managementprozesse zu optimieren und die Kundenzufriedenheit zu steigern, führte das Team eine Stärken-/Schwächen-Analyse der Haupt- und Nebenfunktionen mit wirtschaftlicher Prioritätensetzung der Sanierungsmassnahmen durch. Die Aufgabenstellung: Sollkonzepte entwickeln, um Schäden an Gebäuden vorzubeugen, oder eingetretene zu beheben. Notwendige Flächen für Verwaltungsdienstleistungen bereitstellen, Energie der Gebäudebewirtschaftung optimieren, wirtschaftliche Prioritäten der Sanierungsmassnahmen setzen, ein Gebäudeinformationssystem zur kundenorientierten Unterhaltung der Substanz einführen. Sowie: Arbeitsabläufe hinterfragen, verbessern, ausserdem eingesetzte Mittel zur Erhaltung des Gebäudebestandes reduzieren, Qualität der Dienstleistung steigern.

Ergebnisse

Die Schnittstellen innerhalb des Gebäudemanagements wurden ebenso reduziert wie die zur Erhaltung des Gebäudebestandes eingesetzten Mittel. Optimiert wurden die Arbeitsabläufe und es kam zu einer kundenorientierten Unterhaltung der Gebäudesubstanz. Das Gebäudeinfor-

mationssystem konnte nur teilweise eingeführt werden, mit vollständiger Einhaltung der Ziele wird gerechnet.

Projekt: Budgetierung

Im Rahmen der Verwaltungsreform wurde auch eine fachbereichsübergreifende Wertanalyse zur einheitlichen Budgetierung durchgeführt. Hierfür waren Zustimmung und Beschlussfassung durch den Gemeinderat erforderlich. Die Aufbauorganisation der Stadt umfasst nunmehr vier Fachbereiche: Verwaltung und Finanzen; Planen, Liegenschaften, Baurecht; Kultur, Schulen, Sport, Bäder; Soziales, Sicherheit, Ordnung.

Ziel

Flächendeckende Einführung der Budgetierung nach einheitlichen Kriterien.

Weg

Vier Subteams erarbeiten mit allen Fachbereichen die Themen: Kosten- und Leistungsrechnung sowie Vermögensbewertung, Produktplan, interne Leistungsverrechnung, Auftraggeber, Auftragnehmerverhältnis, und SAP-Finanzwesen, Controlling und Berichtswesen.

Ergebnis

Dieses Projekt konnte ebenfalls noch nicht vollständig durchgeführt werden, da die SAP-Einführung noch nicht abgeschlossen ist. Massgeblich für die Verzögerung war die Investitionsentscheidungshöhe.

Fazit nach dem Einsatz von vier Wertanalysen

Zehn Jahre nach Amtsantritt des Oberbürgermeisters:

- Budgetierung des Gesamthaushaltes, Produktbeschreibungen, Kontraktmanagement,
- in der Zeitspanne von 1993 ist der Mitarbeiterstamm um 146 Stellen (21,5 Prozent) ohne Verschlechte-



Andreas Renner, Oberbürgermeister der Stadt Singen

Der Mut zur Veränderung trägt Früchte

- rung der Arbeitsqualität reduziert worden,
- durch die Einführung einer neuen Verwaltungskultur ist die Qualität der Verwaltungsdienstleistungen mit weniger Personal erhöht worden,
- trotz Steigerung der Personalkosten um 30 Prozent ist der ursprüngliche Personalkostenetat von 24 Mio. Euro nicht überschritten worden,
- die Verschuldung betrug 20 Mio. Euro, heute beträgt der Schuldenstand 3,3 Mio. Euro.

Der Gestaltungsspielraum der Stadtverwaltung Singen ist erweitert worden, Singen ist im Wettbewerb mit anderen Städten der Region zum Impulsgeber geworden. Noch vorhandene Defizite – durch die nicht vollständige Einführung von SAP im Finanzwesen – werden in nächster Zeit beseitigt. Alle vier Wertanalysen waren erfolgreich, sie haben durch das Einsparungspotenzial wesentlich zur Haushaltskonsolidierung beigetragen. Ein gewünschter Nebeneffekt: das Kostenbewusstsein wurde nicht nur bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadtverwaltung, sondern auch beim Gemeinderat gestärkt.

