

Der leistungsfähige Bauhof als Dienstleister der Kommune

Transparenz schaffen, Kosten optimieren, Leistungsstandards setzen

Ausgangslage

Kommunale Verwaltungen befinden sich nach wie vor im Wandel von eher bürokratisch geprägten Behörden hin zu modernen, kundenorientierten Dienstleistern für den Bürger. Die Notwendigkeit zur Veränderung ergibt sich zum Einen aus neuen gesetzlichen Anforderungen, wie der Ablösung der Kameralistik durch das doppische geführte Rechnungswesen. Wesentlicher Faktor bleibt aber der Kostendruck dem die Kommunen – in jüngster Zeit noch verstärkt durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise - ausgesetzt sind: Während einerseits Steuereinnahmen, wie die Gewerbesteuer drastisch einbrechen, steigen auf der anderen Seite die Kosten der Sozialausgaben an. Diese Entwicklung zwingt die öffentliche Verwaltung zu einem wirtschaftlicheren Umgang mit vorhandenen Ressourcen um finanzielle Gestaltungsspielräume zurückzugewinnen oder vorhandene Spielräume auszuweiten. Dabei rücken zunehmend neben der Kernverwaltung auch die angeschlossenen Organisationseinheiten, wie die kommunalen Bauhöfe in den Blickwinkel der Betrachtung.

Kommunale Bauhöfe

Gleichwohl kommunale Bauhöfe vielerorts eine relativ hohe Kostenposition darstellen, mangelt es dennoch an der notwendigen Transparenz der Kosten- und Organisationsstrukturen. Nicht selten ist unklar, welche Leistungen der Bauhof zu welchen Kosten anbieten kann und ob diese Kosten wirtschaftlich vertretbar sind. Diesen Mangel gilt es mittels einer Optimierung der Organisations- und Personalstrukturen aufzulösen um den Bauhof als leistungsfähigen Dienstleister der Kommune auszurichten.

Die grundlegenden Leistungen des Bauhofes haben sich in den letzten Jahrzehnten kaum verändert. Sie umfassen weiterhin Dienstleistungen in den Bereichen Entsorgung, Straßenunterhaltung und -reinigung, Grün- und Freiflächenpflege, Kanalisationsunterhaltung, Spiel- und Sportplatzpflege sowie Friedhofswesen und den nicht zu unterschätzenden Winterdienst. Was sich geändert hat, sind die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung. Stetig voranschreitenden Entwicklungen im Maschinenbau sowie in der Informations- und Kommunikationstechnik ermöglichen mitunter erhebliche Produktivitätsgewinne.

Das Gebot der hoheitlichen Aufgabenerfüllung bleibt für den Bauhof nach wie vor die Maxime, lediglich das „Wie“ ändert sich. Der moderne Bauhof muss wie ein wirtschaftliches „Unternehmen“ geführt werden, das als technischer Betrieb Serviceleistungen erbringt. Auch wenn der Bauhof in weiten Bereichen für das Gemeinwohl arbeitet, steht er grundsätzlich im Wettbewerb mit privaten Anbietern und im Vergleich mit anderen Bauhöfen.

Kernelement eines leistungsfähigen Bauhofes als Dienstleister der Kommune sind effiziente Organisationsstrukturen. Um dieses zu erreichen müssen die Strukturen transparent gemacht werden um Leistungsstandards zu setzen und Kosten optimieren zu können.

Nachfolgend werden die grundsätzlichen Instrumente, Methoden und Konzepte zur erfolgreichen Neuausrichtung kommunaler Bauhöfe beschrieben.

Ist-Analyse

Zunächst ist die individuelle Ausgangslage des jeweiligen Bauhofes innerhalb einer eingehenden Ist-Analyse zu erfassen. Dabei sind neben den Strukturen der Aufbau- und Ablauforganisation, die Personalsituation sowie die technische und räumliche Ausstattung zu bewerten. Im Besonderen sind

- ▼ das Leistungsangebot
- ▼ die Auftragsstruktur
- ▼ die Kostenstrukturen
- ▼ der Einsatz von IT
- ▼ die Einsatzplanung sowie
- ▼ das Berichtswesen

zu hinterfragen, da sich innerhalb dieser Bereiche zumeist hohe Optimierungspotenziale verbergen.

Sollkonzept

Aus der Ist-Analyse lassen sich dann unter Berücksichtigung der gegebenen Zielvorstellungen die entsprechenden Maßnahmen ableiten. Dabei müssen selbstverständlich die individuellen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigt werden. Neben optimierten Organisations- und Personalstrukturen muss es Ziel sein, ein klar strukturiertes Auftragswesen und eindeutig beschriebene, monetär bewertbare Leistungen innerhalb eines Produktpreiskatalogs als Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung im Sinne eines doppisch geführten Rechnungswesens zu erreichen.

Auftragswesen

Die Definition klarer Auftraggeber-Auftragnehmer-Strukturen bildet den Ausgangspunkt eines strukturierten Auftragswesens für den Bauhof. Viel zu häufig herrscht eine Mentalität vor, in der sich jedes Mitglied der Politik oder der Verwaltung berufen fühlt, dem Bauhof Aufträge zu erteilen. Das Spektrum reicht hierbei von der informellen Beauftragung von Kernleistungen bis hin zur Anfrage von Unterstützungsleistungen zu anderen Produkten (z.B. „Umzugsleistungen“). Daher ist es notwendig, das Auftragswesen zu formalisieren, ohne dabei mit zu hohem Bürokratieaufwand die Leistungsfähigkeit zu mindern.

In Zusammenarbeit mit den betroffenen Stellen muss festgelegt werden, *wer* beauftragen darf, *was* beauftragt werden kann, und schließlich *wie* beauftragt wird.

Wer darf beauftragen?

Die Anzahl der Beauftragungsberechtigten sollte auf einen begrenzten Kreis festgeschrieben werden. Den beauftragungsberechtigten Organisationseinheiten sollte zudem im Vorfeld ein individuelles Budget zugeordnet werden innerhalb dessen sich das Auftragsvolumen bewegen darf. Die durch die Doppik notwendige Transparenz bietet hier die Chance, das Verwaltungs- und Bauhofpersonal im betriebswirtschaftlichen Sinne zu sensibilisieren: Wer den Bauhof zukünftig beauftragt, muss auch die Kosten für den geleisteten Einsatz übernehmen. Die Praxis zeigt, dass bereits mit dieser Maßnahme, die mit relativ geringem Einsatz implementiert werden kann, die tägliche Arbeit des Bauhofes durch weniger Störgrößen – zum Beispiel in Form von Sonderaufträgen - behindert wird und somit eine erhöhte Planbarkeit und Strukturierung möglich ist. Soweit eine Priorisierung anstehender Aufträge nicht durch den Bauhofleiter gewährleistet werden kann, besteht alternativ die Möglichkeit, die Beauftragung über eine zentrale Stelle (z. B. im Bauamt) zu koordinieren.

Wie wird beauftragt ?

Die Beauftragungssystematik sollte klar vorgegeben sein. Es gilt, dass keine Leistung des Bauhofes ohne eine entsprechende Beauftragung geleistet wird. Ein systematisches Auftragswesen reicht von der Auftragserteilung über die Arbeitsvorbereitung und Auftragsdurchführung bis hin zur Auftragsrückmeldung und –abrechnung.

In der Regel ist es sinnvoll, innerhalb einer Auftragsystematik Daueraufträge von Einzel-

aufträgen zu unterscheiden. Daueraufträge definieren sich als stetig wiederkehrende Aufgaben, die dadurch dem Bauhof die Möglichkeit geben, eine vorausschauende Arbeitsplanung vorzunehmen und folglich Gerät und Personal möglichst effizient und effektiv einzusetzen. Einen weiteren Vorteil stellen die vereinfachten Abrechnungsmodalitäten dar, die den verwaltungsinternen Aufwand auf ein verträgliches Maß zurückfahren.

Einzelaufträge - in Form von kurzfristig zu leistende Arbeitsaufträgen - beeinträchtigen den geplanten Arbeitsablauf der Daueraufträge in hohem Maße, lassen sich jedoch nicht gänzlich vermeiden. Daher gilt es, den Aufwand für Einzelaufträge durch den Einsatz geeigneter Auftragsysteme möglichst gering zu halten.

Sowohl die Bearbeitung der Einzel- als auch der Daueraufträge wird mittels zu führender Tätigkeitsnachweise durch die Bauhofmitarbeiter dokumentiert und an die verantwortliche Stelle zurückgemeldet.

Durch eine übersichtliche Systematik des Auftragswesens sollte die heute oft vorherrschende Absicherung der Dienstleistungserstellung mittels einer „wilden“ Mischung aus längerfristigen Verträgen, mündlichen Absprachen, Einzeleingriffen und jährlichen Aushandlungen überwunden werden.

Was kann beauftragt werden?

Leistungsverzeichnis

Die zu beauftragenden Leistungen müssen innerhalb eines Leistungsverzeichnisses klar definiert werden. Die Frage nach der Detailtiefe der Leistungsbeschreibung lässt sich dabei nicht grundsätzlich beantworten. Ein zu hoher Spezifikationsgrad spiegelt in der Regel eine bürokratische Steuerungslogik und ein überhöhtes Kontrollbedürfnis wider und mindert zudem die Chance auf Leistungsverbesserung und Produktinnovation der ausführenden Stellen. Auf der anderen Seite bleibt bei zu geringer Leistungsbeschreibung unklar, welche Leistung konkret bezogen werden soll und welche Ressourcen dafür vorzuhalten sind. Daher ist es notwendig bei der Ausgestaltung der Leistungsverzeichnisse die individuellen örtlichen Voraussetzungen zu berücksichtigen und die betroffenen Stellen intensiv in die Ausarbeitung miteinzubeziehen.

Der Schlüssel zum Erfolg eines strukturierten Auftragswesens liegt in einem klaren Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis, wie es auch in der Privatwirtschaft anzutreffen ist. Dies wird

jedoch nur möglich sein, wenn der Auftraggeber-Auftragnehmer-Gedanke als Grundsatz in der gesamten Verwaltung verankert wird.

Produktpreiskatalog

Sind die Leistungen des Bauhofes innerhalb des Leistungsverzeichnisses festgelegt und ausreichend beschrieben, so können diese innerhalb eines nächsten Schrittes mit Kosten bewertet werden. Während für die gebührenrelevanten Bereiche die notwendige Datenbasis in der Regel gegeben ist, stellt die Kalkulation der Produktpreise für die übrigen Bereiche heute häufig noch eine große Herausforderung dar. In den meisten Fällen fehlen aussagekräftige Daten zu durchschnittlichen Stundensätzen für den Personal-, Maschinen- und ggf. Materialverbrauch.

Hinsichtlich des Detaillierungsgrades der verschiedenen Stundensätze ist zu berücksichtigen, dass mit steigender Detaillierungstiefe der Bearbeitungsaufwand in der Aufzeichnung und späteren Auswertung zunimmt. Nicht in allen Fällen rechtfertigt die so erzielte Güte der Daten einen notwendigen Arbeitsmehraufwand.

Das bewertete Leistungsverzeichnis stellt den sogenannten Produktpreiskatalog dar, der wiederum die Grundlage für eine interne Kosten- und Leistungsrechnung bildet.

Abrechnungsmodalitäten

Die Abrechnungsmodalitäten ergeben sich direkt aus den Preisen für Leistungen aus dem Produktpreiskatalog. Jeder Beauftragungsbeauftragte hat so einen genauen Überblick über die Kosten, die ein Auftrag auslöst und die ggfs. mit seinem Produkt intern verrechnet werden.

Mittelfristig kann mit den beschriebenen Maßnahmen eine wirklichkeitsnahe Budgetierung erfolgen und zudem kann durch die geschaffene Transparenz überwachend und steuernd eingegriffen werden.

Der Produktpreiskatalog stellt zusätzlich die Basis für den Vergleich des Bauhofes mit anderen Anbietern dar. Ein realistischer Vergleich kann nur durchgeführt werden, wenn alle Kosten des Bauhofes bekannt und transparent sind.



Effiziente Organisationsstrukturen bilden den Kern des zu erreichenden Ergebnisses. Zur Zielerreichung ist ein Auftragswesen inklusive Leistungsverzeichnissen und einer realistischen Produktpreiskalkulation zur Abrechnung der Leistung zu etablieren. Der Einsatz geeigneter IT kann helfen, Arbeitsabläufe effizienter zu gestalten. Die gewonnenen Erkenntnisse dienen der Verwaltung und Politik zur übergeordneten Entscheidungsfindung.

Insgesamt ist der Kostenbegriff weiter zu fassen, als es in kommunalen Bauhöfen derzeit die Regel ist. Um eine realistische Preisbildung zu erreichen sind alle Dienstleistungen des Bauhofes mit

- ▼ kalkulatorischen Abschreibungen (Anschaffungs- und Wiederbeschaffungswert)
- ▼ kalkulatorischen Zinsen (üblich Anschaffungswertprinzip sowie Nominalzinssatz) sowie
- ▼ kalkulatorischen Rückstellungen

zu versehen.

Eine wirklichkeitsnahe Kosten- und Leistungsrechnung dient daher nicht nur zur Preiskalkulation sowie zur Erfolgsermittlung und Bestandsbewertung, sondern ermöglicht auch die Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Bauhofes.

Durch die so gewonnene Transparenz kann der Bauhof seine Auftragsituation und die entstehenden Kosten zuordnen und der Verwaltungsleitung exaktere Zahlen und Angaben zu Planungen und aktuellen Entwicklungen liefern. Somit kann letztlich die Politik und Verwaltung auf fundierteres Zahlenmaterial für ihre Entscheidungen zurückgreifen.

IT – Einsatz

Grundsätzlich können die getroffenen Empfehlungen auch losgelöst von IT-technischer Unterstützung umgesetzt werden. Dennoch empfiehlt sich der Einsatz einer geeigneten Bauhofsoftware zur Unterstützung des Auftragswesens, um den Verwaltungsaufwand zu senken und gleichzeitig einen hohen Standardisierungsgrad zu erreichen.

Wesentlich bleibt aber der Grundsatz, dass IT-Unterstützung immer nur Mittel zum Zweck sein kann. Die Bauhof-Software muss sich nach den (optimierten) Strukturen des Bauhofes richten, nicht der Bauhof nach den Anforderungen der Software. Nur so können die jeweiligen Anforderungen vor Ort berücksichtigt und die Strukturen nachhaltig optimiert werden.

Fazit

Öffentliche Verwaltungen müssen die Strukturen und Arbeitsweisen ihrer angeschlossenen Organisationseinheiten, wie dem kommunalen Bauhof aufgrund des bereits länger anhaltenden Reform- und Kostendrucks vermehrt kritisch hinterfragen. Im Rahmen einer Optimierung der Personal- und Organisationsstrukturen des Bauhofes und insbesondere des Verhältnisses zwischen Verwaltung als Auftraggeber und dem Bauhof als Auftragnehmer nimmt die Etablierung eines strukturierten Auftragswesens mit eindeutigen Leistungsverzeichnissen und der Realität entsprechenden Verrechnungspreisen eine zentrale Rolle ein. Durch die hieraus gewonnene Transparenz können Leistungsstandards geschaffen und dauerhaft Kosten innerhalb der kommunalen Strukturen optimiert werden.