

Kommunale Infrastrukturbetriebe – ein wichtiger Faktor in den Gemeinden und Regionen

Eine neue KDZ-Publikation, die zum diesjährigen Österreichischen Städtetag im Mai 2009 erscheint, widmet sich dem Thema erfolgreich geführter kommunaler Infrastrukturbetriebe. Zum einen werden wesentliche Grundlagen für effizientes und effektives Organisieren, Führen und Managen erörtert; zum anderen wird anhand von zahlreichen Beispielen aus der Praxis gezeigt, welche Organisationsmodelle, Führungs- und Steuerungsinstrumente sowie Managementstrategien für erfolgreiche Infrastrukturbetriebe bereits realisiert sind. In diesem Zusammenhang kann auf Good Practice-Beispiele aus Gemeinden und Städten ebenso verwiesen werden, wie auf regionale Verbandslösungen.



Kommunale Infrastrukturbetriebe haben zentrale Bedeutung für Österreichs Städte und Gemeinden. Einerseits als Arbeitgeber und andererseits als Auftraggeber und Investor. Diese Bedeutung wird im Rahmen des Buches intensiv dargestellt. Ausgehend von der Bedeutung privatwirtschaftlichen Handelns in den Städten werden die Organisations- und Rechtsformen sowie die Finanzierung der kommunalen Infrastrukturbetriebe analysiert. In einer Chancen-Risiko-Bilanz werden die Stärken wie auch Probleme und Defizite näher dargestellt und die Zielsetzungen für kommunale Infrastrukturbetriebe herausgearbeitet. Der integrierte Infrastrukturbetrieb als positives Modell wird dabei erstmals skizziert und mit Beispielen hinterlegt. Nachfolgend

werden die zentralen Inhalte zusammengefasst dargestellt.

Organisation, Strategie und Struktur

Die Stärkung des strategischen Managements ist wesentlich für Infrastrukturbetriebe. Ausgehend von einer Begriffsklärung zu „Strategie“ und deren Einbettung in ein umfassendes Managementkonzept ist es wichtig, die Phasen der Strategieentwicklung für Infrastrukturbetriebe zu bearbeiten. Zentrale Instrumente dabei sind die SWOT-Analyse und die Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument.

Bei der **Auswahl der passenden Organisations- und Rechtsform** kommt es sehr wesentlich auf die Strategie an, die eine Stadt oder Gemeinde bezüglich ihrer privatwirtschaftlichen Tätigkeiten verfolgt. Ein weiteres wesentliches Kriterium für die Auswahl sind die Ziele und Motive, die mit der Wahl der Organisations- und Rechtsform verbunden sind. In diesem Zusammenhang ist wesentlich, dass es bezüglich der Auswahl der Organisations- und Rechtsform keine Patentlösungen, sondern nur individuelle,

für die jeweilige Stadt oder Gemeinde passende Lösungen geben kann.

Die **bestehenden Strukturen** sollten unabhängig von der konkreten Rechtsform weiterentwickelt werden. In der Praxis sind bereits vielfältige Modelle vorhanden, die alle Organisationseinheiten zur Betreuung der wirtschaftlichen Infrastruktur (u.a. Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Müllabfuhr und -verwertung, Straßenreinigung, Betreuung öffentlicher Gebäude und Freizeiteinrichtungen, Gärtnereibetriebe) unter einem Dach zusammenführen. Damit werden größere Einheiten geschaffen, die nach zeitgemäßen Organisationsprinzipien in ihren Strukturen, Hierarchien und Abläufen gegliedert werden. Diese organisatorische und teilweise auch örtliche Zusammenführung von bisher sehr autonom und kleinteilig organisierten Infrastrukturbetrieben bringt für die Eigentümer wesentliche Vorteile im Bereich der Systemleistungen (Fuhrpark, Werkstatt, Lager- und Beschaffungswesen, Verwaltung) und beim Ausbau ganzheitlicher Managementsysteme.

Führung und Steuerung

Weiters gilt es, ein ausgeprägtes und zum Teil **neues Führungsverständnis** zu etablieren. Die wichtigste und kostenintensivste Ressource des Infrastrukturbetriebs ist das Personal. Die MitarbeiterInnen sind professionell auszuwählen, zu schulen, und in ihren Perspektiven zu führen. Neue und teilweise in Infrastrukturbetrieben noch ungewohnte Führungsinstrumente (z.B. Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile, Mitarbeiterbefragungen, Führungskräfte-Feedback, Führen mit Zielvereinbarungen) sollten schrittweise eingeführt werden. Hilfreich ist es, wenn die Führungsspannen (die den Vorgesetzten unterstellte Anzahl an MitarbeiterInnen) in einem überschaubaren Ausmaß von 1:5 bis 1:15 bleiben. Letztlich muss die Personalentwicklung als zentrale Führungsaufgabe in den Mittelpunkt gerückt werden. Dabei dürfen Fragen der Bemessung des konkreten Personalbedarfs im Zusammenhang mit den für die Aufgaben benötigten Personalqualifikationen ebenso nicht außer Acht gelassen werden, wie zum Teil noch tabuisierte Themen (z.B. Alkohol am Arbeitsplatz).

Neben diesen betriebswirtschaftlichen und soziologischen Aspekten soll aber auch der Aspekt der **rechtskonformen und verantwortungsvollen Führung** nicht gering geschätzt werden. Konkrete rechtliche Grundlagen für Führungskräfte in Infrastrukturbetrieben sind nur bedingt vorhanden. Jedenfalls werden die LeiterInnen als leitende Angestellte eingestuft, was reduzierte arbeitsrechtliche Schutznormen zur Konsequenz hat. Gleichzeitig gelten jedoch auch erhöhte Sorgfaltsmaßstäbe und, daraus resultierend, wiederum verschärfte Haftungsfragen.

Betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente sind sehr wesentlich für die Entscheidungsfindung in Infrastrukturbetrieben. Die Anwendung des Produktansatzes dient der effizienten Steuerung der Produkte und Leistungen. Dieser Ansatz kann zur optimierten Gestaltung des Produktportfolios, der Qualitäten und Quantitäten genutzt werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung kann für die Berechnung von Gebühren und Entgelten, die Kalkulation von Stundensätzen und des Eigen- oder Fremdbezugs genutzt werden. Insgesamt sind zur Steuerung eines Infrastrukturbetriebes klare und messbare Ziele sowie ein regelmäßiges Berichtswesen mit zentralen Kennzahlen zu definieren.

In Ergänzung zur betriebswirtschaftlichen Steuerung rückt das **Steuern von Leistungen, deren Qualität und der erzielten Wirkungen** vermehrt in den Mittelpunkt. Dabei geht es nicht nur um das Definieren von Qualitätsmaßstäben (etwa in Form von Leistungsstandards), sondern auch um das systematische Arbeiten mit Evaluierungsinstrumenten zur laufenden und regelmäßigen Anpassung der vom Infrastrukturbetrieb zu erbringenden Leistungen und deren Qualität. So sollte stärker zyklusorientiert geplant, umgesetzt, evaluiert und angepasst werden (PDCA-Zyklus). Diese Methodik ermöglicht es, historisch gewachsene Leistungen und Leistungsstandards in Einklang mit den Bedarfen und Bedürfnissen der LeistungsempfängerInnen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen zu bringen. Für den Einsatz neuer Instrumente des Qualitätsmanagements (Bürgerbefragungen, Beschwerdemanagement, CAF-Selbstbewertungen, Qualitätszirkel etc.) bedarf

es jedoch einer weiterentwickelten Organisationskultur. Fehler sollten als Chance gesehen werden. Rückmeldungen zu bestimmten Leistungen, deren Qualität und den erzielten Wirkungen von Außen sind pro-aktiv aufzugreifen. Sowohl die Führungskräfte als auch die MitarbeiterInnen gilt es hierfür verstärkt zu sensibilisieren, zu befähigen und mit Qualitätsüberlegungen vertraut zu machen.

Integrierte Infrastrukturbetriebe haben zwei wesentliche Kennzeichen: sie sind flexibel einsetzbar und werkstelligen ein breites Aufgabenspektrum. Gerade aus diesen Gründen sind zeitgemäße **Prinzipien der Arbeitsorganisation und internen Abläufe** besonders wichtig. Dies beginnt damit, dass es einer eindeutigen Klärung bedarf, wer dem Infrastrukturbetrieb welche Aufträge erteilen kann. Nur auf der Basis eines ordentlichen und transparenten Auftragswesens kann die Betriebsleitung vorausschauend und umfassend planen. Effizientes Arbeiten ist dann möglich, wenn etwa 80 Prozent der Personal- und Fahrzeugressourcen mit planbaren Daueraufgaben ausgelastet sind. Für die Verknüpfung eines modernen Auftragswesens und einer verbesserten betriebswirtschaftlichen Steuerung sind Vor- und Nachkalkulationen sowie kostenwahre Stundensatzermittlungen unabdingbar.

Für jene Bereiche der Betreuung der wirtschaftlichen Infrastruktur, die außerhalb der kommunalen Verwaltung erbracht werden, ist ein zeitgemäßes, strategisch ausgerichtetes **Beteiligungsmanagements** erforderlich. Kernpunkte sind dabei die Beteiligungspolitik und das Portfoliomanagement sowie die Möglichkeiten einer Beteiligungsportfoliopfleger.

Public Governance ist eine Grundlage für die strategische Ausrichtung, darauf aufbauende Richtlinien und die kommunale Anwenderpraxis. Ein integratives Steuerungssystem, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen und ein dazugehöriges Berichtswesen müssen auf der Beteiligungsstrategie aufbauen, ausreichend verankert und standardisiert sein.

Realisierungen in der Praxis

Die verschiedenen aufgezeigten Möglichkeiten und Ansätze für ein verbessertes Organisieren, Führen und Managen der integrierten Infrastrukturbetriebe sind derzeit in der Praxis noch eher die Ausnahme als die Regel. Es bedarf noch umfassender **Veränderungs- und Weiterentwicklungsprozesse**. Diese Prozesse zu gestalten und zu steuern ist eine weitere Aufgabe der Führung. Abhängig

davon, was die Auslöser für Veränderungen sind und auf welcher Grundlage Weiterentwicklungsbedarfe erkannt werden, ist die entsprechende Strategie zur Planung und Gestaltung des Prozesses zu wählen.

Im zweiten Teil dieser neuen KDZ-Publikation werden die einzelnen Themen nach dem Motto „Beispiele aus der Praxis – für die Praxis“ anhand von Praxisbeiträgen vorgestellt. So finden sich Beiträge der Städte Ansfelden, Engerwitzdorf, Graz, Salzburg, St. Veit an der Glan, Villach, Wiener Neustadt und Zell am See sowie des Wasserleitungsverbandes Nördliches Burgenland.

Der integrierte Infrastrukturbetrieb als Ziel

Die Schlussfolgerungen der Autoren Biwald, Hödl und Maimer sind anhand

von zehn Thesen formuliert, wobei die zentrale Perspektive die Zusammenführung aller bestehenden Betriebe zu Betreuung der wirtschaftlichen Infrastruktur in ein einem „**integrierten Infrastrukturbetrieb**“ sein sollte.

Das Steuern, Managen und Führen des Infrastrukturbetriebes und der kommunalen Beteiligungen sollte entsprechend standardisiert und organisatorisch verankert werden. In Summe erscheint die Ausarbeitung einer Vision „integrierter Infrastrukturbetrieb“, in Abstimmung mit der politischen und administrativen Führung, Betriebsleitung und Personalvertretung erforderlich. Dies muss unter der Prämisse, im Endeffekt eine Verbesserung für die Stadt bzw. Gemeinde als Eigentümer, den Betrieb und die Belegschaft insgesamt zu erzielen, geschehen. ■

Neue KDZ-Publikation



Peter Biwald,
Markus Hödl,
Alexander Maimer

Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiele – Perspektiven

Städte und Gemeinden erbringen einen wesentlichen Teil ihrer Aufgaben im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Die kommunalen Infrastrukturbereiche – von der Ver- und Entsorgung, über die Instandhaltung und Pflege des öffentlichen Raums (Straßen, Plätze, Grünflächen) und Gebäuden bis zum Betrieb von Einrichtungen der Daseinsvorsorge (z.B. Wasserversorgung) – nehmen dabei eine wichtige Rolle ein. Diese Aufgaben werden häufig von Betrieben, betriebsähnlichen Einrichtungen, in Verbänden oder durch externe Partner erbracht.

Teil 1: „Bausteine und Instrumente“ – behandelt in den einzelnen Beiträgen das theoretische Rüstzeug für die praktische Arbeit der Infrastrukturbetriebe. Neben der strategischen und betriebswirtschaftlichen Steuerung als Grundlage, wird u.a. auf die Themen Daseinsvorsorge, Struktur und Führung, die Prinzipien der Arbeitsorganisation, Qualitätsmanagement, Beteiligungsmanagement sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen.

Teil 2: „Beispiele aus der Praxis – für die Praxis“ beinhaltet Beispiele für integrierte Infrastrukturbetriebe (z.B. St. Veit an der Glan, Zell am See), für die Umsetzung von Instrumenten und Reformen (z.B. Graz, Salzburg, Ansfelden) und für Umsetzungen eines Beteiligungsmanagements (Wiener Neustadt, Villach). Die Beiträge der Praktikerinnen und Praktiker sollen als Handlungsorientierung zur Organisation und Steuerung der eigenen kommunalen Betriebe dienen.

Teil 3: Der dritte Teil widmet sich schließlich der Zusammenfassung der Fülle an Gedanken, Erfahrungen und Empfehlungen der Autorinnen und Autoren in Form von zehn Thesen für künftige Weiterentwicklungen kommunaler Infrastrukturbetriebe.

Die Publikation ist im Neuen Wissenschaftlichen Verlag erhältlich.