

T 7.02

Von der Euphorie des Modellversuchs zur praktizierten Realität – 12 Jahre Zielvereinbarungen in Heidelberg: Zwei Seiten einer Medaille

Vortrag beim 95. Dt. Bibliothekartag, Dresden

Referentinnen:

Annette Horn, Geschäftsleitende Beamtin der Stadtbücherei Heidelberg. Telefon (06221) 58-36020, E-Mail: annette.horn@heidelberg.de

Anja Bertsch, Haushaltssachbearbeiterin in der Kämmerei der Stadt Heidelberg. Telefon (06221) 58-13110, E-Mail: anja.bertsch@heidelberg.de

Frau Horn ist 43 Jahre alt. Nach einem dreijährigen Psychologiestudium an der Uni Heidelberg begann sie eine Ausbildung im öffentlichen Dienst zur Verwaltungsbeamtin bei der Stadtverwaltung Heidelberg, die 1989 abgeschlossen war. Beim Personal- und Organisationsamt war sie zwei Jahre als Sachbearbeiterin für Personalrecht der Angestellten aus den Bereichen Soziales und Kultur (auch Stadtbücherei) eingesetzt. Anschließend arbeitete sie zehn Jahre in der Zentralen Controllingstelle der Stadt Heidelberg. Seit Oktober 2002 ist sie Geschäftsleitende Beamtin und Leiterin der Abteilung Verwaltung in der Stadtbücherei Heidelberg. Während der Zeit in der Zentralen Controllingstelle hat sie am Aufbau der Konzepte und Instrumente für das Neue Steuerungsmodell in Heidelberg (Dezentrale Ressourcenverantwortung oder abgekürzt DRV) mitgewirkt und die Stadtbücherei ab 1994 mit Beginn des Modellprojekts DRV betreut. Als Verwaltungsleiterin in der Stadtbücherei setzt sie das, was sie in der Zentralen Controllingstelle an Regeln und Rahmenbedingungen mit entwickelt hat, in der Praxis um.

Frau Bertsch ist 26 Jahre alt. Sie beendete 2002 ihre Ausbildung bei der Stadt Heidelberg zur Diplom-Betriebswirtin an der Berufsakademie in Mannheim. Danach erfolgte ihr Einsatz in der Zentralen Controllingstelle, mit der sie Mitte 2003 zunächst „räumlich“ in das Kämmereiamt der Stadt Heidelberg umzog, dabei persönlicher Umzug in das Sachgebiet Jugend, Soziales und Kultur. Dort übernahm sie zusätzlich die Haushaltssachbearbeitung ihrer betreuten Ämter. Ab 2005 erfolgte dann auch ihr stellenmäßiger Übergang in das Kämmereiamt als Haushalts-sachbearbeiterin, da mit dem weitgehenden Abschluss der Einführung des neuen Arbeits- und Steuerungsmodells die Zentrale Controllingstelle 2005 in das Kämmereiamt integriert wurde. Das laufende Controlling wird dort nun unmittelbar von den Haushaltssachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern wahrgenommen.

You don't have a budget crisis. No, wait a minute..... yes, you have

Dieser Satz stammt aus einer Sammlung von nicht ganz ernst gemeinten politically correct Library Terms for the 21st century und stellt die einzige bibliothekarische Gegebenheit dar, die nicht politisch korrekt ausgedrückt, d.h. schönegeredet werden kann. Daran knüpft sich die Frage: Ist das alles, was übrig bleibt nach 12 Jahren Neuem Steuerungsmodell in Heidelberg? Eine allgemeine Finanzkrise, die alles andere überschattet und zunichte macht? Die Referentinnen meinen: Nein, das ist nicht alles und wollen in folgenden Text ihr Fazit aus 12 Jahren Zielvereinbarungen in Heidelberg ziehen.

Start der Verwaltungsreform

Vor der näheren Betrachtung des Modellversuchs der Stadtbücherei ein kurzer Blick in die Historie der Verwaltungsreform in Heidelberg:

Als Folge der Verringerung der kommunalen Handlungsspielräume durch die zunehmende Verschlechterung der finanziellen Rahmenbedingungen Anfang der 90er Jahre wurde von unserer 1990 gewählten Oberbürgermeisterin Beate Weber der Anstoß zum Umbau unserer Stadtverwaltung mit Hilfe der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ein bürger- und

kundenorientiertes effizientes Dienstleistungsunternehmen gegeben. Dabei wurde für die Umsetzung der Reform 1992 die Zentrale Controllingstelle mit zunächst drei Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern, wobei Frau Horn eine dieser Mitarbeiterinnen war, gegründet. Die Aufgabe der Zentralen Controllingstelle bestand zunächst in der Erarbeitung der Konzepte und der Entwicklung der Instrumente für ein neues Arbeits- und Steuerungsmodell in Modellämtern.

1993: Konzept der Verwaltungsreform

Bereits 1993 lag uns das Konzept der Verwaltungsreform in Heidelberg vor. Für unser Reformkonzept haben wir uns u.a. das Ziel gesetzt, dass die Ämter künftig für alle Ressourcen selbst verantwortlich sein sollen und mit Hilfe der Budgetierung, durch die gegenseitige Deckungsfähigkeit der Mittel, den Mitteleinsatz innerhalb ihres Budgets eigenverantwortlich bestimmen können. So konnten z.B bei der Stadtbücherei kleinere Baumaßnahmen und die Verwendung der Rückstellungen im laufenden Bauunterhalt für Bauunterhaltungszwecke selbst bestimmt werden und im Personalbereich beim Fachpersonal und bei den Aushilfen bis zur Hauptausschussgrenze (IV a BAT) Stellenausschreibungen durchgeführt, Personal ausgewählt und Einstellungen vorgenommen werden. Darüber hinaus sah das Konzept vor, dass die erwirtschafteten Überschüsse der Ämter in das Folgejahr übertragen und als zusätzliches Budget zur freien Verwendung zur Verfügung gestellt werden. Allerdings werden aber auch die entstandenen Fehlbeträge in das Folgejahr übertragen, um dort ausgeglichen zu werden. In der Geschichte der Stadtbücherei wurden bisher, bis auf eine zweimalige Ausnahme, immer Überschüsse erzielt. Um künftig den gesamten Ressourcenverzehr eines Amtes dokumentieren zu können, sah das Konzept u.a. auch den Aufbau einer Kosten- und Leistungsrechnung vor, wobei bei der Stadtbücherei zu den Anfangszeiten zunächst eine vereinfachte Kostenrechnung in Excel geführt wurde. Nach der Fertigstellung des Konzepts sollten zunächst erste Erfahrungen mit wenigen geeigneten Modellämtern gesammelt werden, um die Tragfähigkeit des Konzepts zu testen.

1994: Stadtbücherei als erstes Modellamt

Die Stadtbücherei wurde als erstes Modellamt ausgesucht, weil sie schon immer innovativ und allem Neuen gegenüber aufgeschlossen war. So hat sie sich z.B. am Projekt der Bertelsmann Stiftung Betriebsvergleich an öffentlichen Bibliotheken beteiligt und sich gemeinsam mit dem DBV um Informationen über das Tilburger Modell bemüht. Ein weiterer Grund waren die im Bibliotheksbereich von jeher sehr ausgefeilten Statistiken (wie die DBS), aufgrund derer die Stadtbücherei dem Gemeinderat seit vielen Jahren detaillierte Informationen vorlegen konnte. Durch diese Vorkenntnisse und Vorarbeiten waren Kennzahlenbildung und Kostenkontrolle über Kennzahlen und Kostenrechnung relativ einfach umzusetzen. Ein weiterer wichtiger Faktor war die Bereitschaft von Leitung und Personal der Stadtbücherei, sich am Modellprojekt zu beteiligen.

Die Stadtbücherei hatte auch schon Erfahrung mit der Analyse der vorhandenen Daten. Noch vor Beginn des Modellversuchs wurde bei einer ersten Haushaltskonsolidierungsrunde geprüft, ob ein Outsourcing der Buchbinderei lohnenswert wäre. Durch Analyse und Aufbereitung der vorhandenen Daten konnte nachgewiesen werden, dass die eigene Buchbinderei sich lohnt. Sie blieb bis heute erhalten.

Die 1994 formulierten strategischen Ziele gelten auch heute noch. Auf dieser Basis wurde die erste Zielvereinbarung, damals noch Wirtschaftsplan genannt, abgeschlossen. In Sonderregelungen für die Bewirtschaftung wurden die oben dargestellten Ausnahmen vom Haushaltsrecht festgehalten, außerdem eine jährliche Wirtschaftlichkeitsverbesserung von 3% über den gesamten Modellzeitraum hinweg.

Die jährlich neu ausgehandelten Zielvereinbarungen und das zugehörige Berichtswesen wurden im Lauf des Modellprojekts zunehmend detaillierter und informativer, ebenso Kostenrechnung und Kennzahlenermittlung.

1994-1998: Verlauf des Modellversuchs

Aus Sicht der Finanzverwaltung verlief der Modellversuch sehr erfolgreich. Die Stadtbücherei konnte die geforderte Wirtschaftlichkeitsverbesserung erbringen und insgesamt dauerhaft 1,6 Mio. € einsparen. Das gelang sowohl durch Ausgabensenkung als auch durch Einnahmesteigerung. Besonders im letztgenannten Bereich kam die neu gewonnene unternehmerische Freiheit zum Tragen: die büchereigenen Veranstaltungsräume und die Tiefgarage wurden durch gutes Marketing zu einer wichtigen Einnahmequelle. Die Tiefgarage wird immer wichtiger zur Generierung von Einnahmen: sie brachte der Stadtbücherei 2005 Mittel in Höhe von 85.000 € ein, das sind etwa 20% der Gesamteinnahmen.

Auch aus Sicht der Stadtbücherei war der Modellversuch ein Erfolg, weil die unternehmerischen Freiheiten eine schnelle und flexible Reaktion auf Kundenwünsche ermöglichten und damit das strategische Ziel der größtmöglichen Benutzerzufriedenheit verfolgt werden konnte. Der Verlauf der drei Hauptindikatoren Medienetat, Anzahl der Zeitungs- und Zeitschriftenabonnements und Aktualitätsgrad (%-Anteil des ausleihbaren Bestands, der während der letzten 5 Jahre beschafft wurde) verdeutlichen dies. Sie konnte während der ersten drei Modelljahre auf durchgehend hohem Niveau gehalten werden. Als 1997 die Kennzahlenwerte wegen der jährlichen Einsparvorgabe zurückgingen, berichtete die Stadtbücherei dies dem Gemeinderat im Jahresbericht 1997, als Folge wurden die Mittel wieder aufgestockt.

Tabelle: Medienetat, Zeitungs- und Zeitschriftenabos, Aktualitätsgrad während des Modellzeitraums

Jahr	1994	1995	1996	1997	1998
Medienetat in €	360.000	322.000	364.000	333.000	258.000
Abos Zeitungen, Zeitschriften	706	752	808	770	652
Aktualität in %	54	54,5	54	48	46

1998: Modellversuch - Fazit

Da das Jahr 1998 bereits das Ende der Laufzeit unserer ersten Modellversuche bedeutete, war es wichtig, hier ein Fazit zu ziehen. Die schnellen Erfolge und zwar nicht nur in finanzieller Hinsicht haben die Weiterentwicklung des Modellversuchs beschleunigt, so dass bereits 1998 19 städtische Ämter daran teilnahmen. Die Bewertung der Ergebnisse aus den Modellversuchen bestätigte, was bereits durch die Gespräche mit den einzelnen Modellämtern bekannt war, dass das Heidelberger Modell der Dezentralen Ressourcenverantwortung zukunftsfähig ist. Doch nicht nur die Ämter, sondern auch der Gemeinderat musste sich an seine neue Rolle gewöhnen und lernen, das „Was“ statt dem „Wie“ der kommunalen Leistungserbringung zu bestimmen. Während dem Gemeinderat vor der Einführung der DRV von den meisten Ämtern lediglich die geforderten Informationen über die Einnahmen- und Ausgabenansätze und deren Einhaltung vorgelegt wurden, hatte die Stadtbücherei bereits schon damals dem Gemeinderat durch einen regelmäßigen „Arbeitsbericht“, der u.a. die geplanten und durchgeführten Veranstaltungen und Lesungen enthielt, ein mehr an Informationen zukommen lassen. Um dem Gemeinderat seine neue Rolle zu erleichtern und weil es bisher noch keine Erfahrungen gab auf welche man hätte zurückgreifen können, war der Aufwand für Zielvereinbarungen, Kostenrechnung und Jahresbericht bereits von Anfang an sehr hoch. Der hohe Aufwand wird allerdings durch die Vielzahl der Ämter und deren Informationen in der Regel nicht dem erwünschten Ziel der Stadtbücherei, dass der Gemeinderat sie so wahrnimmt wie sie es sich wünscht, gerecht. Trotz des hohen Aufwands und der damit verbundenen Mehrarbeit standen nach der Bewertung der Ergebnisse aus den Modellprojekten und der Entscheidung des Gemeinderates den Modellversuch zum städtischen Standard zu machen, die überwiegende Zahl unserer Ämter der flächendeckenden Einführung des neuen Arbeits- und Steuerungsmodell zum 01.01.1999 positiv gegenüber. Bei der Ausdehnung der DRV auf die gesamte Stadtverwaltung mussten jedoch manche Regeln strenger gefasst und überwacht

werden, da insbesondere durch vereinzelte Auswüchse in der Ausstattung der Büros oder in der Bezahlung von einzelnen Mitarbeitern im Zuge der Personalhoheit gegen die Einheitlichkeit der Verwaltung, die im Rahmen der DRV gewährleistet sein muss, verstoßen wurde.

So wurde z.B. die Bewirtschaftungsbefugnis für Personalmittel wieder zentral in die Hände des Personal- und Organisationsamtes gelegt. Selbständige Personalauswahlverfahren sind seitdem nur noch bei amtsinternen Ausschreibungen möglich, ansonsten laufen die Ausschreibungen über das Personal- und Organisationsamt. Einschränkungen bei der Eigenverantwortlichkeit wurden aber auch beim Bauunterhalt und bei Baumaßnahmen vorgenommen um u.a. die ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben in diesen Bereichen zu gewährleisten. Da die Stadtbücherei als erstes Modellamt die Eigenverantwortlichkeit in diesen Bereichen erprobt hatte, bedeuteten diese Einschränkungen für die Stadtbücherei persönlich einen Rückschritt.

Seit 1999: geänderte Rahmenbedingungen

Was hat sich darüber hinaus seit der flächendeckenden Einführung der DRV 1999 geändert? Neben den zentralen Rahmenvorgaben in den Bereichen Personal, Bauunterhalt, Baumaßnahmen und neuerdings auch im Bereich Heizung, Lüftung und Sanitär werden die erwirtschafteten Überschüsse als Folge der andauernden Finanzkrise teilweise zur Haushaltskonsolidierung verwendet. Darüber hinaus wird das Abbilden von Besonderheiten durch die Standardisierung beim Berichtswesen zunehmend schwieriger. Um der Verwaltungsspitze und dem Gemeinderat die Steuerung mit Zielvereinbarungen und Jahresberichten zu erleichtern, ist diese Standardisierung allerdings notwendig. Während in den Anfängen noch unterjährige Kostenrechnungsläufe durchgeführt wurden, gibt es seit der Einführung von SAP R3 als städtische Rechnungssoftware in 2001 jährlich nur noch einen Kostenrechnungslauf, der für die Ermittlung der endgültigen Zahlen des jeweiligen Haushaltsjahres zentral durchgeführt wird. Bei der Betrachtung dieser Ergebnisse ist festzustellen, dass diese sich im Laufe der Jahre zunehmend verbessert haben.

Seit 1999: Auswirkungen in der Stadtbücherei

Finanzkrise

Tabelle: Medienetat, Zeitungs- und Zeitschriftenabos, Aktualitätsgrad seit 1999

Jahr	1999	2001	2003	2005
Medienetat in €	319.000	382.000	328.000	354.000
Abos Zeitungen, Zeitschriften	640	638	550	412
Aktualität in %	41	45	41	41,9

Die Finanzkrise lässt sich auch an den Hauptindikatoren ablesen. Bis 2001 konnte das wieder aufgestockte Budget dazu benutzt werden, eine Stabilisierung bei den Zeitungs- und Zeitschriftenabonnements und eine Verbesserung beim Aktualitätsgrad zu erreichen. Seitdem wird das Budget erneut jährlich schon im Ansatz um 2% gekürzt. In 2003 gab es zusätzlich eine Haushaltskonsolidierungsrunde, bei der jedes Amt strukturelle Einsparvorschläge in einem bestimmten Umfang bringen musste. Die Stadtbücherei hat die Schließung einer Zweigstelle vorgeschlagen, was auch umgesetzt wurde. Dem Vorschlag ging in der Stadtbücherei eine Entscheidungsphase voraus, in der mehrere Varianten diskutiert wurden. Die Schließung der Zweigstelle war davon diejenige, die insgesamt am wenigsten schmerzte. Während des Modellversuchs hatte die Stadtbücherei sich beim Gemeinderat den Ruf erworben, eine gute Datenlage zu haben und sie professionell

analysieren zu können. Deshalb übernahm der Gemeinderat den Vorschlag der Stadtbücherei ohne Diskussion.

Dieses Ereignis hatte in 2003 entsprechende Auswirkungen auf die Kennzahlen. Die jährlichen Budgetkürzungen machen es immer schwieriger, das Niveau zu halten. Die Zahlen für 2005 zeigen, dass die Stadtbücherei sich dem Bereich nähert, in dem die Attraktivität entscheidend leidet und Kunden verloren gehen.

Dennoch ist die Stadtbücherei davon überzeugt, dass sie der Finanzkrise mit den Mitteln, die sie aus der DRV hat, besser gegensteuern kann als andere Büchereien, die diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung haben.

Durch die vorgeschriebene **Standardisierung** im Berichtswesen sehen die Berichte im Unterschied zu früher sehr gleichförmig aus. Die Stadtbücherei wünscht sich hier mehr Raum für eigene Darstellungsformen. Sie muss sich sonst andere Möglichkeiten suchen, sich beim Kulturausschuss entsprechend zu positionieren.

Ein weiteres neues Instrument der DRV ist der seit 2001 eingeführte **Produkt- und Leistungsplan**. Er entstand aus einem Baden-Württemberg-weiten Projekt „Produkte-Ziele-Kennzahlen“, in dem in Arbeitsgruppen mit den jeweiligen Fachleuten die komplette Palette der Verwaltungsprodukte nach einem festgelegten Muster definiert wurde (Produkt hierarchie, Produktbeschreibung, Benennung des/der Produktverantwortlichen, Ziele, Zielgruppen und Auftragsgrundlage des Produkts, Kennzahlen mit Definitionen zur Bestimmung des Zielerreichungsgrads der Produktziele). Die Geschäftsführung lag bei Heidelberg, die Stadtbücherei hat sich an der Arbeitsgruppe für Büchereiprodukte beteiligt. Die Produkte sind nicht nach Aufgaben oder Tätigkeiten geschnitten, sondern nach dem Output, d.h. nach den Leistungen, die den Kundinnen und Kunden angeboten werden. In der Kostenrechnung werden die Produkte als Kostenträger verwendet.

Im Produkt- und Leistungsplan werden die so genannten Standardleistungen der Bücherei abgebildet, in den Zielvereinbarungen nur die besonderen Schwerpunkte für das jeweilige Jahr sowie die Kennzahlen und das Budget.

Fazit nach 12 Jahren Querschnittsverwaltung

Welches Fazit können wir als Stadtverwaltung nun nach 12 Jahren ziehen?

Positive Rückmeldungen innerhalb der Stadtverwaltung, aber auch die bundesweite Beachtung und Anerkennung unserer bisherigen Reformarbeiten zeigen, dass die Idee und das Konzept der Verwaltungsreform in Heidelberg gut sind. So bewirtschaften unsere Fachämter ihre Ressourcen weitgehend selbst, die Querschnittsämter definieren übergeordnete Regeln für die erforderliche Einheitlichkeit und der Gemeinderat steuert die Verwaltung über konzeptionelle Zielvorgaben und nicht über isolierte Einzeleingriffe. Am Beispiel der Verwendung von Überschüssen wird deutlich, dass bei der Umsetzung ständig die richtige Balance zwischen Freiheit und Regulierung gefunden werden muss, insbesondere dann wenn ein gesamtstädtischer Eingriff wie u.a. zur Konsolidierung des Haushalts erforderlich ist.

Stadtbücherei

Für die Stadtbücherei gehört auch die Standardisierung im Berichtswesen zu den Punkten, bei denen die richtige Balance zwischen Freiheit und Regulierung noch nicht gefunden ist. Zumindest dem Kulturausschuss gegenüber sollte die Stadtbücherei die Möglichkeit erhalten, das Berichtswesen z.B. um bibliothekspolitische Themen ergänzen zu können.

Während des Modellversuchs hatte die Stadtbücherei (insbesondere weil sie das erste Modellamt war) mehr eigene Kompetenzen als seit 1999. Die Finanzkrise scheint die Zentralisierungstendenzen noch zu verstärken.

Dennoch hat die Stadtbücherei heute deutlich mehr Kompetenzen als vor 1994. Auch innerhalb der Stadtbücherei wird inzwischen in Teilbereichen mit internen Zielvereinbarungen gearbeitet, so dass die Delegation von ganzheitlicher Verantwortung für

eine bestimmte Leistung (z.B. Ausstellungen oder Veranstaltungen) sich in die Abteilungen und Sachgebiete hinein fortsetzt. Die Einführung des jährlichen Personalgesprächs in der gesamten Stadtverwaltung Heidelberg hat diese Entwicklung unterstützt. Die Stadtbücherei hat in den vergangenen 12 Jahren auch deutlich mehr Zutrauen in ihre eigenen Fähigkeiten gewonnen und nimmt als Folge davon ihre vereinbarten Rechte kompetenter wahr.

Gesamtfazit

Speziell am Beispiel des Berichtswesens wird deutlich, dass das gesamte Verfahren immer professioneller und der Managementkreislauf bewusst durchlaufen wird. So wird neben der bereits erwähnten Erstellung eines Jahresberichts für die unterjährige Steuerung seit 2 Jahren ein unterjähriges Zwischenberichtsgespräch geführt, dessen Ergebnisse in einem Zwischenbericht festgehalten werden, aus welchem die steuerungsrelevanten Informationen für die Verwaltungsspitze und den Gemeinderat in komprimierter Form weiter aufbereitet werden. Darüber hinaus konnte in den vergangenen Jahren festgestellt werden, dass alle städtischen Ämter gerade in Krisensituationen, insbesondere durch die hohen Einnahmeausfälle der letzten Jahre, außergewöhnlich kooperativ zusammengearbeitet haben. Die neue Rollenverteilung zwischen Fachämtern und Querschnittsämtern hat demnach, trotz zahlreicher Einschnitte zu einem neuen und besseren Umgang miteinander geführt, der weit über die rein finanziellen Aspekte hinausgeht.

Basis des Erfolges in Heidelberg war, ist und muss immer sein das Vertrauen zwischen Stadtbücherei und Kämmerei / Personal- und Organisationsamt

Dieses Vertrauen wird in Heidelberg als wichtigster Erfolgsfaktor und als etwas, das Heidelberg von anderen Städten unterscheidet, angesehen. In der Zusammenarbeit zwischen Querschnittsverwaltung und Fachamt war dieses Vertrauen immer selbstverständlich. Alle Beteiligten sind sich über die offensichtlichen Vorteile im Klaren. Dieses Vertrauen zu fördern ist daher ein wesentlicher Bestandteil der täglichen Arbeit.

We have a budget crisis. But we have the means and the guts to survive it.

Hier schließt sich der Kreis: Ja, wir haben eine Finanzkrise. Aber wir haben die Verwaltungsreform Heidelberger Prägung mit den Möglichkeiten, die sie sowohl der Stadtbücherei als auch der Stadt Heidelberg insgesamt bietet und wir haben das Vertrauen zueinander und die positive Einstellung, um diese Finanzkrise zu meistern.