

Kommunale Infrastrukturbetriebe und ihr Beitrag zur Budgetkonsolidierung

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat tiefe Spuren in den öffentlichen Haushalten hinterlassen. Neben dem Bund und den Ländern haben auch die Gemeinden massiven Handlungsbedarf, um ihre Budgets in den nächsten Jahren zu sanieren und wieder Spielraum für wichtige Investitionen zu gewinnen. Darüber hinaus geht es auch um die mittel- und langfristige Absicherung wesentlicher Leistungen der Daseinsvorsorge, etwa durch die kommunalen Infrastrukturbetriebe.



Markus Hödl

Die Bedeutung der kommunalen Infrastrukturbetriebe für die Gemeindehaushalte wird rasch erkennbar, wenn die Haushaltsgruppen 6 „Straßen, Wasserbau,

Verkehr“ und 8 „Dienstleistungen“ näher betrachtet werden. Dort finden sich rund 40% der Gemeindeausgaben. In kleineren und mittleren Städten ist dieser prozentuelle Anteil zum Teil noch höher. Gleichzeitig sind diese Betriebe auch wesentliche Investoren für die regionale Wirtschaft. 2007 haben die Kommunen in den Haushaltsgruppen 6 und 8 nahezu 1,7 Mrd. Euro investiert. Es zeigt sich damit recht eindeutig, dass die Konsolidierung der kommunalen Haushalte auch im Bereich der Infrastrukturbetriebe (Bau-/Wirtschaftshöfe, Stadtgärtnereien, Wasserwerke, Abwasserentsorgungs- und Müllbetriebe etc.) ansetzen muss.

Bei diesen Infrastrukturbetrieben handelt es sich überwiegend um Dienstleistungsbetriebe, die immer mehr Leistungen erbringen müssen und gleichzeitig sinken die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Außerdem steigen die Qualitätsansprüche von Seiten der Bevölkerung, der Politik etc.

Zentrale Ansätze zur Optimierung kommunaler Infrastrukturbetriebe

Ein wichtiger, erster Aspekt ist das *Zusammenführen einzelner Betriebe* in einer Organisationsstruktur. Durch diese neue Struktur für alle handwerklich-technisch tätigen Bereiche der Gemeinde werden die bereits vorhandenen Personal- und Technikressourcen vernetzt sowie möglichst effizient und qualitativ eingesetzt. Durch die Nutzung von Synergiepotenzialen können personelle und technische Kapazitäten für neue, dringendere oder wichtigere Aufgaben bereitgestellt werden. Darüber hinaus kann dieses Potenzial im Rahmen von mittelfristigen Organisationskonzepten, z.B. durch Nichtnachbesetzungen von ausscheidenden MitarbeiterInnen oder das Verzichten auf Re-Investitionen bei auszuscheidenden Fahrzeugen, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Daher sind derartige interne Optimierungen in der Struktur und Organisation von wesentlicher Bedeutung für die Entlastung der angespannten kommunalen Haushalte.

Kommunale Infrastrukturbetriebe sind Dienstleistungsbetriebe mit einer breiten Aufgabenpalette. Die zu erbringenden Leistungen fallen zu unterschiedlichen Zeiten an: die Müllabfuhr und Straßenreinigung in den frühen Morgenstunden,

die Grünflächenpflege tagsüber, das Betreuen der örtlichen Veranstaltungen in den Abendstunden sowie die Papierkorbentleerung im Stadtzentrum und die Betreuung des Altstoffsammelzentrums am Samstag. Darüber hinaus gibt es besondere Dienste, wie die Wasserwerksbereitschaft, die Kläranlagenwartung rund um die Uhr und die Winterdienstesätze auch nachts. Trotzdem gibt es meist für die gesamte Belegschaft eine fixe *Arbeitszeitregelung* (z.B. 07:00 bis 12:00 Uhr und 13:00 bis 16:30 Uhr inklusive 15 Minuten Vormittagspause). Und am Freitag ist um 12:00 Uhr Schluss. All jene Leistungen, die nicht in dieser Zeit zu erbringen sind, bewirken somit Überstunden oder Zeitausgleich im Ausmaß von 1:1,5. Damit steigen die Kosten für diese Leistungen auf der einen Seite und auf der anderen Seite stehen den BetriebsleiterInnen de facto weniger Kapazitäten zur Verfügung. Es sollte daher eine neue, flexiblere und an den anfallenden Leistungen orientierte Arbeitszeitregelung erarbeitet und umgesetzt werden. In der Praxis gibt es schon einige Beispiele dazu: der Bauhof der [Gemeinde Engerwitzdorf](#)¹, der Bauhof der [Stadtgemeinde Ansfelden](#)², der Wirtschaftshof der [Stadtgemeinde Zell am See](#)³ oder der Wirtschafts- und Umweltbetrieb der [Stadtgemeinde Bruck an der](#)

Mur (Schichtarbeitszeit). Grundsätzlich sollte jedenfalls angestrebt werden, möglichst wenig Arbeitsunterbrechungen zu haben (z.B. Zusammenführen der kurzen Vormittags- und langen Mittagspause zu einer mindestens 30-Minuten-Pause im Laufe des Vormittags). Weiters ist es wichtig, dass möglichst alle Regel- und Routinearbeiten innerhalb der regulären Arbeitszeit erbracht werden können. Ein wesentlicher Effizienzvorteil entsteht, wenn keine fixe Arbeitszeit, sondern ein Arbeitszeitrahmen, etwa 04:00 bis



Abb. 1: Händischer Winterdienst der Wirtschaftsbetriebe Graz Quelle: Wirtschaftsbetriebe der Stadt Graz (2009)

22:00 Uhr festgelegt wird. Selbstverständlich beruhen all diese Festlegungen auf den gültigen Gesetzen und werden mit der Personalvertretung ausgehandelt. Neben dem Aspekt der flexibleren Einsetzbarkeit der MitarbeiterInnen ist besonders der zum Teil deutlich erhöhte Maschinen- und Fahrzeugeinsatz zu beachten, etwa im Rahmen eines Schichtdienstmodells.

Zum Teil historisch gewachsene *Aufgaben- und Leistungsstandards* sind als wesentliche Kostentreiber und -verursacher für Personal- und Fuhrparkbedarf anzusehen. Diese werden grundsätzlich von der Vision und po-

litischen Zielsetzung einer Gemeinde determiniert. Es ist daher dringend zu empfehlen, die Aufgaben der Betriebe einer kritischen Analyse mit Blick auf den Bedarf, die Nachfrage und die damit verbundenen Kosten zu unterziehen. So zeigt sich in einigen Gemeinden, dass Leistungen weniger aus einem objektiven Bedarf oder einer hohen Nachfrage, sondern einer gewachsenen Tradition heraus erbracht werden (z.B. Häufigkeit der Straßenreinigung, Grünschnittabfuhrservice für die Bevölkerung). Ähnliches gilt auch für die Standards bei einzelnen Leistungen. In erster Linie ist zu fragen, welche konkrete Bedeutung Leistungen und damit verbundene Standards

für die Gemeinde haben. In einer Tourismusgemeinde sind beispielsweise die Grünflächenpflege und die Standards im Winterdienst von besonderer Wichtigkeit. Standards bilden somit in vielen Bereichen eine strategische Entscheidung seitens der Politik und Verwaltungsführung ab. Darüber hinaus wirken sich Leistungsstandards direkt auf die Kosten des Betriebes aus. Es macht beispielsweise einen wesentlichen Unterschied, ob die Reinigung der Straßen im Stadtgebiet flächendeckend einmal wöchentlich oder in abgestufter Form in einzelnen Stadtgebieten täglich, wöchentlich oder monatlich durchgeführt wird. Wesentlich ist, dass Standards schriftlich festgelegt sind und auch ihre Erreichung regelmäßig gemessen wird. Über einen fixierten Leistungskatalog, hinterlegt mit zeitgemäßen und regelmäßig evaluierten Standards, kann der mittelfristige Bedarf an Personal und technischer Ausstattung ermittelt werden.

- 1 Vgl. dazu: Watzinger, Alfred: Effizienz durch Integration und zeitgemäße Organisation – die Zukunft „Öffentlicher Infrastrukturbetriebe. In: Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiel – Perspektiven (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 11), Wien, Graz 2009, S. 301-309.
- 2 Vgl. dazu: Schmidberger, Andrea; Schnaitter, Martin; Ottendörfer, Kurt; Wilfinger Wilhelm: Kontinuierliche Weiterentwicklung des Bauhofes der Stadtgemeinde Ansfelden. In: Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiel – Perspektiven (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 11), Wien, Graz 2009, S. 310-325.
- 3 Jakober, Josef; Unterluggauer, Anton: Der Wirtschaftshof Zell am See – neue Strukturen, moderne Arbeitszeitregelung, transparente Leistungsstandards. In: Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiel – Perspektiven (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 11), Wien, Graz 2009, S. 274-286.

Vorhandene Potenziale aufgreifen und nutzen⁴

Der Nutzen von integrierten Infrastrukturbetrieben ist in unterschiedlichen Bereichen zu erkennen. Dieser besteht insbesondere im Erzielen von Synergieeffekten und Beseitigen von Doppelgleisigkeiten. Dadurch können etwa größere Standorte geschaffen werden, die aufgrund ihrer Gebäudestruktur effizienter sind. In der Folge können kleine Standorte aufgelassen und die betreffenden Immobilien veräußert, vermietet oder anders genutzt werden.

Größere Organisationseinheiten innerhalb einer einheitlichen Struktur und an einem Standort ermöglichen umfassendere und gleichzeitig flexiblere Lösungen. Das gilt beispielsweise für Vertretungsregelungen und flexibilisierte Arbeitszeitmodelle. Personelle und technische Kapazitäten können übergreifend und flexibel eingesetzt werden, was u.a. das selektive Nach-

besetzen von ausscheidenden MitarbeiterInnen und Fahrzeugen ermöglicht.

Die Leistungen integrierter Infrastrukturbetriebe können auf die Kosten einerseits und die Bedarfe und Qualitätsanforderungen seitens der Bevölkerung andererseits besser abgestimmt werden. Dabei können auch Effizienzsteigerungen, beispielsweise beim Einsatz von Material (z.B. Streumittel), erzielt werden.

Die Bemessung von Personal und Fahrzeugen lässt sich in Hinblick auf die benötigte Qualität und Quantität in größeren Strukturen einfacher und zielorientierter durchführen. So kann etwa auf Basis eines mit Standards hinterlegten Produktkatalogs eine Sollkapazität an MitarbeiterInnen ermittelt werden. Spitzenzeiten (z.B. bei der Grünflächenpflege im Sommer oder bei extremen Winterereignissen) beziehungsweise (Personal-)Engpässe (z.B. bei mehreren Krankenständen, längeren Kuraufenthalten) werden durch eine vorausschauende Arbeitsplanung und flexible Personalzuteilungen der kompetenten Führungskräfte ausgeglichen, ohne zusätzliche Kosten zu verursachen.

In Summe sollte jedenfalls auf die handwerklich-technischen Organisationseinheiten in den Gemeinden verstärkt hingeschaut werden. Das vorhandene Potenzial kann einerseits für budgetäre Entlastungen und andererseits für intensiviertere Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden genutzt werden. Denn angesichts der allgemeinen Anspannung der öffentlichen Haushalte sollte nicht nur eine Gemeinde für sich die eigenen Sparpotenziale ausloten. In der interkommunalen Zusammenarbeit stecken viele Möglichkeiten, gerade auch bei den kommunalen Infrastrukturbetrieben. Unter dem Strich kann durch interne Optimierungen und externe Kooperationen (z.B. in Kleinregionen, wie im Rahmen des steirischen Programms „Regio-Next“) die Führung eigener, starker Infrastrukturbetriebe in den Städten und Gemeinden abgesichert werden.

4 Vgl. Biwald, Peter; Hödl, Markus; Maimer, Alexander: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen. In: Kommunale Infrastrukturbetriebe erfolgreich führen. Grundlagen – Beispiel – Perspektiven (=Öffentliches Management und Finanzwirtschaft, Bd. 11), Wien, Graz 2009, S. 372-373.



[Kommentar senden](#)

www.kdz.or.at

Neue KDZ-Publikation

Demografischer Strukturwandel als Herausforderung für die öffentlichen Finanzen

Demografische Faktoren, wie die Alterung der Gesellschaft, die markante Zuwanderung in die Städte und in ihr Umland sowie die Abwanderung aus mehreren österreichischen Regionen tangieren in unterschiedlicher Weise die Politik von Bund, Ländern und Gemeinden. Auch die öffentlichen Finanzen werden von diesen Faktoren nachhaltig berührt, vor allem führen sie zu erhöhten Ausgaben, wenn nicht durch verschiedene Maßnahmen gegengesteuert wird.

Bei dem im Oktober 2009 abgehaltenen Workshop wurden diese Themen und deren Konsequenzen auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, die Entwicklung der Budgets sowie die effektive Organisation und Finanzierung von demografie-sensitiven Leistungsbereichen präsentiert und kommentiert.

Die Publikation ist im Neuen Wissenschaftlichen Verlag erhältlich.

*Helfried Bauer,
Hans Pitlik,
Margit Schratzenstaller
(Hrsg.)*