

Hans-Peter Obladen / Michael Meetz (Hrsg.)

**Betriebswirtschaftliche Strategien für die
Abfallwirtschaft und Stadtreinigung**

(2009)

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-89958-816-3

2009, kassel university press GmbH, Kassel www.upress.uni-kassel.de

Redaktion

Berit Weber, Dr. Obladen und Partner (Berlin)

Druck und Verarbeitung

Unidruckerei der Universität Kassel

Umschlag

Dieter Sawatzki, inforbiz Werbeagentur GmbH (Essen),
www.inforbizmarketing.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	
<i>Hans-Peter Obladen, Michael Meetz</i>	5
Konjunkturpakete, Infrastrukturprojekte und Vergaberecht	
<i>Michael Horstkotte, Olaf Hünemörder</i>	7
Absichern von Investitionsentscheidungen beim Einsatz von Telematiklösungen in der Entsorgungslogistik	
<i>Verena Fennemann, Frank Steinwender</i>	17
Anpassen von Entsorgungsverträgen	
<i>Frank Wenzel</i>	37
Solide Finanzwirtschaft	
<i>Lothar Böckels</i>	43
Neue Anforderungen an die Unternehmensführung	
<i>Oleg Cernavin</i>	49
Check Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall Wie lassen sich die Arbeitsgestaltung und Organisation verbessern?	
<i>Oleg Cernavin, INQA-Mittelstand „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“</i>	59
Maßnahmenmanagement bei schwankenden Marktpreisen	
<i>Bernd Klinkhammer</i>	91
Demografiesicheres Gebührensystem	
<i>Klaus Gellenbeck</i>	103
Integriertes Dokumentenmanagement (DMS) für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe am Beispiel des ZAKB	
<i>Hilbert Bocksnick</i>	109

Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischen Handelns in unterschiedlichen Organisationsformen <i>Ullrich Schmidt</i>	123
Strategische Ausrichtung des Abfallwirtschaftsbetriebs München <i>Rudolf Schenkel, Friederike Lauruschkus, Torsten Westermayer</i>	133
Abfall-Panel: Managementunterstützung in der Abfallwirtschaft durch eine fortlaufende, standardisierte Benchmark-Studie <i>Juliane Hauskrecht</i>	143
Interne Revision <i>Hubert Ringe, Anika Klug, Tobias Hagemann</i>	153
Praxistipps zum Vergaberecht unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten des Rechtsschutzes, des Klimaschutzes und der interkommunalen Kooperation <i>Caroline von Bechtolsheim</i>	167
Die Autoren	173

Hans-Peter Obladen, Michael Meetz

Vorwort

In diesem Buch sind die Beiträge zur 5. Fachkonferenz „Betriebswirtschaftliche Strategien für die Abfallwirtschaft und Stadtreinigung“ vom 26. bis 27. November 2009 in Berlin abgedruckt. Die Fachkonferenz greift strategische Fragen der betriebswirtschaftlichen Steuerung auf und wendet sich damit an die Manager mit betriebswirtschaftlicher Verantwortung in Abfallwirtschafts- und Stadtreinigungsbetrieben. Die Themenblöcke und Schwerpunkte der 5. Fachkonferenz lauten:

- o Unternehmensführung in der Wirtschaftskrise
- o Kalkulation und Preisfindung
- o Organisationsentwicklung

Die Wirtschafts- und Finanzkrise geht an der Abfallwirtschaft und Stadtreinigung nicht spurlos vorbei. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise werden unter verschiedenen Blickwinkeln beleuchtet.

Um dem zunehmenden Wettbewerbsdruck standzuhalten, müssen alle Potenziale, die Effizienz zu steigern und die Kosten zu senken, ausgenutzt werden. Aber das allein reicht nicht. Es wird immer wichtiger, auch die Erlöse zu optimieren, die z. B. aus dem Verkauf von Sekundärrohstoffen und aus der Vermarktung kommunaler Verwertungs- und Beseitigungskapazitäten erzielbar sind. Ein weiteres aktuelles Thema, welches in diesem Buch behandelt wird, ist der Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Abfallmenge und deren Zusammensetzung sowie auf Kosten und Gebühren, hier zusammengefasst als „demografiesicheres Abfallgebührenmodell“.

„Wir haben (in Deutschland) kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“ (Roman Herzog, Berliner Rede 1997). Auf Praxisnähe und Umsetzbarkeit legen wir großen Wert. Die in diesem Buch veröffentlichten Referate mit praktischen Fallbeispielen und mit neuen konzeptionellen Ansätzen haben aktuelle Bezüge zur betrieblichen Praxis. Dieses Buch soll dazu beitragen, den Erfahrungsaustausch über die zwei Tage der Fachkonferenz hinaus fortzuführen.

Wir danken den Autoren für ihre interessanten Ausführungen und für ihre Mühe, ihre Vorträge in schriftlichen Beiträgen zusammenzufassen. Unserer Mitarbeiterin, Frau Berit Weber, danken wir für Ihren Einsatz und die Mühe bei der Zusammenstellung der Referate und die Schlussredaktion des Buches.

Berlin, November 2009

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Michael Meetz

Michael Horstkotte, Olaf Hünemörder

Konjunkturpakete, Infrastrukturprojekte und Vergaberecht

1 Einleitung

Der Vortrag möchte Auftraggeber wie Auftragnehmer über die neuen Entwicklungen im Vergaberecht im Jahr 2009 informieren. Dabei sollen zunächst die Auswirkungen der Konjunkturpakete auf das Vergaberecht beleuchtet werden. Anschließend soll ein Kurzüberblick über die GWB-Reform und die Novellierung der Verdingungsordnung für Leistungen und Dienstleistungen (VOL/A) gegeben werden.

2 Auswirkungen des Konjunkturpakets II auf das Vergaberecht

2.1 Auswirkungen auf Bundesebene

Krisen wirken gelegentlich als Katalysatoren. Zu ihrer Überwindung werden Impulse gesetzt, die durchaus nachhaltige, über die momentane Krisensituation hinausgehende Wirkungen entfalten können. Die Bundesregierung hat Anfang 2009 beschlossen, mit einem Pakt für Beschäftigung und Stabilität in Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze, Stärkung der Wachstumskräfte und Modernisierung des Landes der globalen Konjunkturkrise entgegenzuwirken. Um die hierfür zur Verfügung gestellten Geldmittel möglichst zeitnah zur Wirkung zu bringen, haben das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und das Bundeswirtschaftsministerium auf dem Erlasswege Regelungen eingeführt, die zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren führen sollen. Im Folgenden sollen deren Auswirkungen am Beispiel der VOL/A-Vergaben dargestellt werden.

Für Vergabestellen des Bundes soll unterhalb der EU-Schwellenwerte im Wesentlichen eine vereinfachte Möglichkeit zur Durchführung Beschränkter Ausschreibungen und Freihändiger Vergaben erfolgen. Hierzu wird die Möglichkeit der Durchführung Freihändiger Vergaben und Beschränkter Ausschreibungen nach § 3 Nr. 1 Abs. 2 und 3 VOL/A auf Bundesebene erstmals an Wertgrenzen gebunden, die erheblich über den bis dahin in den Bundesländern üblichen Wertgrenzen liegen.

Bei Liefer- und Dienstleistungsverträgen können Vergabestellen des Bundes bis zu einem geschätzten Auftragswert von 100.000 € ohne Umsatzsteuer die Beschränkte Ausschreibung gem. § 3 Nr. 3 lit. d) oder Freihändige Vergabe gem. § 3 Nr. 4 lit. f) VOL/A durchführen. Das Bundes-

wirtschaftsministerium begründet die Festlegung der Wertgrenzen wie folgt: Angesichts der drohenden konjunkturellen Lage sei von einer Dringlichkeit investiver Maßnahmen auszugehen, die eine solche Ausnahme rechtfertigten. Als weitere Vereinfachung sieht der Erlass vor, dass zum Nachweis von Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit gem. § 7 Nr. 4 VOL/A im Regelfall Eigenerklärungen der Unternehmen ausreichen sollen.

Nach Erteilung des Auftrags sollen die Vergabestellen aus Transparenzgründen ab einem geschätzten Auftragswert von 25.000 € ohne Umsatzsteuer unverzüglich auf dem Internetportal des Bundes www.bund.de für die Dauer von mindestens einem Monat folgende Angaben veröffentlichen: Name, Anschrift, Telefon-, Faxnummer und Emailadresse des Auftraggebers, Name des beauftragten Unternehmens, gewähltes Vergabeverfahren, Auftragsgegenstand (mind. Art und Umfang der Leistung), Zeitraum der Ausführung.

Auch für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte hält es der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 12.12.2008 auf Grund des außergewöhnlichen Charakters der gegenwärtigen Wirtschaftslage für gerechtfertigt, in den Jahren 2009 und 2010 die beschleunigten Verfahren der Richtlinien über das öffentliche Beschaffungswesen anzuwenden, um die Dauer des Ausschreibungsprozesses für Großprojekte der öffentlichen Hand zu verkürzen. Die EU-Kommission hat dies aufgegriffen und erkennt die Notwendigkeit einer Beschleunigung der Verfahren an.

Das Bundeswirtschaftsministerium war aufgefordert diesen Beschluss für den Bereich der VOL/A und der VOF umzusetzen. Oberhalb der EU-Schwellenwerte fand das Ministerium mit der pauschalen Unterstellung des vergaberechtlichen Dringlichkeitstatbestandes einen Hebel, um über die in den Verdingungsordnungen vorgesehenen Fristverkürzungen eine Beschleunigung der Vergaben zu erreichen. Die Grundsätze des Wettbewerbs, der Transparenz sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sollen dabei unberührt bleiben. Ebenfalls ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung weiterhin zu beachten.

Wie bereits angesprochen, kann nach Auffassung der zuständigen Ministerien aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise für die Geltungsdauer der Vergaberechtsvereinfachungs- und -beschleunigungserlasse eine besondere Form der vergaberechtlichen Dringlichkeit unterstellt werden, so dass eine Verkürzung der vergaberechtlichen Regelfristen möglich ist. Betroffen sind hiervon die Angebotsfrist gemäß § 18 VOL/A sowie die in § 18a Nr. 2 VOL/A geregelte Bewerbungsfrist.

Im Grundsatz beträgt die Angebots- und Bewerbungsfrist im Offenen Verfahren 52 Kalendertage. Durch eine Vorabinformation im Amtsblatt der EG lässt sich diese Frist auf 36 bis 22 Kalendertage reduzieren; eine Bekanntmachung im Internetportal reduziert die Frist um weitere 7 Kalendertage. Sofern die Vergabeunterlagen im Internet frei verfügbar sind, tritt eine Fristverkürzung um weitere 5 Kalendertage ein. Aber Achtung: Eine Mindestfrist von 15 Kalendertagen muss auf jeden Fall eingehalten werden, selbst wenn alle „Verkürzungsregister“ gezogen werden!

Lediglich im Nichtoffenen Verfahren kann die Angebotsfrist auch unterhalb dieser 15 Kalendertage verkürzt werden.

Insbesondere mit der Verkürzung von Angebotsfristen können sich in der Praxis Schwierigkeiten ergeben, die der Auftraggeber berücksichtigen sollte, wenn er von den aufgezeigten Möglichkeiten Gebrauch machen will. Die vergaberechtliche Praxis zeigt, dass häufig Angebote unvollständig oder ungenau kalkuliert abgegeben werden. Es ist mit einer überproportionalen Häufung von Angebotsnachträgen zu rechnen, so dass fraglich ist, ob eine Verkürzung der Angebotsfrist nicht einen zusätzlichen nachträglichen Arbeitsaufwand provoziert. Ebenfalls wird mit der Verkürzung der Angebotsfristen auch gleichzeitig die Frist zur Überprüfung der Vergabeunterlagen verkürzt, was eine Kollision mit Rügefristen und Nachfragen nach dem GWB zur Folge haben kann.

Rechtsdogmatisch von Interesse ist vor allem die neue Interpretation des Dringlichkeitstatbestandes der VOL/A, die hier gleichsam als „Zauberstab“ wirkt, um im bestehenden System des Vergaberechts Möglichkeiten für eine einfachere und schnellere Vergabe zu schaffen. War der Tatbestand der „Dringlichkeit“ bislang auftragsbezogen definiert, so wird mit dem Abstellen auf die krisenhafte „gesamtwirtschaftliche Lage“ nunmehr eine abstrakt bieterbezogene Perspektive eingenommen. Überdies drängt sich der Eindruck auf, dass das Vergaberecht als Hemmnis und Störfaktor für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wahrgenommen und seine – wenn auch nur vorübergehende – Lockerung als eine Maßnahme zum „Bürokratieabbau“ verstanden wird. Hier einen grundlegenden Sinneswandel zu unterstellen, wäre aber mit Sicherheit ein Missverständnis.

Der Erlass des Bundeswirtschaftsministeriums vom 27.01.2009 tritt mit Ablauf des 31.12.2010 außer Kraft. Bis dahin, so hofft und meint die Politik, sei die globale Konjunkturkrise überwunden. Welche dauerhaften Wirkungen von den Erlassen der Bundesministerien zur Vereinfachung und Beschleunigung der Vergabeverfahren ausgehen, ist noch nicht absehbar. Vor allem auf der Ebene der Bundesländer, auf die sogleich näher einzugehen ist, könnten Impulse für eine Vereinheitlichung und Anhebung der Wertgrenzen für die Wahl der Vergabearten unterhalb der EU-Schwellenwerte gesetzt worden sein, die über die aktuelle Krisensituation hinaus wirken. Einflüsse auf die aktuelle Diskussion zur Neufassung der VOL/A sollen im Rahmen der Darstellung des aktuellen Standes der Novellierung dieser Vorschrift erörtert werden.

2.2. Auswirkungen auf der Ebene der Bundesländer

Die Bundesregierung hat den Bundesländern empfohlen, in ihrem Zuständigkeitsbereich – also für Vergaben der Länder und Kommunen – dem Vorbild des Bundes zu folgen. Zwischenzeitlich sind alle Bundesländer diesem Aufruf gefolgt und haben auf dem Erlasswege oder durch Änderungen der Haushaltsordnungen und Vergabegesetze entsprechende Regelungen getroffen. Dies hat zur Folge, dass erstmals weitgehend (mit Ausnahme Bremen und Hessen für Liefer- und Dienstleistungsvergaben) bundeseinheitliche Wertgrenzen für die Wahl der Vergabeart unterhalb

der EU-Schwellenwerte bestehen, die erheblich über den bisherigen Wertgrenzen liegen, und in allen Bundesländern der Nettoauftragswert maßgeblich ist.

Die Umsetzung auf der Ebene der Bundesländer soll kurz am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs und Sachsen-Anhalts dargestellt werden:

Die Umsetzung erfolgte in Mecklenburg-Vorpommern durch die Verwaltungsvorschrift „Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen des Konjunkturpakets II“ des Ministeriums für Arbeit, Wirtschaft und Tourismus vom 30.01.2009. Diese Verwaltungsvorschrift enthält mit Art. 1 einen „Wertgrenzenerlass“ und mit Art. 2 einen „Fristenerlass“. Während Artikel 1 im Wesentlichen die Wertgrenzen und Maßgaben des Transparenzgebots behandelt, beschäftigt sich Artikel 2 ausschließlich mit Fragen zur Fristverkürzung aufgrund der pauschal unterstellten Dringlichkeit öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge.

Eine Freihändige Vergabe im Anwendungsbereich der VOB/A sowie der VOL/A ist demnach zulässig, sofern der voraussichtliche Auftragswert 100.000 € nicht übersteigt. Dies regelt Art. 1 Ziff. 2.1 VV. Bauaufträge sollen insbesondere Handwerksbetrieben und baugewerblichen Kleinunternehmen zugutekommen, wobei allerdings die herkömmlichen Vergabegrundsätze zu beachten sind, so dass eine ausschließliche Beschränkung auf ortsansässige Unternehmen weiterhin problematisch bleibt. Bei VOL/A-Vergaben ist nach Art. 1 Ziff. 2.2. VV bis zu einem Auftragswert in Höhe von 100.000 € gleichfalls die Beschränkte Ausschreibung zulässig; für Bauvergaben liegt die Wertgrenze hierfür wie auf Bundesebene bei 1 Mio. €. Auch hier ist der Nettoauftragswert maßgeblich.

Um mit dem erwarteten Anstieg Beschränkter Ausschreibungen und Freihändiger Vergaben verbundener Intransparenz gegenzusteuern, sind auch in Mecklenburg-Vorpommern erweiterte Publizitätsverpflichtungen eingeführt worden. Eine Veröffentlichung über die Auftragsvergabe ab einem Auftragswert von 25.000 € ist bei Freihändiger Vergabe oder Beschränkter Ausschreibung auf der Internetplattform www.service.m-v.de vorzunehmen. Diese Information muss mindestens folgende Informationen enthalten:

Name, Anschrift sowie Telefon- und Faxnummer des Auftraggebers und seine Emailadresse, das gewählte Vergabeverfahren, den Auftragsgegenstand, den Ort der Ausführung, die Art und den voraussichtlichen Umfang der Leistungen sowie den voraussichtlichen Zeitraum der Ausführung der Leistung, Art. 1 Ziff. 3.1 der VV. Nach der Zuschlagserteilung ist bei den vorgenannten Vergaben darüber hinaus für die Dauer von mindestens einem Monat ergänzend zu obigen Angaben der Name des beauftragten Unternehmens zu veröffentlichen, Art. 1 Ziff. 3.2 VV.

Gemäß Art. 1 Ziff. 5 VV sollen weiterhin bei der Freihändigen Vergabe mindestens drei kleine oder mittlere Unternehmen berücksichtigt werden, während bei einer Beschränkten Ausschreibung mindestens fünf Unternehmen dieser Klassen bei der Angebotsabgabe anzusprechen sind.

Vorzugsweise sollen – wie bereits ausgeführt – Aufträge an Klein- und Kleinstunternehmen vergeben werden.

Kleine Unternehmen im Sinne der vorstehenden Regelung sind gemäß Art. 1 Ziff. 9 VV Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten sowie einem Jahresumsatz oder einer Jahresbilanzsumme von höchstens 10 Mio. €; sie dürfen keiner Unternehmensgruppe angehören, durch die die genannten Zahlen überschritten werden. Kleinstunternehmen sind nach dieser Vorschrift solche Unternehmen, die weniger als 10 Beschäftigte haben und deren Jahresbilanzsumme oder Jahresumsatz 2 Mio. € nicht übersteigt. Auch sie dürfen keinem Unternehmensverbund angehören, durch den die vorgegebenen Zahlen überschritten werden. Mittlere Unternehmen sind hingegen solche mit weniger als 250 Arbeitnehmern und einer Jahresbilanzsumme oder einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. €. Auch für sie gilt die Unternehmensverbundregelung.

Die Möglichkeit, sich hinsichtlich der Erbringung der Eignungsnachweise auf Eigenerklärungen zu beschränken, findet sich in Art. 1 Abs. 6 VV. Von ihr soll nur in geeigneten Fällen Gebrauch gemacht werden.

Wie auch auf Bundesebene wird mit dem Fristenerlass in Art. 2 VV eine Dringlichkeit im Sinne des Vergaberechts aufgrund der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise pauschal angenommen, so dass seitens der Vergabestellen keine besondere Begründung des Dringlichkeitserfordernisses mehr erfolgen muss. Aus diesem Grunde wird seitens des Ministeriums gefordert, dass von den gegebenen Verkürzungsmöglichkeiten „intensiv Gebrauch“ gemacht werden soll, Art. 2 Ziff. 2 VV. Letztlich wird der Auftraggeber aber im Einzelfall zu entscheiden haben, ob die Inanspruchnahme der oben aufgezeigten Verkürzungsmöglichkeiten für ihn sinnvoll ist.

In Brandenburg erfolgte die Umsetzung des Konjunkturpaketes II für Vergaben des Landes mittels eines Änderungserlasses des Wirtschaftsministeriums vom 11.02.2009. Mit diesem Erlass wird die Verwaltungsvorschrift VV Nr. 1.5, 3.1 und 3.2 zu § 55 sowie Nr. 6.2 zu § 44 LHO ebenfalls befristet bis zum 31.12.2010 an das Vorbild des Bundes angepasst. Auch hier ist bei Bauvergaben die Freihändige Vergabe bis zu einer Wertgrenze von 100.000 € und die Beschränkte Ausschreibung bis zu einer Wertgrenze von 1 Mio. € zulässig. Für Liefer- und Dienstleistungen ist die Beschränkte Ausschreibung als auch die Freihändige Vergabe bei einem Auftragswert bis zu 100.000 € zulässig.

Im Gegensatz zu der oben angesprochenen Verwaltungsvorschrift des Landes Mecklenburg-Vorpommern hat Brandenburg für Vergaben, die aufgrund der eingeführten Wertgrenzen ohne Nachweis eines Ausnahmetatbestandes erfolgten, die Führung einer internen Vergabestatistik vorgesehen, die halbjährlich an die jeweilige Fachaufsicht überstellt werden muss. Diese Statistik soll der Transparenz der Vergabeverfahren dienen und gleichzeitig die jeweiligen Vergabestellen zu einem korrekten Vergabeverfahren anhalten. Geregelt ist der Statistikerhebungszwang in Nr. 1.2 des Änderungserlasses; die in die Statistik einzubringenden Daten entsprechen den

Daten, die in Mecklenburg-Vorpommern auf der Internetseite für Vergabeverfahren veröffentlicht werden müssen.

Darüber hinaus besteht auch in Brandenburg eine Pflicht zur Veröffentlichung von Daten nach Zuschlagserteilung. Bei Bauvergaben besteht die ex-post-Veröffentlichungspflicht ab einem Auftragswert von 150.000 € im Verfahren der Beschränkten Ausschreibung und ab 50.000 € im Verfahren der Freihändigen Vergabe. Bei Liefer- und Dienstleistungen hingegen ist stets ab einem Auftragsvolumen von 25.000 € der Zuschlag zu veröffentlichen. Für die Veröffentlichung steht ein Internetportal zur Verfügung (<http://www.service.brandenburg.de>). Eine Regelung zu Fristverkürzungen enthält dieser Änderungserlass nicht.

Für die kommunalen Auftragsvergaben hat das brandenburgische Innenministerium einen Anhang Nr. 14 vom 23. Februar 2009 des Rundschreibens zum Kommunalen Auftragswesen in Brandenburg vom 28. Juli 2008 veröffentlicht. Da in Brandenburg die Wertgrenzen für kommunale Auftragsvergaben in § 25a Gemeindehaushaltsverordnung (GemHV) und in § 30 Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV) geregelt sind, war mit der Veröffentlichung dieses Anhangs eine Übergangsregelung bis zum Inkrafttreten der geänderten Verordnungsvorschriften getroffen worden. Der Inhalt entspricht wiederum dem Vorbild des Bundes und der für die Landesvergaben mit dem Änderungserlass vom 11.02.2009 getroffenen Regelungen.

Am 07.04.2009 sind die Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung vom 12. März 2009 und die Erste Verordnung zur Änderung der Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung vom 12. März 2009 in Kraft getreten (GVBl. II, S. 121). Darin werden dieselben erhöhten Verfahrenswertgrenzen in § 25 a Gemeindehaushaltsverordnung (GemHV) und in § 30 der Kommunalen Haushalts- und Kassenverordnung (KomHKV) eingeführt, die mit dem Änderungserlass vom 11.02.2009 auch schon für die Landesdienststellen galten. Auch hier sind die Regelungen bis zum 31.12.2010 befristet.

Schließlich soll die Umsetzung des Konjunkturpaketes durch den Runderlass des Wirtschaftsministeriums des Landes Sachsen-Anhalt vom 20.01.2009 kurz aufgezeigt werden, mit dem die einschlägigen Vorschriften des Runderlasses vom 22.11.2006 (MBL, LSA 2007 S.38) geändert wurden. Auch hier sind für die Vergabe von Bauleistungen die Wertgrenzen für Freihändige Vergaben auf 100.000 € und für Beschränkte Ausschreibungen auf 1 Mio. € angehoben worden, ohne dass aufgrund des pauschal unterstellten Dringlichkeitstatbestands noch ein Ausnahmetatbestand genannt werden muss. Für Dienst- und Lieferleistungen sind wie beim Bund sowohl die Freihändige Vergabe als auch die Beschränkte Ausschreibung bis zu einem Auftragswert in Höhe von 100.000 € zulässig. Weiterhin enthält der Runderlass einen Fristenverkürzungserlass nach dem Vorbild des Bundes. „Die Annahme der Dringlichkeit sollte in den Jahren 2009 und 2010 für alle größeren öffentlichen Projekte gelten.“, heißt es in dem Fristenerlass, ohne dass näher definiert wird, was unter „größeren öffentlichen Projekten“ zu verstehen sei. Auf eine Anpassung der Transparenzanforderungen hat das Ministerium hier verzichtet.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass aufgrund der unterschiedlichen Regelungsregime (Verwaltungsvorschrift, Rechtsverordnung oder Gesetz) in den einzelnen Bundesländern zwar abweichende Regelungstechniken erforderlich waren und es deshalb zu zeitlichen Abweichungen kam, zwischenzeitlich es aber nach dem Vorbild des Bundes zu einer Vereinheitlichung der Wertgrenzen gekommen ist. Lediglich in Bremen und Hessen, wo bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen für Freihändige Vergaben und Beschränkte Ausschreibungen weiterhin eine Abstufung gilt (Bremen: Freihändige Vergaben bis 50.000 € und Beschränkte Ausschreibungen bis 100.000 €; Hessen: Freihändige Vergaben bis 100.000 € und Beschränkte Ausschreibungen bis 205.999,99 €) wurde ein „Sonderweg“ gewählt. Da die Maßnahmen bis zum 31.12.2010 befristet sind, bleibt abzuwarten, ob mit dem Konjunkturpaket II ein Impuls gesetzt wurde, der über die aktuelle Krisensituation hinaus wirkt.

3 Modernisierung des Vergaberechts – GWB-Novelle

Parallel zu den Auswirkungen der Umsetzung des Konjunkturpaketes II auf das Vergaberecht läuft ein langfristiger Prozess der Modernisierung des Vergaberechts, in dessen Zuge insbesondere vergaberechtliche Vorschriften im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung sowie die VOL/A und die VOB/A neu gefasst werden sollen. Am 23.04.2009 ist das Vergaberechtsmodernisierungsgesetz im Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 20 ab Seite 790 veröffentlicht worden. Dadurch werden der für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte maßgebliche Vierte Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die Vergabeverordnung geändert.

Einige wesentliche Änderungen, die mit der Novellierung des GWB eingetreten sind, sollen an dieser Stelle kurz aufgezeigt werden:

Besonders hervorzuheben ist die Anpassung des Auftragsbegriffes in § 99 GWB an die vergaberechtliche Praxis der Vergabe von Baukonzessionen. Die Ergänzung des Abs. 1 um den Begriff der „Baukonzessionen“ hat zur Folge, dass Baukonzessionen ausdrücklich unter den Begriff des Auftrages i. S. d. § 99 GWB fallen, nicht jedoch Dienstleistungskonzessionen. Wie der BGH mit seiner Entscheidung vom 01.12.2008 („Rettungsdienst in Sachsen“) aufgezeigt hat, ist auch in diesem Bereich mit Bewegung zu rechnen.

Die Neuregelung in § 98 Abs. 8 GWB dient der Abgrenzung von Sektoraufträgen (Wasser, Energie, Verkehr) bei gemischten Vergaben. Maßgeblich für diese Abgrenzung ist der Hauptzweck des Auftrages. Sofern dieser nicht feststellbar ist, gilt die „Infektionstheorie“: Sind Tätigkeiten von Auftraggebern nach § 98 Abs. 1-3 GWB und von Sektorauftraggebern betroffen, gelten die strengeren Regelungen für Auftraggeber nach Abs. 1-3, d. h. der Teil des Auftrags, der dem strengeren Vergaberechtsregime unterfällt, „infiziert“ auch den anderen, sektorenbezogenen Teil des Auftrags. Soweit Aufträge zu einem Teil den Regelungen über die Sektorentätigkeit

und im Übrigen keinen Vergaberegeln unterfallen, sind insgesamt die Bestimmungen für Sektorauftraggeber anzuwenden.

Mit der Streichung des Bezuges auf § 98 Nr. 4 GWB in § 101 Abs. 7 GWB entfällt hinsichtlich der Wahlfreiheit zwischen den Vergabearten für Sektorauftraggeber die Unterscheidung zwischen öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Unternehmen und privaten Unternehmen. Hierin dürfte eine wesentliche Neuerung mit der Neufassung des GWB gesehen werden. Im Übrigen ist auf die zwischenzeitlich in Kraft getretene Sektorenverordnung (SektVO) hinzuweisen, die Sonderregelungen für Sektoraufträge aus der VOL/A und VOB/A herauslöst und nunmehr einheitlich umfasst.

Der Bundestag hat trotz starker Widerstände seitens der Länder und Kommunen von einer Regelung zu den sog. In-House-Geschäften und vor allem der Freistellung interkommunaler Kooperationen vom Vergaberecht abgesehen, weil Bedenken bestanden, mit den in Aussicht gestellten Vorschriften hinter den Anforderungen der EuGH-Rechtsprechung zurückzustehen. Allerdings hat der Bundesrat auf eine politische Initiative der Bundesregierung bestanden, im Rahmen des weitergehenden Vergaberechtsmodernisierungsprozesses auf eine Klärung und abschließende Regelung hinzuwirken.

Das Offene Verfahren bleibt auch nach der GWB-Novellierung das Regelverfahren (§ 101 GWB). Als einigermaßen verunglückt können die Neuregelungen zu den Eignungskriterien angesehen werden. In § 97 Abs. 4 GWB wurde das Tatbestandsmerkmal der „Gesetzestreue“ eingefügt, dessen Regelungsgehalt jedoch bereits bisher unter das Kriterium der „Zuverlässigkeit“ fiel. Die ausweislich der Gesetzesbegründung beabsichtigte Wirkung dürfte kaum erreicht werden: „Dazu zählen auch die für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträge wie auch die Entgeltgleichheit von Männern und Frauen. ... die Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ...“. Handelt es sich hierbei doch gerade nicht um Gesetze im Sinne eines Parlamentsgesetzes. Ähnlich problematisch dürfte sich die Aufnahme fakultativer zusätzlicher Anforderungen an die Eignung des Bieters in § 97 Abs. 4 GWB darstellen. Es soll dem Auftraggeber demnach möglich sein, die Eignung des Bieters von zusätzlichen, in der Leistungsbeschreibung zu benennenden sozialen, umweltbezogenen oder innovativen Aspekten abhängig zu machen, „...wenn sie im sachlichen Zusammenhang mit dem Auftragsgegenstand stehen...“. Von der Gefahr der Vermischung von Eignungs- und Zuschlagskriterien – eine der vergaberechtlichen „Todsünden“ – abgesehen, stellt sich die Frage wie diese zusätzlichen „Aspekte“ inhaltlich zu fassen sind.

Eine weitere Neuregelung ist die Verlängerung der Frist zwischen der Absendung der Information an die Bieter über den beabsichtigten Ausgang des Vergabeverfahrens und dem tatsächlichen Zuschlag auf 15 Kalendertage durch den neuen § 101 a GWB (10 Kalendertage bei elektronischer Versendung oder Fax). Gemäß § 101b GWB ist ein Vertragsschluss unwirksam, sofern ein Verzicht auf ein notwendiges Vergabeverfahren vorliegt (sog. „de-facto-Vergabe“). De-facto-Vergaben und Informationspflichtverletzungen sind angreifbar, wenn der Vorwurf innerhalb von 30 Tagen ab Kenntnis geltend gemacht wird und noch keine sechs Monate ab Vertragsschluss verstrichen

sind oder bei Bekanntmachung der Auftragsvergabe im Amtsblatt der EU eine Frist von 30 Tagen nach Veröffentlichung für die Rüge eingehalten wird. Der Vorwurf muss im Nachprüfungsverfahren geltend gemacht werden.

Schließlich soll kurz auf die Neuregelung zu den Rügeobliegenheiten des Bieters und zur Antragsfrist für ein Nachprüfungsverfahren in § 107 Abs. 3 GWB eingegangen werden. Neu ist vor allem die Antragsfrist für ein Nachprüfungsverfahren nach § 107 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GWB. Bisher haben Bieter häufig den Ausgang des Vergabeverfahrens abgewartet. Nunmehr sind Nachprüfungsanträge unzulässig, wenn mehr als 15 Kalendertage nach Eingang der Mitteilung des Auftraggebers, einer Rüge nicht abzuhelpfen, vergangen sind. Die Vergabestelle löst durch ihre Antwort folglich den Lauf der Antragsfrist aus, was einerseits mehr und wesentlich frühere Nachprüfungsanträge, andererseits aber auch frühere Klarheit darüber und einen parallelen Verlauf von Vergabe- und Nachprüfungsverfahren zur Folge haben kann.

4 Die Neufassung der VOL/A

Der Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft für die Neufassung der VOL/A befindet sich derzeit auf dem Stand vom 31.07.2009 und ist auf der Homepage des Bundesministeriums für Wirtschaft abrufbar. Wann mit einem Inkrafttreten dieser neu gefassten Vorschrift zu rechnen ist, ist derzeit noch nicht absehbar. Avisiert war zuletzt der November dieses Jahres. Die neue VOL/A soll parallel zur ebenfalls neu gefassten VOB/A eine grundlegend neue Struktur erhalten. Die Abschnitte 3 und 4 entfallen und werden durch die neue einheitliche, d. h. auch für die VOB/A und VOF geltende Sektorenverordnung (SektVO) ersetzt.

Generell ist die Angleichung der VOL/A an die VOB/A eines der Hauptanliegen der Reform. Die neue VOL/A wird deutlich entschlackt. So soll ihr Gesamtumfang nur 20 Paragraphen betragen, die bisherige Trennung in Basis- und a-Paragraphen fällt weg. Ebenso erneuert wird, wie in der vorgesehenen Fassung der VOB/A 2009, die untypische Gesetzesnummerierung. Statt dem bisherigen Prinzip wird nun das einheitliche und in Deutschland übliche System angewandt werden.

Thematisch werden die Einzelregelungen dem Verlauf der Vergabe entsprechend abgehandelt. Dies führt zu einer erhöhten Übersichtlichkeit, von der das Vergaberecht zweifellos profitieren wird. Der neue erste Abschnitt der VOL/A betrifft die sog. Unterschwellenwertvergaben. In ihr werden die für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte geltenden Vorschriften geregelt. Der neue zweite Abschnitt hingegen betrifft die Oberschwellenwertvergabe; er regelt das Vergabeverfahren für Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte. Die bisher unterschiedlichen Termini sollen aneinander angeglichen werden.

Anders als in der neuen VOB/A sind in dem Entwurf zur VOL/A einheitliche Wertgrenzen für die Wahl der Vergabearten unterhalb der EU-Schwellenwerte nicht vorgesehen. Die neue VOL/A stellt – wie die durch das Konjunkturpaket II veranlassten Regelungen – hinsichtlich der

Nachweise für die Eignung grundsätzlich auf Eigenerklärungen ab. Die Eigenerklärung wird insbesondere dadurch zum Regelfall werden, dass der Auftraggeber bei Verlangen anderer Nachweise einem Begründungs- und Dokumentationszwang unterliegt.

Eine wesentliche Neuerung stellt die Regelung in § 16 Abs. 2 VOL/A 2009 dar: „Erklärungen und Nachweise, die auf Anforderung der Auftraggeber bis zum Ablauf der Angebotsfrist nicht vorgelegt wurden, können bis zum Ablauf einer zu bestimmenden Nachfrist nachgefordert werden. Dies gilt nicht für die Nachforderung von Preisangaben, es sei denn, es handelt sich um unwesentliche Einzelpositionen, deren Einzelpreise den Gesamtpreis nicht verändern oder die Wertungsreihenfolge und den Wettbewerb nicht beeinträchtigen.“ Diese Vorschrift, die sich ähnlich in der neuen VOB/A finden wird (dort ist eine Nachreichungsfrist von sechs Kalendertagen ab Aufforderung vorgesehen), wird gravierende Auswirkungen haben. Trug bislang der Bieter aufgrund der strengen BGH-Rechtsprechung das Risiko, bei Unvollständigkeit seines Angebots zwingend ausgeschlossen zu werden, so hat nunmehr der Auftraggeber die Vollständigkeit des Angebots zu prüfen und den Bieter ggf. zur Nachreichung aufzufordern. Es liegt auch insofern eine gravierende Risikoverlagerung vor, als im Vergabeverfahren unterlegene Bieter bislang in Schadensersatzprozessen (Sekundärrechtsschutz) abgewiesen wurden, wenn sie wegen Unvollständigkeit geforderter Erklärungen und Nachweise keine Aussicht auf Zuschlagserteilung hatten. Nunmehr könnte sich die Frage stellen, ob der Auftraggeber zur Nachreichung aufgefordert hat. Auch hinsichtlich der Nachforderung von Preisangaben wird die Rechtsprechung in Zukunft klären müssen, wann die Voraussetzungen für eine Nachreichung gegeben sind.

5 Zusammenfassung

Das Vergaberecht gehört zu den jüngsten Rechtsmaterien und erwächst langsam den „Kinderschuhen“. Mit dem Konjunkturpaket II hat der ohnehin laufende Reformprozess einige neue Impulse erhalten, deren Nachhaltigkeit noch nicht absehbar ist. Das Vergaberecht ist mehr als andere Rechtsgebiete einem permanenten Wandel unterzogen, woraus das Erfordernis eines erhöhten Maßes an Aufmerksamkeit seitens der Rechtsanwender folgt. Mit den Novellierungen des Vergaberechts, die in diesem Jahr teilweise bereits erfolgten, teilweise noch beabsichtigt sind, ist der Reifeprozess wesentlich vorangetrieben worden. Jede Änderung wirft aber wiederum neue Fragestellungen auf. Hierüber einen Überblick zu verschaffen, war das Anliegen dieses Vortrages.

Verena Fennemann, Frank Steinwender

Absichern von Investitionsentscheidungen beim Einsatz von Telematiklösungen in der Entsorgungslogistik

1 Einführung

Die Entsorgungsbranche wird bereits seit einigen Jahren durch ständige Umbrüche geprägt. Die Unternehmen müssen in diesem Umfeld den Wandel vom klassischen „Müllkutscher“ zum zuverlässigen Lieferanten qualitativ hochwertiger Sekundärrohstoffe vollziehen, um gegenüber der Konkurrenz wirtschaftlich mithalten zu können. Dabei wird der Kampf um die Sekundärrohstoffe heute nicht mehr nur vor den Haustüren der Abfallerzeuger, sondern in letzter Zeit vermehrt auch vor Gericht ausgetragen (Beispiel: haushaltsnahe Altpapierfassung). Daneben wurden (und wird vermutlich auch weiterhin) die Branche von den Fusionen der großen Entsorger beeinflusst, die durch ihre Marktmacht die kleinen und mittelständischen Unternehmen bedrängen. Hinzu kommen die derzeitige Wirtschaftskrise und die extremen Schwankungen der Sekundärrohstoffpreise, die eine zuverlässige Wirtschaftsplanung für Unternehmen extrem erschweren.

Neben wirtschaftlichen Aspekten bedingen auch die Anzahl und die Komplexität der Rechtsvorschriften die Entwicklung der Entsorgungsunternehmen hin zu hoch spezialisierten Entsorgungsbetrieben mit moderner Logistik und Sortiertechnik (z. B. Neuordnung der Verpackungsentsorgung mit Wegfall des DSD-Monopols und Einführung neuer dualer Systeme, Diskussion um den Produktstatus für Sekundärrohstoffe nach REACH-Verordnung etc.). In diesem Umfeld befinden sich insbesondere die kleinen und mittelständischen Wettbewerber in einem harten Verdrängungswettbewerb.

Die operative Abwicklung der Prozessschritte der Entsorgungslogistik umfasst heute die Prozesse Sammlung, Transport, Umschlag, Sortierung, Aufbereitung und Verwertung bzw. Behandlung und Beseitigung. Entsorgungsunternehmen sind gezwungen, für Ihre Kunden effiziente Logistikketten mit standardisierten Technologien, Informations- und Kommunikationssystemen zu gestalten. Kontinuierliche Verbesserung der Logistikkonzepte bei überdurchschnittlicher Servicequalität ist notwendig, um die Kundenzufriedenheit zu steigern und damit aktive Kundenbindung zu betreiben.

Aufgrund dieser Entwicklungen werden in der Entsorgungsbranche heute immer häufiger Fragen über den Einsatz neuer Technologien und insbesondere Telematik-Systeme, wie z. B. mobile Datenerfassung, Datenfunk und Global Positioning System (GPS) diskutiert. Vor dem Hintergrund der gerechten Gebührenabrechnung mit dem Ziel der genauen Erfassung der Abfallströme und

der Minimierung der Umweltgefährdung werden die Unternehmen immer mehr mit High-Tech-Systemen durchzogen. In der Gebührenabrechnung werden dabei Chipkarten und Keycode-Systeme für Sammelgefäße eingesetzt, aber auch sogenannte Transponder/RFID-Systeme, die während des Umfüllens des Gefäßinhaltes in das Müllfahrzeug automatisch deren Besitzer registrieren und die Menge des erfassten Abfalls der Leitstelle melden. An den Verwertungs- und Entsorgungsanlagen sind Wiegesysteme vorhanden, die die Einzelwiegungen überprüfen, die Daten aggregieren und zur Fakturierung (Gebührenerfassung) bereitstellen bzw. diese selbstständig durchführen. Der Transport gefährlicher Abfälle wird zukünftig über ein elektronisches Nachweisverfahren zwischen allen beteiligten Akteuren zu dokumentieren sein.

Um die Integration solcher Technologien in Unternehmen der Branche voranzutreiben, ist eine systematische Untersuchung der angebotenen Lösungen sowie deren Einsatzmöglichkeiten in der Praxis notwendig. Es stellen sich u. a. Fragen zur Art der Technik und der Software, zur Anbindung der Software an vorhandene Systeme, zur Einbindung der neuen Abläufe in bestehende Strukturen, zur Akzeptanz bei Mitarbeitern und bei Kunden sowie zum Einfluss auf die Qualität der Leistungen. Untersuchungen und Erfahrungen zeigen hierbei, dass eine möglichst hohe Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung die maßgeblichen Kriterien für Entsorgungsunternehmen bei der Auswahl neuer Technologien darstellen.

Bislang stehen für logistische Dienstleistungsunternehmen der Entsorgungsbranche verschiedene Systeme zur Auswahl, mit deren Hilfe die logistischen Prozesse ihres Betriebes und damit die Dienstleistung für den Kunden angepasst und optimiert werden können. Erschwerend hierbei ist jedoch, dass die am Markt erhältlichen Hard- und Softwarekomponenten bei der Integration in die bereits bestehenden Systeme und Abläufe der Unternehmen eine entsprechende Kompatibilität aufweisen müssen, die nicht in jedem Fall gegeben ist. Ein „einfacher“ Austausch bzw. eine „schnelle“ Einführung sind damit häufig nicht möglich. Dies gilt für den Einsatz unterschiedlicher Handlesegeräte ebenso wie für Software-Pakete in den Fahrzeugen oder im Büro. Die Bordrechner in den Fahrzeugen arbeiten mit unterschiedlichen Betriebssystemen und können somit lediglich als Insellösung eingesetzt werden. Daraus resultieren teure Hard- und Softwareangebote, die als Einzelfertigungen oder Kleinserien hergestellt werden.

Während die Anwendung von Telematiklösungen in der Prozessoptimierung vor allem in der Distribution bereits weit verbreitet ist, werden deren Vorteile in der Entsorgungsbranche erst seit kurzem verstärkt diskutiert. Gerade die kleinen und mittelständischen Unternehmen verfügen hierbei jedoch oftmals nicht über die personellen Ressourcen, die Marktentwicklungen dieser Technologien zu verfolgen sowie deren Praxistauglichkeit und mögliche Einbindung in das Unternehmen zu bewerten. Die Auswahl geeigneter Lösungen für das eigene Unternehmen wird erschwert – eine Investitionsentscheidung auf fundierter Basis ist damit kaum mehr möglich. So werden die Investitionen häufig in dem Glauben getätigt: „Das machen andere auch, das ist das Richtige“ oder „Wir müssen moderne Techniken einsetzen“. Das gilt auch für die Tatsache, dass die Einsatzbereiche abfallartenübergreifend betrachtet werden müssen und nicht auf eine Abfallfraktion beschränkt werden dürfen.

Bisher fehlte es an Instrumenten, die eine Entscheidung über den Einsatz geeigneter Systeme unter qualitativ-strategischen und quantitativen Kosten-Nutzen-Aspekten unterstützen. Das Fraunhofer IML begegnet diesem Defizit mit Forschungs- und Beratungsprojekten im Bereich der Entwicklung, Nutzung, Integration und Bewertung neuer Technologien in der Kreislaufwirtschaft. Aus den Erfahrungen dieser Projekte wurde eine Systematik zur Ermittlung der Potenziale von Telematiklösungen bei ihrer Einführung in Unternehmen der Entsorgungsbranche entwickelt. Den Unternehmen wird dabei aufgezeigt, an welchen Stellen und bei welchen Prozessen eine Unterstützung durch Telematiklösungen grundsätzlich sinnvoll und welche Optimierungspotenziale hinsichtlich Kosten, Zeit und Qualität der Prozesse erzielbar sind.

Die Vorgehensweise wird nachfolgend vorgestellt. Zuvor wird ein kurzer Überblick über die derzeit am Markt erhältlichen telematischen Lösungen dargestellt.

2 Telematik in der Entsorgungswirtschaft

In der aktuellen Literatur wird der Begriff „Telematik“ allgemein als ein Kunstwort verstanden, das sich aus der Verbindung von Telekommunikation und Informatik ableitet. Dabei beinhaltet die Telekommunikation den technischen Vorgang des Aussendens, Übermittels und Empfangens von Nachrichten jeglicher Art in Form von Zeichen, Sprache, Bildern und Tönen mittels Telekommunikationsanlagen (nach Telekommunikationsgesetz) und die Informatik die maschinelle (rechnergestützte) Verarbeitung und Übermittlung von Daten [AbM04].

Es handelt sich dabei also um rechnergestützte Informations- und Kommunikationssysteme, die moderne Systeme der Datenerfassung, Kommunikations-, Leit- und Informationselektronik miteinander verbinden [Abe03]. Sie werden auch als Vernetzung einzelner Computerarbeitsplätze und Anwendungen verstanden, um hausinterne, externe und weltweite Kommunikation und den entsprechenden Datenaustausch zu ermöglichen. Demzufolge gehören auch Anwendungsbereiche wie Telemetrie (Datenfernerfassung und -übertragung), Teleworking (Computerarbeitsplätze außerhalb der Betriebsräume), Teleoperation (computergesteuerte medizinische Operationstechniken) sowie die internetgestützten verteilten Anwendungen wie E-Gouvernement, E-Commerce, E-Learning usw. zur Telematik [Las06].

Der Einsatz von Telematiklösungen ermöglicht die Erfassung, Nutzung und Übertragung von Daten in elektronischer Form, so dass die konventionelle papiergeführte Abwicklung der betroffenen Prozesse durch eine systembasierte papierlose ersetzt werden kann. Hinsichtlich der Anwendung in der Entsorgungslogistik können Telematiksysteme grundsätzlich in folgenden Prozessen eingesetzt werden:

Kommunikation (unternehmensintern)

Prozesse bei denen Daten zwischen dem Fahrer und zentralen Stellen übermittelt werden. Die Weitergabe ausgedruckter Dokumente wird durch die Übertragung der entsprechenden Daten durch Nutzung verschiedener mobiler Speichermedien oder Kommunikationsnetze ersetzt.

Mobile Dokumentation

Prozesse bei deren Abwicklung Daten mobil erfasst und auf entsprechenden Dokumenten ergänzt werden. Das manuelle Eintragen der Daten auf papierbehafteten Dokumenten wird durch deren systemgestützte manuelle oder automatische Erfassung und Speicherung auf mobilen Rechnersystemen ersetzt. Zudem können zusätzliche Daten wie z. B. Fahrzeugdaten oder Geo-Koordinaten automatisiert erfasst werden.

Leistungserbringung

Prozesse bei denen der Fahrer durch an ihn übermittelte Daten bei der Leistungserbringung gesteuert bzw. unterstützt wird. Der Fahrer entnimmt die zur Leistungserbringung benötigten Daten nicht ausgedruckten Dokumenten, sondern bekommt diese mittels eines mobilen Rechnersystems visualisiert.

Zentrale Dokumentation

Prozesse bei denen an die Zentrale übermittelte Daten nochmals manuell erfasst werden müssen. Die manuelle Eingabe der im Zuge der Rückmeldung übermittelten Daten bzw. Dokumente wird durch deren automatische Speicherung im EDV-System im Zuge einer telematikgestützten Datenübertragung zur Zentrale ersetzt.

Kommunikation (unternehmensübergreifend)

Die vorgenannten Prozesse betreffen stets die Kommunikation zwischen dem Fahrzeug bzw. Fahrer und der Zentrale sowie dem Bereich der mobilen Datenerfassung und -nutzung. Neben diesen Bereichen ist der Einsatz von Telematiksystemen auch zur Abwicklung der unternehmensübergreifenden Kommunikation bzw. des Datenaustauschs mit Kunden, Partnern sowie öffentlichen Behörden möglich (z. B. elektronische Übermittlung von Rechnungen, Betriebstagebüchern und Nachweisdokumenten).

Die Unterstützung der Prozesse der Leistungserbringung sowie der damit verbundenen Kommunikations- und Dokumentationsprozesse setzen voraus, dass die betreffenden Fahrzeuge bzw. Teams mit mobilen Rechnersystemen ausgestattet werden. Die Ausstattung ist dabei vom Umfang und der Komplexität der vorgesehenen telematischen Lösung abhängig. Ziel der Lösung ist es, die Papierdokumente durch elektronische zu ersetzen sowie die damit verbundenen Tätigkeiten in elektronischer Form abzuwickeln. Ergänzend hierzu kann es auch Ziel sein, die damit verbundenen Möglichkeiten wie beispielsweise eine detaillierte Dokumentation der Leistungserbringung durch die Erfassung zusätzlicher Daten über die gesamte Prozesskette eines Vorgangs auszunutzen.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die möglichen Anwendungsgebiete von telematischen Lösungen bei der Kommunikation der Fahrzeuge mit verschiedenen Akteuren.

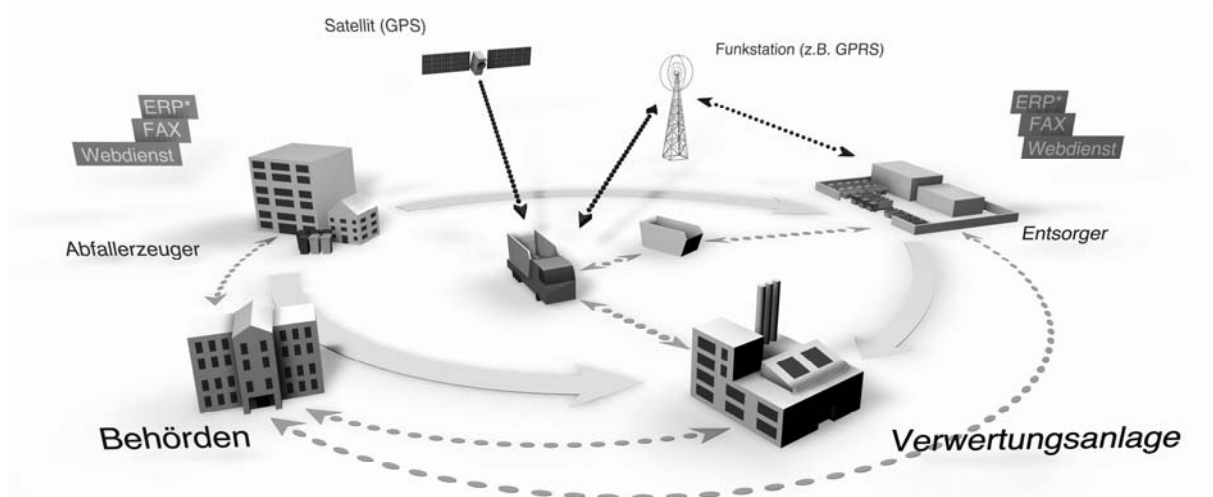


Abbildung 1: Telematik in der Entsorgungslogistik – Kommunikation entlang der Transportkette

Folgende konkrete Arbeitsbereiche der Entsorgungslogistik lassen sich durch Telematiklösungen unterstützen und helfen, die aufgeführten Fragestellungen zu beantworten.

Tabelle 1: Telematikkomponenten und ihre Unterstützung der Geschäftsprozesse

Technikkomponenten	Unterstützung hinsichtlich
Betriebsdatenerfassung	
<ul style="list-style-type: none"> - GPS-Antenne (Fahrzeugortung) - Funk (GSM, Datenübermittlung) - Mobile Waage (Gewichtserfassung) - Rückfahrschalter (Fahrzeugbewegung) - Schüttungsschalter (Leistungserbringung) - RFID-Antenne (Behältererkennung) - Software zur Nutzung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Erfassung und Dokumentation von Aktionen am Fahrzeug mit zeitlicher und räumlicher Zuordnung (z. B. Schütten, Kehren, Streuen, Entleeren etc.) - Betriebszustände des Fahrzeugs - Behältererkennung - Verwiegung - Verlaufsdaten der gefahrenen Touren - Erstellen von Betriebstagebüchern
Unterstützung der Fahrer	
<ul style="list-style-type: none"> - Display - Drucker - Navigationsgerät - Rückfahrkamera 	<ul style="list-style-type: none"> - Elektronische Auftragsliste (keine Ausdrucke) - Navigationsunterstützung - Markierung bereits gefahrener Strecken - Ausdruck von Auftragsdokumenten vor Ort

Auftragssteuerung / Auftragsmanagement	
<ul style="list-style-type: none"> - GPS-Antenne (Fahrzeugortung) - Funk (GSM, Datenübermittlung) - Software zur Nutzung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Auftragsanzahl und -statistiken jederzeit einsehbar - Ad-hoc-Übertragung von Aufträgen bzw. Änderungen an das Fahrzeug - Online-Rückmeldung der Auftragsrealisierung an die Zentrale (Behälter, Gewichte, Kilometer, Zeiten, Auftragsänderungen) - Automatisches und manuelles Erfassen auftragsrelevanter Daten im Fahrzeug - Ausdruck aller Auftragspapiere im Fahrzeug
Fahrzeugortung	
<ul style="list-style-type: none"> - GPS-Antenne (Fahrzeugortung) - Software zur Nutzung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Überblick über die gesamte Fahrzeugflotte
Behältermanagement	
<ul style="list-style-type: none"> - RFID-Tags oder Barcode an Behältern - Antennen oder Leseeinrichtungen am Fahrzeug bzw. als Handheld (Lader) - Ggf. Wiegeeinrichtung am Fahrzeug - Software zur Nutzung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Identifikation der Behälter <p>Bei Einsatz von RFID:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Automatisierte Behältererkennung bei Schüttung über RFID-Antenne am Fahrzeug - Bekannte Position und Verwendung aller mit RFID ausgestatteten Behälter - Standplatzvisualisierung - Visualisierung einzelner Schüttungen einer Tour - Auflistung der Schüttungen pro Behälter - Kombination von Behälteridentifikation und Wiegedaten (Abfallmenge pro Behälter und Schüttung bzw. über einen Zeitraum)
Inventur, Statistiken und allgemeine Auswertungen	
<ul style="list-style-type: none"> - Unterschiedliche Technik und Software (je nach Anwendungsgebiet, s.o.) 	<ul style="list-style-type: none"> - Behälter (Anzahl nach Größe, Art etc.) - Fahrzeuge - Tourarchiv (Streckenlänge, -verläufe) - Jahreskilometer - Operative Einsatzzeiten - Kalkulationsgrundlagen - Etc.

Tourenoptimierung	
<ul style="list-style-type: none"> - Software zur Nutzung der Daten 	<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung bestehender Touren aufgrund von Leistungsdaten (Tonnagen oder Sammelzeiten auf Straßenabschnitten) - Strategische Optimierung (Revierplanung einmalig für haushaltsnahe Sammlung) - Operative Optimierung (regelmäßige Disposition im Containerdienst)

Telematikkomponenten haben den Vorteil, dass sie sehr flexibel sind. Dies ermöglicht den Einsatz einer einzigen Komponente zu verschiedenen Zwecken, so dass sie z. B. gleichzeitig sowohl für das Online-Auftragsmanagement als auch zur Fahrzeugdatenerfassung etc. eingesetzt werden kann. Gerade diese Kombinationsmöglichkeiten machen den Einsatz lohnend, da hierdurch verschiedene Prozesse kombiniert und vereinfacht und ein hohes Optimierungspotenzial mit vergleichsweise geringem Invest in der Praxis erschlossen werden können.

Neben den erwähnten Vorteilen darf jedoch nicht vernachlässigt werden, dass neue Lösungen stets auch Probleme mit sich bringen. Dies gilt einerseits hinsichtlich des Mitarbeiters. Steht er der Lösung ablehnend gegenüber oder ist er damit überfordert, kann dies zur Demotivation und zu einem Produktivitätsverlust führen. Ist die Technik unausgereift, leistet der Lieferant nicht die benötigte Unterstützung oder entspricht das Produkt nicht den Erwartungen, kann dies ebenfalls bewirken, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden. Schließlich besteht ein finanzielles Risiko, wenn die Leistungen nicht bereits bei Auftragserteilung genau festliegen oder ungenaue Leistungsanforderungen im Nachhinein Zusatzleistungen erforderlich machen.

Grundsätzlich muss mit dem weit verbreiteten Irrtum aufgeräumt werden, dass sich eine neue Technik an die Gegebenheiten/Prozesse des Unternehmens anzupassen hat. Im Gegenteil – häufig bedingt die Einführung neuer technischer Lösungen eine Änderung der bisher eingefahrenen Routinen. Abläufe werden neu geordnet, die Akteure übernehmen z. T. andere/neue Aufgaben (da Kapazitäten an anderer Stelle frei geworden sind), die Kommunikation erfolgt nun anders etc. Zwar bestehen Systemvoraussetzungen, die die Technik auch im Zusammenspiel mit bereits im Unternehmen eingesetzten Lösungen zu erfüllen hat (Kompatibilität/Schnittstellen, Zuverlässigkeit, Benutzerkomfort etc.), jedoch müssen sich das Unternehmen und die in den bisherigen Prozessen involvierten Akteure (Disponent, Fahrer, Controlling etc.) auf die durch den Einsatz der neuen Technologien neu gestalteten Prozesse einstellen und den routinierten Umgang damit erlernen.

In Summe ist dies häufig ein Vorgang, der nicht von heute auf morgen zu vollziehen ist. Ggf. lohnt sich die schrittweise Einführung der neuen Techniken auch in den Bereichen, die nach der ersten Betrachtung nicht die größten Optimierungspotenziale aufweisen. Dies können z. B. die Bereiche Straßenreinigung und Winterdienst sein, in denen zumindest die Erwartung zukünftig

verschärfter rechtlicher Dokumentationspflichten eine zügige Einführung entsprechender Technik forciert. Hier kann ein Unternehmen erste „Testanwendungen“ durchführen, die später auf andere Unternehmensbereiche übertragen werden können.

Ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial birgt dabei das Thema „Mitarbeiterüberwachung“. Von Betriebsräten häufig als Gegenargument zur Einführung neuer Technologien angeführt, bleibt auch bei vielen operativ tätigen Mitarbeitern das ungute Gefühl des Überwachtseins. Unstrittig ist, dass viele der Technologien eine grundsätzliche Möglichkeit des Nachvollziehens aktueller Fahrzeugstandorte und -zustände und somit – in Verbindung mit dem jeweiligen Auftragsstatus – auch der aktuellen Arbeitsvorgänge und der Arbeitsleistung der beteiligten Mitarbeiter bieten.

Solche Funktionalitäten können aber auf ein solches Maß beschränkt werden, dass sowohl die mit der Technik angestrebten Optimierungspotentiale ausgeschöpft als auch die aktuell übermittelten Daten nicht zu Zwecken der Leistungskontrolle eingesetzt werden können. Ein Beispiel sei hier die Auftragsabarbeitung im Containerdienst, bei der dem Disponenten die aktuell gefahrenen Routen nicht direkt in Echtzeit übertragen werden. Stattdessen sieht er lediglich die Stati der abzuarbeitenden Aufträge ohne genau zu wissen, welche Route der Fahrer aktuell einschlägt. Da aber die Einführung neuer Technologien mitbestimmungspflichtig ist, muss sie in enger Abstimmung mit den Personalvertretungen und unter Einbindung der jeweiligen Anwender erfolgen.

3 Entwicklung einer zukunftsfähigen Telematikstrategie für ein Entsorgungsunternehmen

Das Fraunhofer IML hat im Rahmen eines von der Arbeitsgemeinschaft industrieller Forschungsvereinigungen AiF mit Mitteln des Bmbf geförderten Forschungsprojektes (Einsatz von mobilen Datenerfassungsgeräten in der Entsorgungslogistik) sowie auf Basis der Erfahrungen in Projekten mit Entsorgungsunternehmen eine Systematik zur Ermittlung der Potenziale von Telematiklösungen in Unternehmen der Entsorgungsbranche entwickelt.

Hinsichtlich der Einführung neuer Technologien stehen (Entsorgungs-)Unternehmen häufig vor der Frage, inwieweit lediglich einzelne Unternehmensteile oder das gesamte Unternehmen mit allen evtl. vorhandenen Tochtergesellschaften betrachtet werden müssen. Im Falle kleinerer Unternehmen ist dies meist ein überschaubarer Rahmen – bei großen Unternehmen wie z. B. Entsorgern, die ihre Aufgaben in einem komplexen Unternehmensverbund durch verschiedene Beteiligungsgesellschaften abwickeln (z. B. Hausmüllsammlung, Containerdienst, Straßenreinigung und Winterdienst, Stadtbildpflege, Friedhofsbewirtschaftung etc.), bedarf es der eingehenden Abwägung, wie weit ein solches Projekt gehen soll. Es empfiehlt sich in jedem Fall, zunächst die Überprüfung der Telematikstrukturen eines Unternehmens vorzunehmen, auf deren Basis eine langfristige Neuausrichtung sowie die Erstellung eines Konzepts für die Einführung neuer Telematiklösungen folgen.

Nach einer solchen strategischen Ausrichtung muss die Betrachtung der technischen Gegebenheiten vorgenommen werden. Es ist also eine grundlegende Bestandsaufnahme der bereits im Unternehmen vorhandenen Lösungen durchzuführen, um anschließend die Einführung der neuen Technologien beurteilen zu können. Bei allen diesen Aufgaben sind Unternehmen aufgrund des damit verbundenen zeitlichen und fachlichen Aufwands vielfach überfordert, soweit dies „nebenbei“ erfolgen soll.

Hat sich ein Unternehmen zur Überprüfung und Neuausrichtung seiner Telematikstrukturen entschieden, ist aus den genannten Gründen also eine strukturierte Vorgehensweise sinnvoll, um das Vorhaben effizient und effektiv bearbeiten zu können. Eine Solche Systematik zeigt die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 2: Phasen und Arbeitsschritte zur Telematikstrategie eines Unternehmens

Phase	Arbeits-schritt	Tätigkeit
1	1	Zielfindung
	2	Ist-Analyse mit Prozessaufnahme
2	3	Bewertung der Prozesse und Ermittlung der Potenziale
3	4	Erstellung der (Gesamt-)Strategie Telematik für das Unternehmen
	5	Priorisierter Stufenplan (soweit mehrere Unternehmensbereiche betroffen sind)
4	6	Erstellung von Lastenheften/Ausschreibung
5	7	Einführung der ausgewählten Technik im Unternehmen

Die genannten Arbeitsschritte lassen sich in fünf Phasen eines solchen Vorhabens untergliedern. Die Arbeitsschritte eins und zwei stellen die erste Projektphase dar, in der die für das Vorhaben relevanten Unternehmensziele und -daten erhoben werden. Dies erfolgt insbesondere mit eingehenden Prozessaufnahmen in den zu betrachtenden Arbeitsbereichen, um die für die Bestimmung der Potenziale aus dem Einsatz neuer Telematiklösungen relevanten Basisdaten zu erhalten. Im Anschluss daran werden eine Strategie zur Einführung der ausgewählten Technologien im Unternehmen und – soweit mehrere Unternehmensbereiche betroffen sind – ein priorisierter Stufenplan erarbeitet, anhand derer die Einführung vorgenommen werden kann. Zuletzt müssen Lastenhefte erstellt werden, auf deren Basis eine Ausschreibung der anzuschaffenden Technik vorgenommen werden kann.

Die letzte, fünfte aufgeführte Phase betrifft die letztendliche Einführung der Technik im Unternehmen. Hierbei handelt es sich im eigentlichen Sinn nicht um eine Phase zur Ermittlung der Unternehmensstrategie. Vielmehr handelt es sich dabei um die konkrete Umsetzung der Ergebnisse der zuvor erarbeiteten Strategie.

3.1 Zielfindung

Die Aufgabe des ersten Arbeitsschrittes ist zunächst die Schaffung eines gemeinsamen Verständnisses aller am Projekt Beteiligten über die grundsätzlichen Unternehmensziele mit Bezug auf die Telematik und eine anschließende Eingrenzung des Telematikeinsatzes auf die einzelnen Unternehmensbereiche. Hier sollte eine gemeinsame Zieldefinition erstellt werden. Aus der Zielfindung und der Prozessanalyse kann dann im Anschluss die Potenzialanalyse erstellt werden. Hierbei ist das Verständnis der Erwartungshaltungen und Zielvorstellungen der jeweiligen Rollen im Unternehmen für einander für die Weiterentwicklung der Telematik erforderlich. Mögliche Ziele des Telematikeinsatzes können sein:

- Reduktion von Kosten
- Effizienzsteigerung
- Erhöhung der Servicequalität
- Verringerung von Durchlaufzeiten und Erhöhung der Flexibilität
- Verbesserung der Dokumentation (Fehlerhäufigkeit)
- Verbesserte Außendarstellung
- Einhaltung rechtlicher Vorschriften
- Verbesserung der Arbeitssicherheit
- Ermittlung von prozessrelevanten Daten
- keine Mitarbeiter-Freisetzung

Grundsätzlich sollten sowohl übergeordnete Unternehmensziele wie auch abgeleitete Ziele für das Management und die Telematik-Verantwortlichen erarbeitet werden. Dies kann im Rahmen von moderierten Treffen erfolgen. Günstig sind eine erste Vorabstimmung mit der Geschäftsführung und anschließend "größere" Arbeitsrunden mit weiteren Mitarbeitern aus den Organisationseinheiten des Unternehmens (z. B. Logistik, Disposition, Controlling etc.). So können die einzelnen Vorstellungen und Erwartungshaltungen der verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden und die Workshopteilnehmer fungieren sowohl als Multiplikatoren als auch als Unterstützer des Projekts im Unternehmen.

Eine frühe Einbindung der Personalvertretung ist unbedingt zu empfehlen. Da diese bei der späteren Umsetzung der neuen Technik ein Mitbestimmungsrecht hat, ist es nur von Vorteil, im gegenseitigen Einvernehmen die Unternehmensziele hinsichtlich des Technikeinsatzes festzulegen. Die Ergebnisse des Zielfindungsprozesses werden dokumentiert – sie bilden die Grundlage für die weiteren Projektphasen.

3.2 Ist-Analyse mit Prozessaufnahme

Ziel des zweiten Arbeitsschrittes ist die Ist-Analyse mit Prozessaufnahme. Hierbei werden die Prozesse der relevanten Unternehmensbereiche sowie die mit ihnen verknüpften Informationsflüsse aufgenommen. Zudem erfolgt die Betrachtung aller Schnittstellen. Dies umfasst Schnittstellen für den Datenaustausch, den physischen Materialtransport und durchführende bzw. verantwortliche Organisationseinheiten (z. B. Weitergabe von Auftragsdaten von Disposition an Fahrer, Weiterleitung von Auftragsdaten von Disposition an Faktura etc.).

Mit Hilfe eines Prozessketteninstrumentariums werden die Prozesse der einzelnen Geschäftsbereiche in Form von Interviews (Interviewleitfäden) bzw. durch persönliche Beobachtungen erfasst, dokumentiert und visualisiert. Dabei sind die Abläufe, die verwendeten Ressourcen, die erzeugten und weitergegebenen Daten sowie deren Schnittstellen zu berücksichtigen.

Darüber hinaus werden die Anforderungen an die Prozesse erfasst. Dazu gehören Fragestellungen wie z. B.:

- Welche Informationen sind bei welchem Prozessschritt erforderlich, bzw. welche werden verändert?
- Welche Medienbrüche und/oder welche Wechsel in der Verantwortlichkeit finden statt?
- Welche Informationen werden für die Kommunikation im Unternehmensverbund benötigt bzw. ausgetauscht?
- Wo findet eine mündliche Kommunikation bei der Abwicklung von Aufträgen statt?

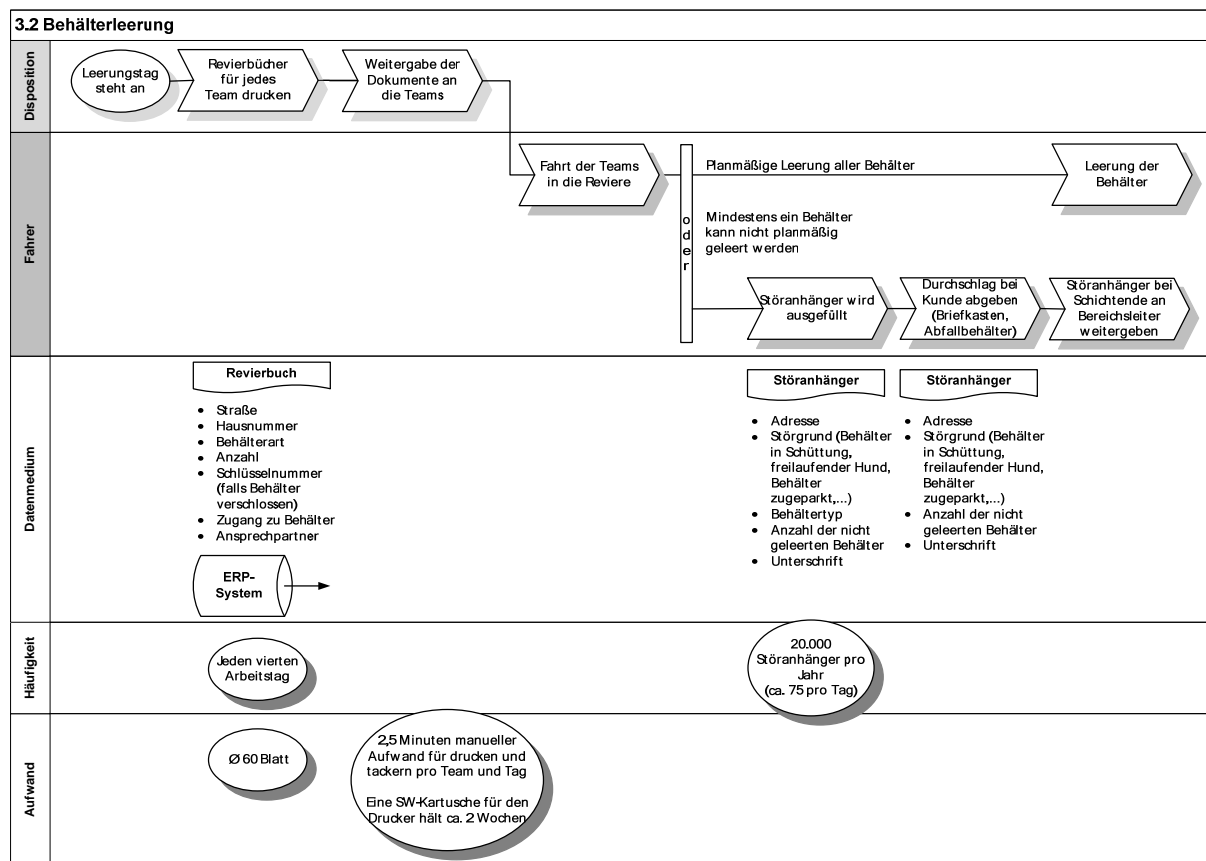


Abbildung 2: Prozesskette zur Visualisierung der Tätigkeiten

Im Ergebnis liegen Abbildungen über die einzelnen Prozessschritte mit den sie charakterisierenden Daten vor (wie auch die nachfolgende Abbildung zeigt):

- Häufigkeit des Prozesses (täglich, x/Woche etc.)
- Benötigter Aufwand (Zeit, Kosten, Personal)
- erfasste und zu verarbeitende Daten (Abfallerzeuger, Anschrift, Behälteranzahl, Abfallart etc.)
- Genutzte Datenmedien (z. B. Exceltabelle, Datenbank, Telefon, Faxgerät, Bordcomputer)
- Verantwortliche Organisationseinheit/Mitarbeiter

Die aufgenommenen Prozessketten werden diskutiert und anschließend durch die beteiligten Mitarbeiter überprüft. Der Vorteil einer solchen Visualisierung liegt darin, dass auch Personen, die nicht direkt mit den betrachteten Tätigkeiten zu tun haben, sich darüber einen guten, da übersichtlichen Eindruck verschaffen können (was passiert wann, wer ist verantwortlich, welche Rahmenparameter gibt es). Zudem verdeutlichen sie den tatsächlich daran beteiligten Akteuren (häufig zum ersten Mal), was sie tun und in wieweit ihre Tätigkeiten andere Akteure/Prozesse beeinflussen. Meist zeigen sich hierbei bereits erste Ansätze zur Prozessoptimierung, die – ohne jeglichen Einsatz von Technik – durchgeführt werden können. Diese Prozessketten bilden zusätzlich eine einheitliche Diskussionsgrundlage für die weiteren Untersuchungen.

3.3 Bewertung der Prozesse und Ermittlung der Potentiale

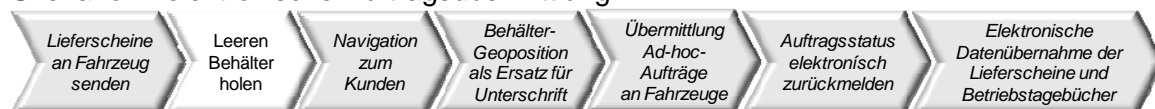
Hinsichtlich der Ermittlung der durch den Einsatz von Telematlösungen erzielbaren Potentiale, werden in einem nächsten Schritt die ermittelten und visualisierten Prozesse hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen untersucht. Hierbei werden insbesondere die Abwicklung der Abläufe (an den Schnittstellen), die eingesetzten Ressourcen sowie die relevanten Daten betrachtet. Schwachstellen können z. B. durch handschriftliche Datenübertragung, Medienbrüche und damit verbundene Eingabefehler sowie nicht standardisierte Datenhaltung entstehen. Solche und andere Problemfelder sind zu identifizieren und einer Bewertung hinsichtlich ihrer Auswirkungen (prozess-, kostenbezogen etc.) zu unterziehen. Im Anschluss werden die Potentiale zu Verbesserungen im Rahmen eines Soll-Konzeptes zusammengefasst und grobe Anforderungen an die zukünftigen Telematikkomponenten des Unternehmens abgeleitet.

Zur Beurteilung, inwiefern sich der Einsatz neuer Technik gegenüber der bisherigen Arbeitsweise rechnet, müssen die zu erwartenden Einsparungen in den Prozesskosten den nötigen Investitionen gegenüber gestellt werden. Da häufig jedoch nicht alle für eine detaillierte Bestimmung der Prozesskosten relevanten Daten vorliegen (z. B. Dauer oder exakte Häufigkeit eines Prozesses) bzw. diese nur mit erheblichem Aufwand aufgenommen werden könnten (z. B. über REFA-Zeitstudien), wird für die Bestimmung der Potentiale eine Differenzprozesskostenrechnung für die einzelnen Prozesselemente vorgenommen. Diese Kostenrechnung betrachtet nur die (vereinfachten) Prozesskomponenten, die entweder eine Schwachstelle beinhalten oder eine Veränderung erfahren (siehe nachfolgende Abbildung). Sie ist für die Bewertung der Schwachstellen und der Prozessumgestaltung (Definition der Soll-Prozesse) erforderlich. So drücken die Prozesskosten multipliziert mit der Häufigkeit der Prozesse die Relevanz bzw. die Dringlichkeit einer Veränderung aus.

Ist-Szenario



Szenario 1: elektronische Auftragsübermittlung



Szenario 2: elektronische Auftragsübermittlung + Behälteridentifikation

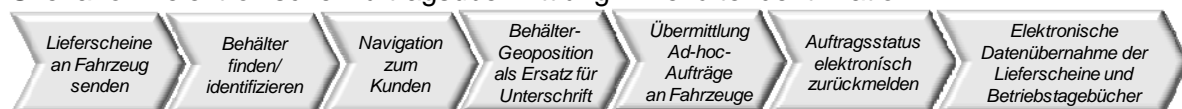


Abbildung 3: Hauptprozesse und Veränderungen durch Einsatz von Telematik (grau)

Auf Basis der validierten Prozessketten werden daher die Prozesselemente ermittelt, bei denen ein grundsätzliches Optimierungspotenzial hinsichtlich der festgelegten Ziele zu erkennen ist. Dies kann z. B. der Prozess des (täglichen!) Ausdrucks von Revierbüchern sein, der durch die digitale Übertragung der Tourdaten (Straße, Behälterzahl, Fraktion, Abholturnus etc.) an das Fahrzeug entfällt. Hierbei ist eine Kostensenkung aufgrund des verringerten Arbeitsaufwands seitens der Disposition sowie der eingesparten Papiermenge zu erwarten. Ein weiteres Beispiel ist die Verringerung von Übertragungsfehlern von abrechnungsrelevanten Daten aus Auftragslisten für die Faktura. Hierbei lassen sich neben der Verringerung von Kosten für die Nachbearbeitung fehlerhafter Gebühren- bzw. Leistungsabrechnungen eine Verbesserung der Prozessqualität und damit ein besserer Kundenservice erreichen.

Für die ermittelten Ansatzpunkte werden nun die neuen Soll-Prozesse durch den Einsatz von Telematik grob beschrieben und die erzielbaren Einsparungen bzw. Verbesserungen ermittelt. Dabei kann es sich neben den "harten" monetären Faktoren auch durchaus um „weiche“ Parameter wie Steigerung der Prozessqualität oder Kundenzufriedenheit handeln. Inwieweit diese letztgenannten Parameter für die Unternehmenszwecke auch (ggf. monetär) bewertbar gemacht werden, ist entsprechend zu definieren. Zu nennen ist hier beispielsweise die Methode der Nutzwertanalyse. Die Potenziale werden in folgende Kategorien eingeteilt:

- Kosteneinsparungen
- Auftragsdurchlaufzeiten
- Reaktionszeiten und Flexibilität des Dienstleistungsangebotes
- Qualitätsaspekte

Im Anschluss daran sind die bewerteten Verbesserungspotenziale den Investitionen der zur Realisierung notwendigen Telematiklösungen gegenüber zu stellen. Dabei können auch verschiedene Szenarien mit Einsatz unterschiedlicher ggf. sich ergänzender Systeme betrachtet werden. Dafür sind fundierte Marktkennntnisse notwendig, um eine erste Abschätzung des zu erwartenden Investitionsvolumens vornehmen zu können. Auf Basis dieser Zahlen lässt sich somit der ROI in erster Näherung bestimmen.

Durch die beschriebene Art der Kostenrechnung kann der dafür notwendige Aufwand möglichst gering gehalten werden, ohne jedoch auf das nötige Maß an Genauigkeit für eine zuverlässige erste Investitionsentscheidung verzichten zu müssen. Die nachfolgende Abbildung zeigt ein Beispiel der Potenziale im Bereich des Containerdienstes bei Einsatz verschiedener Telematiklösungen.

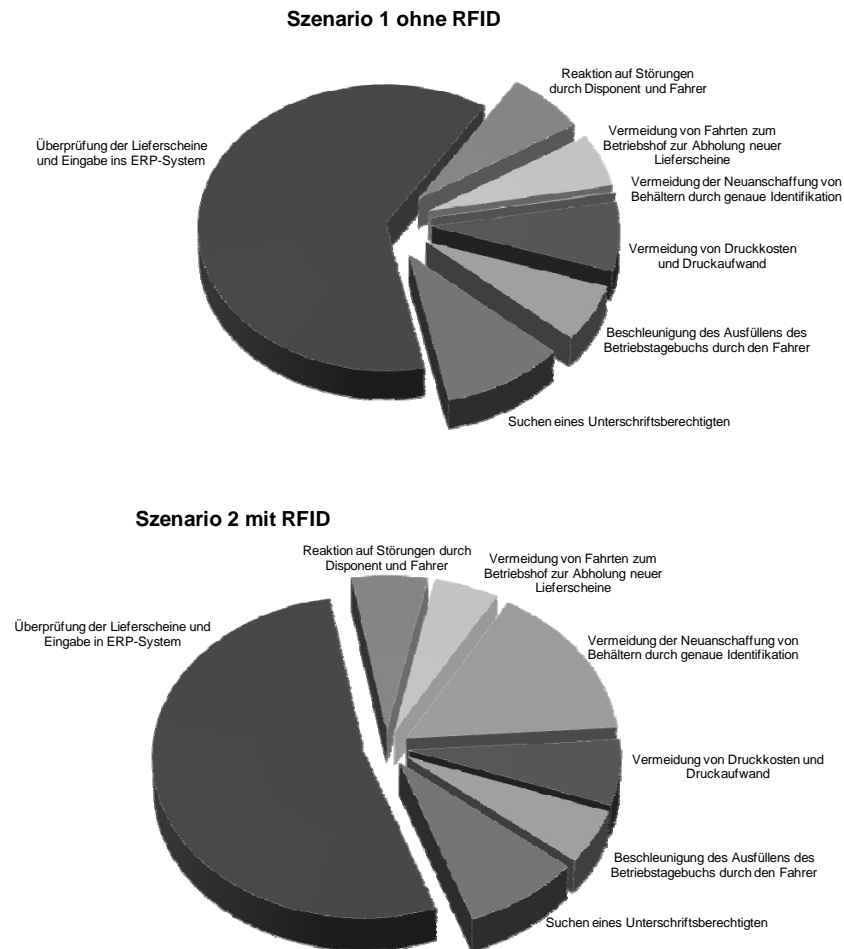


Abbildung 4: Potenziale von verschiedenen Telematiklösungen in einem Prozess

Die Erfahrungen aus den Projekten des Fraunhofer IML zeigen grundsätzliche Potenziale zum Einsatz von Telematik z. B. in folgenden Anwendungsbereichen:

Tabelle 3: Potenziale von Telematikkomponenten in verschiedenen Geschäftsprozessen

Monetär bewertbare Potentiale	Nicht monetär bewertbare Potentiale
Haushaltsnahe Sammlung	
<ul style="list-style-type: none"> - Vermeidung von Druck- und Dispositionsaufwand zum Bereitstellen von Revierbüchern - Einsparung von Fahrkilometern bei Behältergestaltung (Tourenoptimierung und Navigation) - Ausschließliche Leerung der Behälter, die in einer Tour geleert werden sollen - Reduktion von Kommunikationsaufwand pro Kundenreklamation - Reduktion des Aufwands bei manueller Eingabe der Betriebstagebuchdaten - Verringerung des manuellen Aufwands bei der Auftragsrückmeldung 	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Datengrundlage für Revierplanungen im Falle von Tourenaufzeichnungen - Aufzeichnung von GPS-Tracks als Tourenvorgabe für Fahrer ohne Revierkenntnis - Allgemein bessere Fahrerunterstützung (z. B. Markierung der Stecken, auf denen bereits gesammelt wurde) - Anzeige der aktuell zu leerenden Behälter - Kundenreklamationen können direkt im Callcenter abgefangen werden (Erhöhung der Kundenzufriedenheit durch direkte Auskunft)
Winterdienst	
<ul style="list-style-type: none"> - Beschleunigung des Ausfüllens Streuberichte durch den Fahrer - Überprüfung der Streuberichte durch Disponenten - Dokumentation und Statistik - Einsparung Fahrzeugkilometer 	<ul style="list-style-type: none"> - Transparente Abläufe (gerichts feste Dokumentation) - Verbesserte Datenqualität (genaue Daten) - Prozessqualität (Weniger Medienbrüche, weniger manueller Aufwand)
Straßenreinigung	
<ul style="list-style-type: none"> - Reduktion des Aufwands bei der manuellen Eingabe der Betriebstagebuchdaten - Reduktion der Aufwands beim manuellen Ausfüllen der Tagesberichte 	<ul style="list-style-type: none"> - Bessere Datengrundlage für Revierplanungen im Falle von Tourenaufzeichnungen - Anzeige aktueller Kehraufgaben zu einem Straßenabschnitt auf dem Display - Gerichts feste Dokumentation Kehrarbeiten - evtl. Reduktion von Nachbearbeitungsaufträgen - evtl. Reduktion von Schadensersatzkosten - Aufzeichnung von GPS-Tracks als Tourenvorgabe für Fahrer ohne Revierkenntnis

Containerdienst	
<ul style="list-style-type: none"> - Vermeidung von Druckkosten und Druckaufwand - Beschleunigung des Ausfüllens des Betriebstagebuchs - Suchen von Unterschriftsberechtigten - Überprüfung der Lieferscheine und Eingabe in ERP-System - Reaktion auf Störungen durch Disponent und Fahrer - Vermeidung der Neuanschaffung von Behältern durch genaue Identifikation 	<ul style="list-style-type: none"> - Echtzeit Information über den Status der Aufträge - Wartezeitenanalyse möglich (für Controlling) - weniger Fehler, Reklamationen, Rechnungstornos (Verbesserte Kundenzufriedenheit)

3.4 Erstellung der (Gesamt-)Strategie Telematik für das Unternehmen

Die Einführung von Telematiklösungen und die tatsächliche prozesstechnische Umsetzung sind – insbesondere bei komplexen Unternehmensstrukturen – eine große Herausforderung. Sie bedürfen einer strukturierten Vorgehensweise, damit die Geschäftsabläufe des Unternehmens so wenig wie möglich gestört und die Anwender mit der neuen Technik nicht überfordert werden. In letzterem Fall kann dies bis hin zu „Boykott“ der Systeme führen, so dass die angestrebten Verbesserungen letztlich nicht erreicht werden.

Das Ziel des folgenden Arbeitsschrittes ist daher die Entwicklung einer „Gesamtstrategie Telematik“ mit den Leistungen, die der Telematikeinsatz dem Unternehmen zukünftig zu erbringen hat. Hierzu gehören sowohl Szenarien über Geschäftsabläufe (Soll-Prozesse) als auch Anforderungen an ein technisches System. Die Strategie gibt die zukünftige Marschrichtung für die Einführung der neuen Technologien vor. Ein wesentlicher Aspekt bei der Entwicklung der Strategie ist die Bewertung der avisierten und durchgeführten Maßnahmen. Hierfür werden Kennzahlen zur Messung der Veränderungen unter der Berücksichtigung der vereinbarten Ziele mit dem Unternehmen vereinbart (Kosten, Qualitätsziele, Kundenzufriedenheit, Fehlerzahl etc.).

Die Umsetzung von Telematiksystemen in Unternehmen kann – je nach Größe und Komplexität sowie dem verfügbaren Investitionsvolumen des Unternehmens – mehrere Jahre dauern. Aus diesem Grund ist die Entwicklung der Technologien in diesem Gebiet bei der Strategieentwicklung zu berücksichtigen. Die Erarbeitung der Gesamtstrategie erfolgt daher (aufbauend auf den Ergebnissen aus den vorherigen Arbeitsschritten) auf der Grundlage zu erwartender Technologieentwicklungen, einer zu erwartenden Marktentwicklung, des Fachwissens des Unternehmens sowie der Erfahrungen und Marktkenntnisse des Fraunhofer IML. Hierzu werden in einem rekursiven Verfahren in Form von Workshops und Ausarbeitungen gemeinsame Konzeptionen entwickelt. Als Ergebnis der Arbeiten stehen verschiedene Konzeptvarianten für die Telematikeinführung in den einzelnen Geschäftsbereichen des Unternehmens mit zugehöriger Nutzenabschätzung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verfügung. Darüber hinaus werden

technische Anforderungsprofile und Eignungsfeststellungen marktgängiger Systeme erarbeitet, die in die Gesamtstrategie für den Telematikeinsatz mit einfließen.

Es bleibt zu erwähnen, dass die Erstellung einer Gesamtstrategie zur Einführung von Telematik in einem Unternehmen nur bei Unternehmen mit dem Wunsch nach möglichst umfassender Unterstützung der Geschäftsprozesse durch Telematik einen Sinn macht. Sollen nur kleinere Teilbereiche umgerüstet werden, ist eine Gesamtstrategie sicherlich nicht notwendig. Jedoch ist der anschließende Arbeitsschritt auch bei diesen Vorhaben von Bedeutung.

3.4 Priorisierter Stufenplan für die Umsetzung

Das Ziel dieses Arbeitsschrittes ist die Entwicklung eines priorisierten Stufenplans, nach dem die Einführung der ausgewählten Telematiklösungen vorgenommen werden kann. Hierbei werden Empfehlungen zur Art und zum Umfang der Telematikkomponenten sowie zum zeitlichen Ablauf der Einführungen erarbeitet.

Soweit vorhanden, wird auf Basis der Gesamtstrategie ein Konzept entwickelt, um die vorgeschlagenen Technologien und Telematikkomponenten schrittweise im Unternehmen(-sverbund) einzuführen. Eine pilothafte Umsetzung in ausgewählten Geschäftsbereichen oder Tochterunternehmen ist möglich und häufig auch sinnvoll. Dabei muss es nicht unbedingt der Bereich sein, der am stärksten von den Veränderungen profitieren kann oder muss. Um erste Erfahrungen mit der Technik und ihrem Umgang im Unternehmen zu sammeln, kann auch ein weniger stark profitierender Bereich ausgewählt werden, wenn dadurch der Aufwand im Unternehmensverbund reduziert und gewonnene Erfahrungen aus der Pilotphase bei der unternehmensweiten Umsetzung berücksichtigt werden können. Z. B. kann dies ein Test sein, inwieweit die Vorbehalte der Mitarbeiter hinsichtlich der befürchteten Leistungserfassung überwunden werden können. Um den finanziellen Aufwand der Einführung möglichst gering zu halten, werden die Investitionen, die getätigt werden müssen, abgeschätzt. Dies bezieht sich auf den Kauf, die Pflege und Wartung sowie die Einführung des Systems. Es wird eine Kosten- Nutzen- Abschätzung der vorgeschlagenen Einführung erarbeitet.

3.5 Erstellung von Lastenheften/Ausschreibung

In einem letzten Arbeitsschritt wird die Erstellung einer Vorlage für eine Ausschreibung aller erforderlichen Leistungen für die benötigten Telematik-Komponenten pro Bereich und damit verbundene Dienstleistungen vorgenommen. Hierbei werden auf der Grundlage des Stufenplans die Anforderungskataloge vom Fraunhofer IML erstellt, mit den entsprechenden Mitarbeitern des Unternehmens abgestimmt und eine Ausschreibung vorbereitet. Dabei werden die Anforderungen bis auf Datenfeldebene festgelegt und im Lastenheft dokumentiert (z. B. Fahrzeugsystem, Logistikserver, Schnittstellen, Kommunikationsschnittstellen, Daten- und Sicherheitsmodelle).

Hiermit können die Anforderungen des Unternehmens an die potentiellen Systemlieferanten weitergegeben werden und entsprechende Kalkulationen durch diese erfolgen. Auf Basis der Angebote auf die Ausschreibungen erfolgt die Auswahl der geeigneten Anbieter sowie die endgültige Implementierung der neuen Telematik-Komponenten im Unternehmen. Das Fraunhofer IML begleitet hierbei die Ausschreibung, die Angebotsbewertung sowie die anschließende Implementierung und die Abnahme der ausgewählten Telematik-Lösungen.

4 Fazit

Vorgestellt wurde die durch das Fraunhofer IML erarbeitete Systematik zur Bewertung der Potenziale von Telematiklösungen in Entsorgungsunternehmen bis hin zu deren Umsetzung.

Durch den Einsatz von Telematik können Unternehmen ihre Prozesse hinsichtlich Arbeitsaufwand, Personaleinsatz, Zuverlässigkeit, Qualität und letztlich auch der Kosten optimieren. Allerdings muss eine Abschätzung der damit verbundenen Potenziale im Einzelfall unternehmensspezifisch untersucht werden. Bislang waren Entsorgungsunternehmen bei eben dieser Aufgabe jedoch auf sich allein gestellt. Informationen wurden überwiegend durch Unternehmen bereit gestellt, die die Telematiklösungen selbst vertreiben, so dass eine Neutralität nicht gegeben war. Genau diese Schwachpunkte erschweren aber die Entscheidung über eine (z.T. nicht unerhebliche) Investition in die neuen Technologien. Mit der vorgestellten Systematik wird diesem Problem entgegen gewirkt. Die Unternehmen werden in die Lage versetzt, eine sichere und qualifiziert begründete Investitionsentscheidung zu treffen. Das Fraunhofer IML verfügt diesbezüglich über ausgeprägte Erfahrungen im Bereich der Prozessaufnahme, -optimierung und -bewertung sowie über vertiefte Marktkenntnisse, die im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsprojekten in den letzten zwei Jahren gewonnen wurden und stetig aktualisiert werden. Das Institut begleitet Entsorgungsunternehmen bei der Prüfung und Auswahl von Telematik für verschiedenste Anwendungsbereiche.

Qualität und Kosten sind eng mit dem Ablauf und der verwendeten Technik der zugrundeliegenden Geschäftsprozesse verbunden. Ziel ist es daher, im Rahmen des Geschäftsprozessmanagements, das sich mit der Gestaltung, Modellierung und Verbesserung der Geschäftsprozesse des Unternehmens beschäftigt, jene Prozessbereiche zu finden und so umzugestalten, dass sich daraus die angestrebten Verbesserungen ergeben. Die vielfältigen Möglichkeiten, die die Telematik dabei für solche Rationalisierungen der Geschäftsprozesse bietet, sind ein Grund für deren hohe Bedeutung für die Unternehmen. Unbestritten ist heute ihre Rolle als wichtiger Erfolgsfaktor zur Verbesserung der Produktivität und damit der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

5 Literatur

- [AbM04] Abts, D.; Mülder, W.: Grundkurs Wirtschaftsinformatik. Wiesbaden: Vieweg+Teubner-Verlag, 2004. ISBN: 3-528-45503-9.
- [Abe03] Aberle, G.: Transportwirtschaft. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2003. ISBN: 3-486-27289-6.
- [Las06] Lassmann, W.: Wirtschaftsinformatik. Wiesbaden: Gabler-Verlag, 2006. ISBN: 978-3-409-12725-7.

Frank Wenzel

Anpassen von Entsorgungsverträgen

1 Problemaufriss

Die Entwicklung auf den globalen Sekundärrohstoffmärkten, insbesondere dem Altpapiermarkt, hat im Laufe des letzten Jahres zahlreiche Vertragspartner vor die Frage gestellt, inwieweit sich bestehende Verträge an extreme Marktschwankungen anpassen lassen. Besondere Bedeutung hat diese Frage für öffentliche Auftraggeber, die mit privaten Unternehmen langfristige Entsorgungsverträge unter anderen wirtschaftlichen Vorzeichen geschlossen haben.

Für solche öffentlichen Entsorgungsverträge gilt es dann nicht nur zu klären, ob und inwieweit eine Anpassung des Vertrages an geänderte Marktsituationen aus zivilrechtlicher und preisrechtlicher Sicht zulässig ist. Besonderen Anforderungen unterliegt eine Anpassung eines öffentlichen Auftrages darüber hinaus auch im Hinblick auf das Vergaberecht.

Marktschwankungen können sich in verschiedenen leistungsrelevanten Bereichen, die für die Leistungserbringung relevant sind, ergeben und dementsprechend unterschiedlichen Einfluss auf das vertragliche Gleichgewicht haben: Denkbar ist zunächst, dass die Produktionskosten des Auftragnehmers, z. B. aufgrund von Kostenexplosionen auf den Märkten für Primärenergieträger, in die Höhe schnellen. Andererseits kann sich auch eine Änderung der Marktlage dahingehend ergeben, dass der zu entsorgende Abfall als Sekundärrohstoff oder Sekundärbrennstoff einen Geldwert erlangt, der zu Erlösen des Auftragnehmers führt, die die Verarbeitungskosten deutlich übertreffen.

Änderungen können sich auch auf Seiten des Auftraggebers ergeben. Beispielsweise kann sich eine vereinbarte Entsorgungsmenge verändern, insbesondere aufgrund nachlassender Produktion, zurückgehenden Konsums oder infolge der allgemeinen demografischen Entwicklung.

Die Frage nach einer (angemessenen) Reaktion und Anpassung im Falle von Schwankungen, die das Gleichgewicht des Vertrages betreffen, stellt sich insbesondere bei langfristigen Verträgen. Wichtiger als die Frage nach der angemessenen Reaktion in solchen Fällen sind jedoch Überlegungen im Vorfeld eines Vertragsschlusses dahingehend, wie durch vertragliche Bestimmungen für eine Wahrung des vertraglichen Gleichgewichts über die gesamte Vertragslaufzeit gesorgt werden kann (dazu unter 3.). Dies ist von umso größerer Bedeutung, als die Möglichkeiten einer Vertragsanpassung ohne ausdrückliche vertragliche Grundlage, d. h. allein nach den Bestimmungen des Gesetzes, beschränkt sind (vgl. dazu sogleich 2.).

2 Vertragsanpassung auf gesetzlicher Grundlage

Enthält ein Vertrag keine Bestimmungen, die für den Fall bestimmter Entwicklungen eine Anpassung (insbesondere des Preises) vorsehen, sind die Möglichkeiten einer Vertragsanpassung begrenzt, da von dem Grundsatz ausgegangen wird, dass die Vertragsparteien ihre vertraglichen Pflichten zu erfüllen haben („pacta sunt servanda“).

2.1 Anpassungsanspruch nach § 313 BGB

Ausnahmen von diesem Grundsatz werden – mangels abweichender Bestimmungen – nur in Ausnahmefällen zugelassen. So kann nach den Grundsätzen der „Störung der Geschäftsgrundlage“ ein Vertragspartner nur dann eine Anpassung des Vertrages verlangen, wenn sich die Umstände, die zur Grundlage des Vertrags geworden sind, nach Vertragsschluss schwerwiegend verändert haben und die Parteien den Vertrag nicht oder mit anderem Inhalt geschlossen hätten, hätten sie diese Veränderung vorausgesehen (vgl. § 313 Abs. 1 BGB). Zusätzliche Voraussetzung ist allerdings, dass auch unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere der vertraglichen oder gesetzlichen Risikoverteilung einer Partei, das Festhalten am unveränderten Vertrag nicht zugemutet werden kann.

Damit setzt das Schuldrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches hohe Hürden für eine Anpassung bestehender Verträge, auch im Hinblick auf den vereinbarten Preis. Zum einen muss feststellbar sein, dass bestimmte, den Markt bestimmende Umstände, zur Geschäftsgrundlage geworden sind. Zum anderen ist eine Beurteilung der Risikoverteilung des Entsorgungsvertrages vorzunehmen. Dabei können insbesondere auch die getroffenen Preisabreden maßgeblich sein. Liegt z. B. eine Festpreisabrede zwischen den Parteien vor, so spricht vieles für eine Risikoverteilung dahingehend, dass der Auftragnehmer das Preisrisiko zu tragen hat. Dieses Risiko wird er in gewissem Umfang bei der Unterbreitung seines Angebotspreises berücksichtigt haben.

Eine Änderung des vertraglichen Gleichgewichts, die zur Unzumutbarkeit des Festhaltens am Vertrag führt, wurde insofern nur in Ausnahmefällen, bei extremer Veränderung der Marktlage bzw. „Kostenexplosionen“ angenommen.

2.2 Vergaberechtliche Grenzen für einen Anpassungsanspruch

Greifen in einem Ausnahmefall die Voraussetzungen des § 313 BGB ein, ist weiterhin für eine Anpassung zu berücksichtigen, dass dadurch nicht gegen vergaberechtliche Vorgaben verstoßen werden darf. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind bei laufenden öffentlichen Aufträgen Änderungen nur insoweit zulässig, wie sie sich nicht als wesentliche Änderungen des ursprünglichen Vertrages darstellen.[1] Ansonsten soll sich der geänderte Vertrag nämlich tatsächlich als Abschluss eines neuen Vertrages und damit als neuer Beschaffungsvorgang darstellen. Ein solcher muss aber grundsätzlich nach den einschlägigen Vorschriften ausgeschrieben werden.

In der Kommentarliteratur wurde bislang z. T. vertreten, dass eine Anpassung nach § 313 BGB stets mit dem Vergaberecht vereinbar ist. Angesichts der vom EuGH angesetzten Maßstäbe dürfte jedoch jeweils eine zusätzliche Überprüfung dahingehend erforderlich sein, ob durch die Anpassung eine grundlegende Verschiebung im Gleichgewicht des Vertrags stattfindet. Wirkt sich diese deutlich zu Gunsten des Auftragnehmers aus, kann dies vergaberechtlich unzulässig sein. Der EuGH hatte nämlich in der genannten Entscheidung Änderungen eines Vertrages, die sich auf den Preis auswirkten, für zulässig gehalten, da sie sich zu Lasten des Auftragnehmers auswirkten.

Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine Änderung und Anpassung des Vertrages bereits nach § 313 BGB einen möglichst geringen Eingriff in die ursprüngliche Regelung des Vertrages verlangt.[2] Insofern sollte sich eine Vertragsanpassung nach § 313 BGB grundsätzlich derart gestalten lassen, dass Risiken eines Verstoßes gegen Vergaberecht vermieden werden können.

Zusammenfassend ist eine Anpassung des Leistungsentgeltes in einen Entsorgungsvertrag, der keine Regelungen für eine Änderung oder Anpassung enthält, nur schwierig zu bewerkstelligen: Zum einen sind die gesetzlichen Voraussetzungen für einen Anpassungsanspruch sehr hoch. Zum anderen muss darauf geachtet werden, dass sich die anvisierten Anpassungen nicht als „wesentliche Änderungen“ des ursprünglich ausgeschriebenen Vertrages darstellen, da dies Konflikte mit dem Vergaberecht hervorrufen kann.

3 Anpassung nach Vertraglichen Preisklauseln

Anpassungen (des Leistungsentgeltes) lassen sich – insbesondere auch im Hinblick auf das Vergaberecht – dann mit geringem Risiko vornehmen, wenn bestimmte Preisklauseln bereits im Rahmen der Ausschreibung zum Gegenstand der Besonderen Vertragsbedingungen des ausgeschriebenen Entsorgungsvertrages gemacht werden. Dabei sind den Gestaltungsmöglichkeiten für Preisklauseln jedoch Grenzen gesetzt. Es darf nicht Ziel und Zweck von Preisanpassungsklauseln sein, jegliche, auch geringfügige, Marktschwankungen auszugleichen.

Vielmehr sind Preisvorbehalte in öffentlichen Aufträgen aufgrund volkswirtschaftlicher Erwägungen unerwünscht, da sie inflationäre Schwankungen bestärken. Dies drückt sich auch in den einschlägigen Vorschriften und rechtlichen Rahmenbedingungen aus.[3] Dazu gehören insbesondere das Preisklauselgesetz sowie die vergaberechtliche Bestimmung des § 15 VOL/A, auf die im Folgenden eingegangen werden sollen.

3.1 Anforderungen des Preisklauselgesetzes

Das Preisklauselgesetz (PrKG) erlaubt Klauseln nur unter bestimmten Voraussetzungen. Bestimmte Preisklauseln sind nach § 1 Abs. 2 PrKG grundsätzlich zulässig. Dabei handelt es sich um die

sog. Leistungsvorbehaltsklauseln, die Spannungsklauseln sowie die (wohl am weitesten verbreiteten) Kostenelementeklauseln.

Insoweit bestimmt § 3 PrKG, dass Preisklauseln zumindest in langfristigen Verträgen zulässig sein können. Als langfristige Verträge werden dabei Verträge für die Dauer von mindestens zehn Jahren angesehen.

Als Anwendungshilfe und Leitlinie können zudem weiterhin die „Grundsätze zur Anwendung von Preisvorbehalten bei öffentlichen Aufträgen“ vom 04.05.1972 des Bundesministers für Wirtschaft und Finanzen herangezogen werden. Danach dürfen in den Preisgleitklauseln solche Kostenfaktoren, die den Preis nur unerheblich beeinflussen, nicht berücksichtigt werden. Die Preisgleitklausel ist so zu vereinbaren, dass sie sich nur auf den von der Kostenänderung betroffenen Leistungsteil bezieht. Ein angemessener Fixkostenanteil ist festzulegen. Ferner soll die Preisgleitklausel erst bei Überschreiten eines bestimmten Mindestbetrages der Kostenänderung zum Tragen kommen (sog. Bagatellklausel). Zudem soll in der Regel bestimmt werden, dass der Auftragnehmer in bestimmter Höhe an den Kostenerhöhungen bzw. Kosteneinsparungen angemessen beteiligt wird.

Hinsichtlich der Methode, mit der die Mehr- bzw. Minderbeträge festgestellt werden sollen, sind verschiedene Methoden denkbar. In der Praxis haben sich hier insbesondere mathematische Formeln, die der Kostenstruktur des jeweiligen Auftrages angemessen sind, als probate Methode erwiesen.

Bei Gestaltung einer Preisgleitklausel ist schließlich darauf zu achten, dass sie beiden Parteien eine Anpassung sowohl bei Preis- oder Wertanstieg, wie auch bei Preis- oder Wertrückgang erlaubt. Nur so kann das angemessene vertragliche Gleichgewicht gesichert werden.

3.2 Vorgaben aus § 15 VOL/A

Weitere Anforderungen an die Zulässigkeiten und Gestaltung von Preisgleitklauseln ergeben sich aus dem Vergaberecht. Für die Gestaltung von Entsorgungsverträgen der öffentlichen Hand sind diese zwingend zu berücksichtigen.

Auch nach dem Vergaberecht, insbesondere § 15 Nr. 1 VOL/A, sollen Leistungen grundsätzlich zu festen Preisen vergeben werden. Allerdings erlaubt § 15 Nr. 2 VOL/A, dass bei längerfristigen Verträgen eine angemessene Änderung der Vergütung in den Verdingungsunterlagen vorgesehen werden kann.

Voraussetzung dafür ist, dass wesentliche Änderungen der Preisermittlungsgrundlagen zu erwarten sind, deren Eintritt oder Ausmaß ungewiss ist. Es reicht aus, wenn generell mit einer Änderung gerechnet werden muss, aber im Einzelfall nicht klar ist, ob und inwieweit über die Zeit wesentliche Änderungen eintreten werden. Da grundsätzlich davon ausgegangen werden kann,

dass bei Vertragsabschluss noch unklar ist, ob und inwieweit sich z. B. Lohnerhöhungen ergeben oder Materialpreise steigen bzw. fallen, wird eine Preisgleitklausel bei einem langfristigen Vertrag nach § 15 Nr. 2 VOL/A in der Regel möglich sein.

Auch bei Vorliegen der Voraussetzungen liegt es allerdings grundsätzlich im Ermessen des Auftraggebers, ob er eine solche Preisgleitklausel in den Vertrag aufnimmt. Eine Pflicht dazu besteht wohl erst dann, wenn den Bietern ansonsten ein ungewöhnliches Wagnis im Sinne von § 8 Nr. 1 Absatz 3 VOL/A überbürdet würde. Dies kommt umso mehr in Betracht, je länger die vertragliche Bindung beabsichtigt ist.

Auch eine Anpassungsklausel nach § 15 Nr. 2 VOL/A, die z. B. an Lohnpreise, Materialkosten, Energiekosten anknüpft, und sich damit nur auf die Produktionsfaktoren bezieht, vermag aber eine Anpassung des Leistungsentgelts dann nicht angemessen zu erfassen, wenn sich die Marktpreise für die Leistungen, die Gegenstand des Vertrages ist, aufgrund anderer Einflüsse verändern (z. B. sinkende Entsorgungspreise aufgrund von Anlagenüberkapazitäten, obgleich Lohn- und Energiekosten steigen).

Es kann daher angeraten sein, zusätzlich zur Gestaltung von Anpassungsklauseln weitere Ansatzpunkte dafür zu schaffen, dass die Wirtschaftlichkeit des Vertrages während seiner Laufzeit überprüft werden kann. Dazu bieten sich die nachfolgend diskutierten Ansätze an.

4 Weitere Gestaltungsmöglichkeiten

Preisklauseln vermögen nicht sämtliche Änderungen zu erfassen, die die Produktionskosten des Auftragnehmers beeinflussen. So werden sich z. B. Einsparungen, die der Auftragnehmer durch Rationalisierungsprozesse erzielt, nicht im Wege einer Preisgleitklausel an den Auftraggeber „weitergeben“ lassen.

Eine wichtige Vorüberlegung bei der Gestaltung eines Entsorgungsvertrages sollte daher bereits bei der Frage nach der Laufzeit des Vertrages ansetzen. Kurzfristigere Verträge erlauben es, nach jeweils kurzem Vertragszeitraum im Vergabeverfahren einen neuen Marktpreis abzufragen und auf diese Weise neue Leistungsentgelte zu erzielen. Dies kann bei gefallen Marktpreisen einen Vorteil für den Auftraggeber bieten, der einen Vertrag dann ggf. zu günstigeren Konditionen abschließen kann. Bei einer Steigerung der Marktpreise wird sich eine Neuausschreibung dagegen zu höheren Entgelten führen, allerdings wiederum nur für den gewählten (ggf. überschaubar kurzen) Zeitraum.

Ein flexibles Gestaltungsmittel kann daher darin liegen, bei der Ausschreibung eine Verlängerungsoption zugunsten des Auftraggebers vorzusehen. In diesem Fall kann die Wirtschaftlichkeit des bestehenden Vertrages vor Ausübung der Verlängerungsoption überprüft werden. Je nach Entwicklung der Marktlage kann sich der Auftraggeber dann nach wirtschaftlichen Erwägungen

dazu entscheiden, den Vertrag fortzuführen, oder aber eine neue Ausschreibung durchzuführen. Diese Gestaltungsvariante setzt jedoch voraus, dass die Verlängerungsoption in einem angemessenen Verhältnis zu der Grundlaufzeit des Vertrages steht.

5 Anmerkungen

[1] EuGH, Urt. v. 19.06.2008, Rs. C-454/06; ausführlich zum Thema: Wenzel, in: Gaßner/Siederer (Hrsg.), Handbuch Recht und Praxis der Abfallwirtschaft, Berlin 2003, Rn. 614 ff.

[2] Vgl. Grüneberg, in: Palandt, BGB, Kommentar, 68. Aufl. München 2009, § 313 BGB Rn. 40.

[3] Vgl. z. B. das Preisklauselgesetz, die VO PR 30/53, § 15 VOL/A.

Lothar Böckels

Solide Finanzwirtschaft

1 Wann ist eine Finanzwirtschaft solide?

Solide bedeutet soviel wie haltbar, auf festem Fundament, gediegen oder auch zuverlässig. Es ist ein wertender Begriff, der sich im alltäglichen Sprachgebrauch eher aus dem Gegenteil definiert. Man weiß meistens ganz genau, wann etwas unsolide ist. Unsolide ist in der Regel eine Finanzwirtschaft, die dauerhaft mehr Geld ausgibt als ihr zur Verfügung steht. Auf dieses generelle Problem politisch induzierter Haushalte kann und soll hier nicht eingegangen werden. In diesem Beitrag werden eher handwerkliche und organisatorische Probleme finanzwirtschaftlicher Entscheidungen - vornehmlich auf kommunaler Ebene - im Fokus stehen. Für eine infolge solcher Fehler nicht „ganz so solider“ Finanzwirtschaft gibt es in den letzten Jahren eine Reihe von Beispielen.

2 Beispiele für nicht „ganz so solide“ Finanzwirtschaft

2.1 Finanzmakler Hans Juergen Koch

Anfangs der 90 er Jahre initiierte der Finanzmakler Koch ein System interkommunaler Kredite. Kommunen, Krankenhäuser, Zweckverbände und öffentliche Unternehmen liehen sich untereinander kurzfristig Geld. Davon profitierten beide Seiten, da die übliche Bankmarge auf diese Weise zumindest teilweise umgangen wurde. Schätzungsweise 350 Gebietskörperschaften wickelten über Koch solche Geldgeschäfte ab. Das Geschäft funktionierte gut, solange sich Herr Koch strikt auf seine Maklerfunktion beschränkte, d. h. die Verträge selbst zwischen den jeweiligen Gebietskörperschaften geschlossen wurden. Erst als dieser Grundsatz durchbrochen wurde (beispielsweise dadurch, dass ein Kredit von der Schuldnergemeinde nicht unmittelbar an die Gläubigergemeinde, sondern auf Zuruf von Herrn Koch direkt an eine neue Schuldnergemeinde ausgezahlt wurde) wurde die Sache unübersichtlich und das Tor für die Betrugereien des Herrn Koch geöffnet. Der Schaden belief sich auf einige hundert Millionen DM.

Geht man den Ursachen für das Fehlverhalten -beispielsweise durch Nichtbeachtung rechtlicher Vorgaben- seitens der Kommunen nach, so lassen sich folgende Ursachen herausfiltern:

- ein lange gut funktionierendes System hat zu einer gewissen Arglosigkeit geführt
- bestehende Zuständigkeitsregelungen bei Geldanlagen in den Gebietskörperschaften waren nicht zweckmäßig
- unklare und mangelhafte Überwachung

2.2 Riskante strukturierte Finanzprodukte/Derivate

Nachdem das Tor durch Politik und Kommunalaufsicht für „neue“ Finanzprodukte Mitte der 90 er Jahre auf der Ebene der Kommunen geöffnet war, gingen einige deutsche Banken verstärkt auf die deutschen Kommunen mit neuen Finanzprodukten zu. Ein vom Ergebnis her besonders be- trübliches Beispiel ist hier der sog. Sprossenleisterswap (Vgl. Anmerkung). Dieser beinhaltet letztlich eine Spekulation zur Entwicklung des Abstandes zwischen kurz- und langfristigen Zinsen. Als diese Spanne plötzlich geringer wurde bzw. ganz schwand, hatten viele Kommunen plötzlich Millionenverluste -teils im zweistelligen Bereich- zu verkraften. Durch die nur in eine Richtung gehende Hebelwirkung konnten auch bei einer zwischenzeitlich veränderten Zinsspan- ne die aufgelaufenen Verluste größtenteils nicht mehr wettgemacht werden.

Geht man hier den Gründen für das verlustreiche Verhalten auf kommunaler Seite nach, so ergeben sich folgende Aspekte:

- Aufbau und Risiken sog. strukturierter Finanzprodukte werden weder von der Politik, noch der Verwaltung hinreichend durchschaut.
- Diese mangelhaften Kenntnisse werden gezielt durch „Bankenberater“ genutzt. Es man- gelt an unabhängiger und professioneller Beratung. Dieser Mangel hat wiederum viele – zumeist systembedingte – Ursachen, auf die wir hier nicht näher eingehen wollen.
- Untersucht man bei Swapgeschäften die Zuständigkeitsregelungen, so stellt man fest, dass in einigen Städten diese via Hauptsatzung den Kassenleitern übertragen worden war. Dies erstaunt in der Tat. Behält sich doch der Rat häufig vor, auch über kleinste Ausgaben im freiwilligen Bereich selbst zu entscheiden, so überlässt er an dieser Stelle einem Verwaltungsbeamten die Entscheidung über Finanzprodukte, die zu Millionenver- lusten führen können.

2.3 Cross Border Lease (CBL) - Transaktionen - ein nur bedingt richtiges Beispiel

Das Vermieten und gleichzeitige Zurückmieten langfristiger Infrastrukturgüter zwischen den USA und Deutschland mit der Folge hoher sog. Barwertvorteile war – bis IRS und die US-Justiz einen steuerrechtlichen Riegel vorgeschoben hatten – über viele Jahre gängige Praxis in deutschen Gebietskörperschaften. Man schätzt, dass in Deutschland 160 bis 180 solcher Transaktionen ge- tätigt wurden. Das Geschäft schien vordergründig einfach zu sein: die Kommune kassierte ohne weitere materielle Verpflichtungen einen Barwertvorteil in Millionenhöhe bei „beherrschbaren“ Risiken. Die Probleme kamen mit der Weltfinanzkrise und den Herabstufungen der Bonität vieler Finanzinstitute, die bei den Transaktionen Erfüllungsübernahmen für bestimmte Zahlungen übernommen hatten.

Zwischenzeitlich hat man Erfahrungen mit der Umstrukturierung von CBL-Transaktionen und diese zeigen, dass die große Katastrophe bisher ausgeblieben ist, es bei einigen vorzeitigen Beendigungen es aber zu Verlusten gekommen ist. Einige Transaktionen konnten auch mit einem Nettogewinn beendet werden. Zur Ehrenrettung derer, die CBL-Transaktionen abgeschlossen haben, sei an dieser Stelle gesagt, dass wirklich niemand eine derartige Bonitätsverschlechterung –beispielsweise des weltweit größten Versicherers AIG – bei Vertragsabschluss hat voraussehen können. Unklar bleibt dabei allerdings die Frage, ob öffentliche Institutionen überhaupt solche Risiken hätten eingehen dürfen und sollen. Wiederum zur Ehrenrettung der für den Abschluss der Transaktionen Verantwortlichen sei an dieser Stelle angemerkt, dass in der Regel die kommunalaufsichtsrechtlichen Instanzen und die Landesrechnungshöfe keine schwerwiegenden Bedenken zu CBL-Transaktionen geäußert haben.

Worin können Gründe für solche Risikoübernahmen liegen?

- Kommunalpolitiker und Kämmerer waren erfasst vom optimistischen Mainstream an den Finanzmärkten. Was war natürlicher als der Wunsch, dass auch die hoch verschuldeten Kommunen davon einen Teil abbekommen sollten?
- Strukturierte Finanzierungen sind in der Regel außerordentlich komplex und können kaum mit den vorhandenen verwaltungsmäßigen Ressourcen hinreichend analysiert werden. Auch an dieser Stelle ist wieder nach der tatsächlichen Unabhängigkeit der „Beratung“ und den systemimmanenten Gründen zu fragen, warum diese nicht stattfindet.

3 Gescheiterte ÖPP-Modelle

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖÖP) dienen dann dem Gemeinwohl, wenn beide Seiten ihre Stärken ausspielen können, und die Risiken von der Seite übernommen werden, die sie am besten einschätzen und im Ernstfall beherrschen kann. Jüngst haben zwei ÖPP- Modelle für Negativschlagzeilen gesorgt, nämlich der Ausbau des Nürburgrings zu einem Freizeitpark und der Bau eines Kongresszentrums im alten Regierungsviertel in Bonn. Beiden Fällen ist gemeinsam, dass das Scheitern hauptsächlich im Nichtzustandkommen des privaten Finanzierungsparts liegt.

Neben der Tatsache, dass man unseriösen Finanzjongleuren aufgesessen ist, liegt ein Grund des Scheiterns darin, dass man die private Seite von den Risiken und der Leistungsfähigkeit her überfordert hat, was damit als Folge eine seriöse Refinanzierung unmöglich machte. Man kann dem privaten Sektor keine Übernahme von wirtschaftsfördernden Tätigkeiten bei vollem finanziellem Risiko aufbürden, die sich aber wirtschaftlich auf Dauer nicht rechnen. ÖPP –Modelle können den öffentlichen Haushalt nur dann nachhaltig entlasten, wenn die von der Privatwirtschaft übernommenen Aufgaben im Vergleich zur Eigenrealisierung tatsächlich preiswerter und schneller erbracht werden und die Übernahme finanzieller Risiken für den Privatsektor zumutbar ist.

Welche Lehren sollte man ziehen?

ÖPP – Modelle sollten umfangreich und unter Zugrundlegung realistischer Risikoübernahmemodelle geplant werden. Schwachstellen in der Planung können später teuer werden oder gar das ganze Projekt gefährden. Es gibt im Rahmen einer öffentlichen Finanzplanung keine Wunder in Form bisher unerkannter „Geldesel“.

Unprofessionelles Kreditmanagement

Wir wollen uns auch bei diesem Punkt wieder auf ein Beispiel beschränken. Ausgelöst durch langjährige „Haushaltslöcher“ sind in vielen Gemeinden die Kredite zur Liquiditätssicherung (früher Kassenkredite) in Größenordnungen (sog. Bugwelle) gestiegen, die ihren eigentlichen gesetzlichen Charakter als unterjährige Finanzpuffer obsolet erscheinen lassen. Allein für NRW wird der derzeitige Bestand an Kassenkrediten auf über 14 Milliarden Euro geschätzt. Kassenkredite müssen aufgrund ihres Charakters weitgehend variabel verzinst werden. Gängige Praxis bei vielen Gemeinden ist die Zugrundelegung des EURIBOR zuzüglich eines kleinen Aufschlags. Warum aber dieser Aufschlag auf einen Satz, zu dem sich die Banken untereinander Geld leihen? Kommunalkredite sind bis dato risikolos. Von daher wären u.a. auch andere Bezugsgrößen als der Euribor denkbar. Ohne auf die einzelnen Fragen, wie man die Praxis im Bereich des kurzfristigen Kassenmanagement verbessern könnte, eingehen zu wollen, lassen sich folgende Schlüsse herausarbeiten:

- Verwaltungsbeamte sind zu wenig in Bankgeschäften geschult und verlassen sich zu sehr auf ihren „Bankberater“.
- Das Auslagern von Kassengeschäften bzw. Teilen davon muss nicht immer zum Vorteil der Kommune sein.

4 Solide Finanzwirtschaft

Finanzwirtschaft im öffentlichen Bereich ist nur bedingt privatwirtschaftlichen Handlungsmaximen zugänglich. Der Umgang mit öffentlichen Geldern zwingt dazu, Sicherheitsaspekte vor Spekulation zu stellen. Jede finanzwirtschaftliche Entscheidung birgt letztendlich Risiken, aber gerade auf kommunaler Ebene sollten Art und Umfang der Risiken auf gesetzlicher und demokratischer Legitimation beruhen.

Welche Konsequenzen müssen aus den dargestellten Beispielen gezogen werden?

Falsch wäre es mit Sicherheit zu dem alten restriktiven und inflexiblen System der Kommunalfinanzierung zurückzukehren. Ertragschancen in einem vernünftigen Risikorahmen oder die Herstellung von Planungssicherheit durch längerfristige Festlegungen würden ausgelassen werden. Letztlich beruhen die meisten Finanzentscheidungen einer Kommune auf Prognosen der Zinsentwicklung. Notwendige Bedingung für ein flexibles Finanzmanagement ist das Vorhandensein von genügend Sachkunde bei den Finanzverantwortlichen, damit sie rationale Risikoabschätzungen vornehmen und gegenüber den Entscheidungs- oder Aufsichtsgremien begründen können. Die Komplexität der Aufgabe erfordert zumeist eine kompetente, objektive und unabhängige

Beratung, die nicht nur die einzelnen finanziellen Transaktionen, sondern alle kommunalen Rahmenbedingungen umfasst.

5 Beratung nach der Erfolgsformel ISAK

ISAK steht für die Leitkriterien, aus denen die Eckpunkte des finanziellen Handlungsrahmens für jede Gemeinde maßgeschneidert werden:

I : Identität

S: Sensibilität

A: Aufgeschlossenheit

K: Kompetenz

Identität bedeutet, dass Kommunen im Bewusstsein ihrer öffentlichen Aufgabe handeln. Rechtmäßigkeit, die Vermeidung übergroßer Risiken und Spekulationsverbot sind hier die Stichworte.

Die kommunalen Akteure müssen hohe Sensibilität zeigen beim Finden eines Konsenses zu Risikoeinschätzungen zwischen Politik, Verwaltung und Kommunalaufsicht. So muss klar sein, wer welche Entscheidungen in welchem Handlungsrahmen treffen darf oder muss. Konsens beim Eingehen von Risiken hat letztlich auch eine Schutzfunktion für die finanzpolitischen Akteure. Aufgeschlossenheit gegenüber neuen Finanzprodukten soll Ertragschancen und Wertsteigerungen sichern. Es gilt in allen öffentlichen Haushalten ein Wirtschaftlichkeitsgebot, das eine dauernde Anpassung an sich ändernde Rahmenbedingungen erforderlich macht.

Kompetenz der Akteure ist die Grundlage für erfolgreiches Handeln. Kompetenz hat viele Facetten: eine effiziente Aufbau- und Ablauforganisation der Finanzplanung und Finanzverwaltung, Wissensmanagement, regelmäßige Risikoabschätzungen, Sorgfältigkeitsprüfungen und Seriosität der Beratung. Keiner kann in allen Bereichen über vollständige Kompetenz verfügen. Insofern ist Beratung notwendig. Die Beratung muss dabei wirklich unabhängig sein. Das heißt, dass die Berater keine eigenen oder fremden Produkte vertreiben, sondern allein den Interessen des Auftraggebers verpflichtet sind. Solch eine Beratung kostet Geld und eine Inanspruchnahme wird insofern in einer Haushaltstelle sichtbar. Die Inanspruchnahme unabhängiger Beratung darf von Politik und Verwaltung – wie leider so oft – nicht als Zeichen eigener Unzulänglichkeit gesehen werden. Sie ist im Gegenteil notwendiger Bestandteil einer starken und selbstbewussten Führung bei der Gestaltung der kommunalen Finanzen. Fehler werden am besten durch eine Überwindung der Resistenz gegenüber unabhängiger Beratung überwunden. Dies gilt auch für die Entwicklung eines eigenen Standorts im Spannungsfeld von ISAK:

Jede Gemeinde sollte je nach ihren speziellen Rahmenbedingungen ihre eigene Positionierung finden, um Chancen und Risiken in ein akzeptables und ein von den Politikern akzeptiertes Ver-

hältnis zu bringen. Dann ist man vor Überraschungen sicher und steht letztlich auch Fehleinschätzungen durch.

6 Anmerkung: Spread-Ladder-Swaps

Spread-Ladder-Swaps beinhalten letztlich eine Wette auf die zukünftige Entwicklung der Zinsstruktur zwischen kurz- und langfristigen Refinanzierungssätzen. Mögliche Gewinne und Verluste für die Vertragspartner richten sich nach dem konkreten Vertrag.

Beispiel:

Eine Stadt A nimmt einen 5-Jahreskredit zu einem festen Zinssatz auf. Dieser liegt aktuell bei bspw. 4%. Die Bank bietet einen Zinssatz von ermäßigten 3,5 % und im ersten Jahr von 2% an (Grundgeschäft), wenn zusätzlich ein Spread-Ladder-Swap vereinbart wird. Dieser könnte so aussehen, dass die Stadt den Zinsvorteil behält, wenn die Zinsstruktur gleich bleibt, bei einer Verflachung der Zinsstruktur aber einen Ausgleich an die Bank zahlen muss. Die Stadt trägt somit Risiken, die sich aus einer Veränderung der Zinsstruktur ergeben. Konkret könnte eine Formel für den Swap folgendermaßen aussehen, wobei die gewählten Parameter im Prinzip beliebig veränderbar sind, im vorliegenden Fall sich aber an einem realen Beispiel einer deutschen Großbank ausrichten:

1. Jahr : 2% p.a.
2. Jahr : Vorjahreszins + $3 \cdot (1,10 - (\text{CMS}_{10} - \text{CMS}_2))$
3. Jahr : Vorjahreszins + $3 \cdot (0,95 - (\text{CMS}_{10} - \text{CMS}_2))$
4. Jahr : Vorjahreszins + $3 \cdot (0,80 - (\text{CMS}_{10} - \text{CMS}_2))$
5. Jahr : Vorjahreszins + $3 \cdot (0,65 - (\text{CMS}_{10} - \text{CMS}_2))$

CMS 10/2 = Constant Maturity Swap: Zinsdifferenz zwischen 10-Jahreszins und 2- Jahreszins

Im vorliegenden Fall würde der Zinssatz für den Ursprungskredit bei einer stetigen Verflachung der Zinsstruktur ($\text{CMS}_{10} = \text{CMS}_2$) im fünften Jahr bei 12,5% liegen. Bei einer inversen Zinsstruktur könnte der zu zahlende Zinssatz für die Kommune geradezu explodieren.

Die Gemeinde könnte zur Begrenzung der Risiken Caps bei der Zins- bzw. Zinsstrukturentwicklung einbauen. Diese Sicherung müsste allerdings zusätzlich bezahlt werden, was wiederum den Zinsvorteil im Grundgeschäft schmälern würde.

Oleg Cernavin

Neue Anforderungen an die Unternehmensführung

1 Einführung

Arbeit und Unternehmensführung stehen auch unabhängig von der Finanzkrise vor neuen Anforderungen – auch in Handwerksbetrieben. Diese Aussage ist keine neue Masche von Unternehmensberatern, sondern hängt mit grundsätzlichen Veränderungen in der Arbeitswelt zusammen. Diese Veränderungen wirken unabhängig von populären Politikeraussagen und unabhängig von kurzatmigen Moden. Diese Veränderungen sind auch nicht mehr umzukehren. Derjenige, der sich am besten und schnellsten auf die neuen Handlungsbedingungen einstellt, hat auch die besten Chancen, den Wandel erfolgreich zu bewältigen.

Die langfristigen Veränderungen in der Arbeitswelt – und kurzfristig auch die Auswirkungen der Finanzkrise – erfordern vor allem eine neue Form der Unternehmensführung. Wie erfolgreiche Unternehmen – und hier vor allem kleine und mittelständische Unternehmen – mit dem Wandel der Arbeitswelt umgehen, wird weiter unten beschrieben. Zunächst einmal soll auf die Frage eingegangen werden: Wie verändert sich die Arbeitswelt? Auf was müssen kleine Unternehmen reagieren?

Die Veränderungen in der Arbeitswelt finden in den folgenden fünf Aspekten ihre Ausprägungen:

- Zunahme computerunterstützter Arbeitsmittel und Einsatz neuer Technologien
- Wandel als permanentes Phänomen
- Zunahme von Marktdruck und Zeitdruck
- Verstärkung des Fachkräftemangels durch den demographischen Wandel
- Wachsende Bedeutung des Menschen und der sozialen Beziehungen für die Wertschöpfung

Diese fünf Ausprägungen sollen im Folgenden kurz skizziert werden. Dabei stütze ich mich auf die Ergebnisse der Studien zur Arbeitsentwicklung, von denen einige wichtige am Ende dieses Beitrages benannt sind.

2 Anforderung: Zunahme computergesteuerter Arbeitsmittel und neuer Technologien

Ein wesentlicher Treiber der Entwicklung ist offensichtlich in einer fundamentalen neuen Technologieentwicklung zu sehen, die alle Prozesse der Arbeit und der Wertschöpfung durch-

zieht. Seine Ursache hat diese Entwicklung in der Computertechnologie. In der Panelstudie in 30.000 Unternehmen des Bundesinstitutes für berufliche Bildung (BIBB) und des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) über Arbeits-, Qualifikations- und Technologieentwicklung in Deutschland wurden folgende Zahlen ermittelt:

1979 verwendeten 14% der Erwerbstätigen computergesteuerte Maschinen/Anlagen. 1985/86 waren es 21%, 1991/92 37% und im Jahr 1998/99 verrichteten 62 % aller Erwerbstätigen ihre tägliche Arbeit in Werkstatt, Praxis, Büro bzw. unterwegs mit computergesteuerten Arbeitsmitteln. Die in den 80er Jahren begonnene automatisierte Fertigung erlebte in den 90ern ihren flächendeckenden Durchbruch mit außerordentlich dynamischen Zuwachsraten. Der Verbreitungsgrad der computergesteuerten Arbeitsmittel beschleunigte sich rasant: „Diese Schnelligkeit dürfte in der Geschichte der Technisierung einmalig sein“ bilanzierten die Autoren der Studie.

Neu ist aber nicht nur die Geschwindigkeit, mit der eine neue Technik Einzug hält. Es ist vor allem der Wandel der Arbeitsformen und der Arbeitsinhalte, die mit der neuen Technik einher gehen. Der Einzug der neuen Technologien in die Arbeitsprozesse aller Branchen hat zur Folge, dass die Handarbeit zunehmend durch die Kopfarbeit ersetzt wird.

Nur noch 30 Prozent der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe sind in der manuellen Herstellung tätig. Rund 70 Prozent der Beschäftigten verrichten dienstleistende und wissensintensive Aufgaben wie Einstellen von Maschinen, Warten, Reparieren, Handel treiben, Büroarbeit, Planen, Forschen, Leiten, Ausbilden oder Informieren. Eigenverantwortliches Entscheiden bestimmt immer größere Teile der Arbeit. Häufige Wandlungs- und Lernerfordernisse, kommunikative und soziale Pflichten wurden in Deutschland für zwei Dritteln aller Arbeitsplätze nachgewiesen.

Dies gilt zunehmend auch im Handwerksbereich. So haben beispielsweise kleine Bauunternehmen heute folgende innovative technologische Anforderungen zu bewältigen, wenn sie erfolgreich sein wollen:

- Einsatz neuer Bauprodukte, die z. B. zu einer geringen Schadstoffbelastung führen und weiter- oder wieder verwendet werden können. Die Verwendung dieser Bauprodukte erfordert spezifische Kompetenzen über Transport, Lagerung und Verarbeitung. Sowohl die neuen Bauprodukte als auch die logistischen Anforderungen basieren auf den neuen Technologien.
- Veränderte Kundenbedürfnisse nach neuen, umweltorientierten Technologien und intelligenten Steuerungssystemen. Hierzu gehören zum Beispiel Wärmedämmung, Niedrigenergiestandards, Solartechnik und Digitalisierung von Steuerungs- und Regelungstechnik, (z. B. Niedrigenergie-Häuser, „intelligente Häuser“).
- Verstärkter Einsatz vorgefertigter Komponenten (zum Beispiel im Fassadenbau, Sanitärbereiche von Wohnblocks) mit neuen Anforderungen an Planung und Arbeitsvorbereitung.

- Automatisierung der Bauproduktion, technologische Neuentwicklungen wie Montagesysteme, Mauerroboter, rechnergesteuerte Betonverteilmasten, Automatisierung der Ausbaugewerke.
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in den Bereichen Auftragsannahme, Angebotserstellung, Projektplanung und -steuerung, Risiko-/Gefährdungsbeurteilung, Schwachstellenanalyse, Controlling (z. B. ERP-Systeme für den Bausektor).
- Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien, um die Kooperation aller am Bau Beteiligten zu verbessern. Spezifische Softwareprogramme und internetbasiertes Projekt- oder Planungsmanagement führen zu Standardisierung von Abläufen sowie klaren Definitionen der Informations- und Kommunikationswege.

Schlussfolgerung für die Unternehmensführung:

Die Technologieentwicklung verändert die Arbeitsprozesse und Arbeitsbedingungen in allen gewerblichen Branchen substanziell. Grundlegend neue Anforderungen an Arbeits- und Wertschöpfungsprozesse und damit an die Unternehmensführung stehen auf der Tagesordnung. Unternehmen, die diese Prozesse organisieren müssen, können nicht einfach nur neue Technologien in alte Strukturen einbetten, sondern müssen Antworten auf ganz neue Rahmenbedingungen finden.

3 Anforderung: Wandel als permanentes Phänomen

Mit den neuen Technologien geht offensichtlich die Anforderung nach ständigem Wandel der Arbeit einher. In Untersuchungen wurde festgestellt, dass der Einzug computergesteuerter Arbeitsmittel in die industrielle und handwerkliche Fertigung und in die Büros insbesondere folgende neue Anforderungen mit sich brachte:

- schnelle Wandlungsprozesse verbunden mit einer Zunahme der Zahl von Entscheidungssituationen sowie steigenden Lern- und Weiterbildungserfordernissen,
- höhere Anforderungen an soziale, kommunikative und methodische Kompetenzen,
- vermehrter Einsatz gut ausgebildeter Arbeitskräfte, die auf Basis einer qualifizierten Fachausbildung eigenverantwortlich entscheiden.

Eine der Ursachen für diesen Wandlungsdruck liegt darin, dass die Halbwertszeit des Wissens in fast allen Branchen bei mittlerweile rund fünf Jahren liegt. Das bedeutet, dass in fünf Jahren die Hälfte des Wissens in einem Beruf erneuert werden muss. Das stellt erhebliche Anforderungen an ständige Weiterentwicklung der arbeitenden Menschen sowie an Qualifizierung und Weiterbildung. Diese Lernprozesse finden oft innerhalb des Arbeitsprozesses statt und/oder selbst organisiert (interne Wissensvermittlung und Informationsdatenbanken, Internetrecherchen, Messebesuche, Kongressbesuche, usw.)

Schlussfolgerung für die Unternehmensführung:

Die Führung in den Unternehmen muss die Rahmenbedingungen schaffen, damit der permanente Wandel und die kontinuierlich notwendigen Lernprozesse stattfinden können.

4 Anforderung: Marktdruck und Zeitdruck

Wertschöpfung unter den neuen Arbeitsbedingungen ist offensichtlich auch mit einer Intensivierung und Verdichtung der Arbeit sowie mit veränderten Belastungsformen verbunden. Eine der Ursachen liegt möglicherweise darin, dass die Finanzmärkte durch Beschleunigung globaler Prozesse eine neue Schlüsselrolle einnehmen und Druck erzeugen (besonders in der Finanzkrise sichtbar).

Aber auch unabhängig davon: der überall festzustellende Wandel führt zu einem Kostensenkungs- und Innovationsdruck, der bis in die tiefsten Ebenen der Organisation von Industrie, Handwerk und Dienstleistung hineinreicht. Viele Unternehmen befinden sich in Umstrukturierungsprozessen. Bei einigen kann man von permanenten Reorganisationen sprechen.

Diese Entwicklungen führen zu einer Zunahme von Termin- und Leistungsdruck mit erheblich gewachsenen psychischen und psychosozialen Belastungen wie arbeitsbedingtem Stress, Mobbing, Burn Outs sowie Arbeitszeitproblemen. Rund die Hälfte aller Beschäftigten in Deutschland empfand ihre Arbeitsbedingungen am negativsten durch die Zunahme von Stress und Arbeitsdruck beeinflusst.

Starker Termin- und Leistungsdruck wird von den Beschäftigten – fast durchgängig durch alle Branchen – als die am häufigsten gestellte Arbeitsanforderung genannt (BIBB-BAUA Untersuchung). An den Arbeitsplätzen in Deutschland fühlt sich jeder zweite praktisch immer (19 Prozent) oder häufig (31 Prozent) unter starkem negativ empfundenen Termin und Leistungsdruck. Auf Basis empirischer Untersuchungen stellt Moldaschl fest, dass besonders qualifizierte Beschäftigte hohen psychischen Belastungen ausgesetzt sind. „Je mehr die Ressource Zeit zum umkämpften Gut wird, umso eher entwickeln sich Widersprüche zwischen Anforderungen und zeitlichen Ressourcen zum Belastungsschwerpunkt“.

Schlussfolgerung für die Unternehmensführung:

Der Markt- und Zeitdruck wächst kontinuierlich mit erheblichen Belastungen an die Beschäftigten. Diese Entwicklung wird sich nicht mehr zurückdrehen lassen. Führung steht hier vor der Anforderung, Arbeitsbedingungen so zu gestalten, dass die Beschäftigten trotz des zunehmenden Markt- und Zeitdrucks produktiv und kreativ arbeiten können und motiviert bleiben.

5 Anforderung: Wachsende Bedeutung des Menschen und der sozialen Beziehungen bei der Arbeit

Die Veränderungen in der Arbeitswelt erfordern kontinuierliche Lern- und Wandlungsfähigkeit in den Produktions- und Leistungsprozessen. Das beschleunigt auch den Wettbewerb. Wer nicht Getriebener sein will, muss selbst treiben und neues Wissen, neue Leistungen vor anderen generieren. Das setzt Menschen im Unternehmen voraussetzt, die dieses können und wollen.

Der Mensch wird unter den neuen Arbeitsbedingungen immer entscheidender für den wirtschaftlichen Erfolg. Produktivität entsteht unter den neuen Arbeitsbedingungen vor allem im Kopf des Personals als immer neu entwickeltes Wissen, selbständiges Entscheiden und kundenorientiertes Handeln.

Aus Sicht des Unternehmens werden die Fähigkeiten,

- Wissen in die betriebspezifischen Arbeitsprozesse zu integrieren,
 - Informationen zu bewerten,
 - auf Informationen zu reagieren,
 - Wissen und Informationen zu verwalten und mit Wissen Mehrwert zu schaffen,
- immer wichtiger für den betrieblichen Erfolg.

Der Beschäftigte beobachtet die Veränderungen der externen Umwelt und ist direkter Akteur, er bewertet Wissen und Kundeninformationen und er reagiert auf Störungen und Fehler. Dies soll er bestmöglich und eigenständig können. Diejenigen Unternehmen, die diese Fähigkeiten ihrer Mitarbeiter bestmöglich aktivieren, erlangen Vorteile im Wettbewerb. Sie haben dann die Chance, im Veränderungsprozess die Treiber und nicht die Getriebenen zu sein.

Der Kopf des Beschäftigten wird also zur entscheidenden Produktivkraft im Unternehmen. Keine Maschine, keine Anlage, kein Softwareprogramm – und sei es noch so differenziert – kann neue Entwicklungen einleiten und Komplexität intelligent reduzieren. Die neue Arbeit ist also viel stärker noch als die Arbeit der alten Industrieökonomie auf den kontinuierlichen innovativen Lernprozess und auf die Menschen im Arbeitsprozess selbst angewiesen.

Dadurch gewinnt der Mensch im Arbeitsprozess an Bedeutung, auch wenn dies heute in vielen Bereichen nicht vordergründig zu erkennen ist.

Schlussfolgerung für die Unternehmensführung:

Erfolgreiche Unternehmen – vor allem kleine und mittelständische Unternehmen – sind vor allem deswegen erfolgreich: Sie setzen auf Menschen in ihren Arbeitsprozessen und sie haben ihre Führungsenergie auf die Förderung ihrer Beschäftigten ausgerichtet.

Diese erfolgreichen Unternehmen haben noch etwas anderes Entscheidendes erkannt:

Jeder ihrer Beschäftigten ist einerseits ein intelligentes und selbständig handelnder Mensch. Er kann aber nicht im freien Raum agieren. Jeder Mensch arbeitet im Unternehmen nicht alleine sondern (fast) immer mit anderen zusammen. Seine Bereitschaft sich einzubringen ist immer auch von den anderen abhängig und damit von den sozialen Beziehungen.

Die Arbeitsproduktivität des einzelnen ist von den sozialen Beziehungen bei der Arbeit abhängig. In jedem Unternehmen entstehen soziale Beziehungen, die das Handeln und die Arbeitsproduktivität des Einzelnen mitbestimmen. Es kommt darauf an, diese zielgerichtet zu beeinflussen.

Wenn es gelingt, die sozialen Beziehungen gut zu gestalten, entwickelt sich eine soziale Dynamik, welche die spezifische Leistungsfähigkeit und die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten fördert. Diese soziale Dynamik ist eine wesentliche Basis für die Produktivität und die Arbeitszufriedenheit unter den neuen Arbeitsbedingungen.

Welche Effekte kann man überhaupt erwarten? Aus Studien zur Team- und Gruppenarbeit ist bekannt, welche möglichen Auswirkungen soziale Beziehungen besitzen. Die Untersuchungen belegen, dass nicht aktivierte soziale Beziehungen die Arbeitsproduktivität negativ beeinflussen. Im Einzelnen wurden folgende Wirkungen guter sozialer Beziehungen festgestellt:

- höherer Grad an Identifizierung mit der Arbeitsaufgabe,
- Abbau von Stress durch gegenseitige Unterstützung,
- Abbau einseitiger Belastungen,
- bessere Koordination der Arbeiten und Optimierung der Kontrollspannen,
- bessere Informationsvermittlung,
- besseres Urteilsvermögen durch Abstimmung von Problemen im Unternehmen,
- bessere Ergänzung und Zusammenfügung unterschiedlicher Kompetenzen, Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten,
- höhere Lernbereitschaft und -fähigkeit durch intensivere Anregungen in der sozialen Beziehung,
- Entstehung spezifischer Arbeits- und Beziehungskulturen, als von Einzelnen unabhängige Konstante für produktive Arbeitsatmosphäre,
- Entstehung eines sozialen Klimas, das dem Einzelnen Rollen- und Wertesicherheit vermittelt, was die Verlässlichkeit der Arbeitsbeziehungen steigert.

Die vorliegenden Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Motivierung des einzelnen Menschen nur in einem gemeinsamen Prozess mit der Aktivierung der sozialen Beziehungen nachhaltig möglich ist.

In den Unternehmen ist jedoch immer wieder zu beobachten, dass die Entwicklung aktivierender sozialer Beziehungen offensichtlich eines der Hauptprobleme der Führungskräfte im Umgang mit den neuen Entwicklungen zu sein scheint. Alle Strategien zur Förderung der Beschäftigten laufen

jedoch ins Leere, wenn der systemische Prozess zwischen einzelnen Menschen und sozialen Beziehungen nicht beachtet wird.

Schlussfolgerung für die Unternehmensführung:

Der Aktivierung und die Förderung der sozialen Beziehungen ist ein Schlüssel für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität und für die optimale Gestaltung der Wertschöpfungsprozesse unter den neuen Arbeitsbedingungen.

Das kommt hinzu:

6 Anforderung: Verstärkung des Fachkräftemangels durch den demographischen Wandel

Gekennzeichnet sind die neuen Anforderungen an die Führung auch durch die demographische Entwicklung. Diese Entwicklung wird den Fachkräftemangel weiter dramatisch zuspitzen. Den Kampf um die immer weniger werdenden guten Fachkräfte werden die Unternehmen gewinnen, die gezielte Personalbindung-, -pflege- und Personalrekrutierungsstrategien besitzen.

Wie für die meisten Berufsgruppen wird beispielsweise auch in den Bauberufen, und hier vor allem bei den Straßen- und Tiefbauern sowie bei den Betonbauern und Maurern, der Anteil älterer Beschäftigter deutlich zunehmen. Diese Entwicklung erfordert alters- und altersngerechte Arbeitsplätze und weitere Maßnahmen, die die Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit sowohl der Älteren als auch der heute Jüngeren bis zum regulären Renteneintrittsalter ermöglichen.

Deshalb müssen für alle Altersgruppen Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen gestaltet werden, die die Gesundheit, Kompetenzen und Motivation erhalten und fördern. Letztlich sind optimale, lern- und gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen eine wichtige Voraussetzung für wirtschaftliche Erfolge und für den Erhalt der Leistungsfähigkeit.

Diejenigen Unternehmen werden in Zukunft mit guten Fachkräften keine Probleme haben, die im Ruf stehen, ihre Beschäftigten gut zu behandeln und ihnen gute Arbeitsbedingungen zu schaffen. Diese Unternehmen werden die guten Beschäftigten binden können und für gute Fachkräfte attraktiv sein.

Neue Anforderungen an die Unternehmensführung:

Um angesichts des zunehmenden Fachkräftebedarfs wettbewerbsfähig zu bleiben, haben die Führungskräfte Strategien zu entwickeln, wie sie die Kompetenzen und Erfahrungen ältere Beschäftigte intelligent für die Wertschöpfung nutzen. Gleichzeitig haben sie Personalbindung, -pflege- und Personalrekrutierungsstrategien zu entwickeln, um die besten Fachkräfte zu binden und zu gewinnen.

7 Hilfsmittel für gute Führung: Check „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“

Angesichts der beschriebenen neuen Anforderungen an die Unternehmensführung könnte jede Führungskraft leicht verzweifeln: „Das soll ich jetzt auch noch alles zusätzlich berücksichtigen? Ich komme ja schon mit meinen Alltagsaufgaben kaum nach.“ Das wäre ein nachvollziehbarer Einwand, wenn all die beschriebenen neuen Anforderungen tatsächlich zusätzlich zu den bestehenden Führungsaufgaben hinzukommen würden.

Darum kann es nicht gehen. Es geht vielmehr darum, den bestehenden Führungsprozess besser zu machen. Wenn die Führung auf die neuen Anforderungen nicht reagiert, wird sie in einem fremd gesteuerten Prozess des Hinterherhechelns enden. Auch wer die Augen vor diesen Entwicklungen schließt, wird die bestehenden neuen Anforderungen nicht umgehen können. Diese Anforderungen sind kein Hirngespinnst sondern Realität. Es gibt auch keinen Anlass, die Augen vor den neuen Anforderungen zu verschließen. Diese neuen Entwicklungen bieten vielmehr auch viele Chancen für die Unternehmen.

Die beschriebenen neuen Entwicklungen können relativ einfach von Führungsverhalten berücksichtigt werden. Es geht nicht um „zusätzliche Arbeit“, sondern um ein besseres und effizienteres Führen. Nur wer die neuen Anforderungen berücksichtigt und zu nutzen versucht, kann erfolgreich in seiner Unternehmensführung sein. Viele gute und erfolgreiche Unternehmen – vor allem kleine und mittelständische Betriebe – zeigen, wie unter den neuen Bedingungen erfolgreiche Unternehmensführung aussieht.

Die „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“ eine Initiative von „INQA-Mittelstand“ hat den Check „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ entwickelt, in dem diese gute Praxis der Unternehmensführung beschrieben ist. In der „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“ haben sich über 50 Partner zusammengeschlossen: Sozialpartner, Verbände, Unternehmen, Ministerien, Versicherungen und Institute. Der gemeinsam erarbeitete Check „Guter Mittelstand“ beschreibt also nicht nur die gute Unternehmensführung sondern er ist auch gleichzeitig ein gemeinsamer Qualitätsstandard, auf den sich viele relevante gesellschaftliche Gruppen geeinigt haben.

Mit dem Check „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ kann jeder Unternehmer selbst überprüfen, wie er die neuen Anforderungen an die Unternehmensführung erfüllt, wo er Defizite besitzt und welche Verbesserungsmöglichkeiten er hat. Folgende Themen können mit dem Check überprüft werden:

- Strategie
- Liquidität
- Risikobewertung
- Führung
- Kundenpflege
- Organisation
- Unternehmenskultur

- Personalentwicklung
- Prozesse
- Beschaffung
- Innovation

Zu jedem dieser Themen kann der Unternehmer über fünf bis sechs Checkpunkte seine Unternehmensführung überprüfen. Jeder Checkpunkt enthält viele Anregungen und Umsetzungstipps. Der Unternehmer kann diesen Check wie eine Selbstbewertung durchführen.

Der Check zeigt die Punkte auf, wie ein Unternehmen die neuen Anforderungen der Arbeit in einem einheitlichen wirkungsvollen Führungsprozess für das Unternehmen nutzen kann. Der Check geht dabei vor allem von drei grundlegenden Überlegungen aus:

- Es kommt darauf an, unter den neuen Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen klare Vorstellungen, Strategien und Ziele zu entwickeln und diese allen Menschen im Unternehmen verständlich zu machen.
- Es kommt darauf an, die Prozesse im Unternehmen möglichst systematisch und effizient zu organisieren, so dass möglichst wenig Störungen und Fehler eintreten und die vorhandenen Ressourcen wirkungsvoll eingesetzt werden.
- Es kommt darauf an, die sozialen Beziehungen im Unternehmen so zu gestalten und die Menschen so zu behandeln, dass diese entscheidenden Wertschöpfungsfaktoren zu einem Wettbewerbsvorteil werden.

Jeder Unternehmer kann sich mit dem Check selbst in kurzer Zeit (zwischen 30 und 90 Minuten) einen Überblick verschaffen, wie es um die Qualität seiner Führung beschaffen ist. Der komplette Check ist als Anhang zu diesem Beitrag in dieser Publikation abgedruckt. Der Check kann als 24-seitige Broschüre bei der Offensive Mittelstand bestellt werden („Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“, Theodor-Heuss-Str. 160, 30853 Langenhagen). Er steht auch Online im Internet zur Verfügung: www.offensive-mittelstand.de.

8 Interessante Studien zum Thema neue Arbeitsentwicklung und neue Unternehmensführung

BIBB/BAuA-Erwerbstätigenbefragung 2006 – <http://www.bibb.de/de/26901.htm>

Biersack, W., Dostal, W., Parmentier, K., Plicht, H., Troll, L. (2001): Arbeitssituation, Tätigkeitsprofil und Qualifikationsstruktur von Personengruppen des Arbeitsmarktes – Ergebnisse der BIBB/IAB-Erhebung 1998/99, Nürnberg

Brödner, P., Knuth, M. (Hrsg.) (2002): Nachhaltige Arbeitsgestaltung – Trendreports zur Entwicklung und Nutzung von Humanressourcen, München und Mering

Cernavin, O. (2005): Wandel der Arbeitsformen und qualitative Kriterien der Regionalentwicklung, in: Führ, M.; Baukowitz, A. (Hrsg.) (2005):

- Cernavin, O., Luczak, H., Scheuch, K., Sonntag, K. (2001): Arbeitsschutzforschung als Innovation – Eine Bilanzierung von 20 Jahren Arbeitsschutzforschung, in: Luczak, H., Rötting, H. (Hrsg.), Scheuch, K., Sonntag, K., Cernavin, O.: Forum Arbeitsschutz, Bremerhaven S. 9 – 74
- Cernavin, O.; Holland, U. F.; Keller, S.; Rehme, G.: Prävention und soziale Ressourcen in KMU - Theorie, empirische Untersuchung, Konzepte und Handlungshilfen - am Beispiel von Dachdeckerunternehmen, München und Mering 2006
- Deutsche Forschungsgemeinschaft, Lutz, B. (Hrsg.) (2001): Entwicklungsperspektiven von Arbeit, Berlin
- Hauser, F.; Schubert, A.; Mona Aicher, M. (2008): Unternehmenskultur, Arbeitsqualität und Mitarbeiterengagement in den Unternehmen in Deutschland, Dortmund
- Kistler, E. (2007): Unternehmenserfolg mit alternder Belegschaft in der Bauwirtschaft – Auswirkungen der demographischen Entwicklung in der Bauwirtschaft; aus: Schul, S.; Steinborn, V.; Sieker, A.; Cernavin, O. (Hrsg) (2007): Neue Qualität des Bauens, INQA-Bericht 26, Dortmund/ Berlin /Dresden

Oleg Cernavin

Check Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall

Wie lassen sich die Arbeitsgestaltung und Organisation verbessern?

1 Was nützt dieser Mittelstands-Check?

Der Check „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ hilft Ihnen, Potenziale zur Verbesserung in Ihrem Unternehmen aufzuspüren. Er unterstützt Sie, gut durch Krisen zu kommen und die Herausforderungen, vor denen Sie stehen, aktiv anzugehen und zu meistern. Er fasst die Erfahrungen guter und erfolgreicher Unternehmen sowie die Erkenntnisse wissenschaftlicher Forschung für Sie zusammen.

Der Check hilft vor allem, Personal zu produktiven Leistungen zu motivieren und es an das Unternehmen zu binden. Das ist ein entscheidender Erfolgsfaktor angesichts des Fachkräftemangels und einer immer älter werdenden Bevölkerung.

Der Check fördert, was Mittelständler immer stark gemacht hat: eine Kultur des Vertrauens und der Wertschätzung als Voraussetzung für gute Ideen und Innovation.

Ein erfolgreiches und gesundes Unternehmen entsteht nicht durch Zufall und auch nicht durch kurzatmige Spekulationen. Dem guten Mittelständler liegen die Qualität seiner Produkte und Leistungen am Herz sowie die Zufriedenheit seiner Kunden und Beschäftigten. Der Check unterstützt Sie dabei, dies systematisch und auf das Wesentliche konzentriert zu erreichen.

2 Für wen ist der Check?

Mit dem Check können vor allem kleine Unternehmen kurz und prägnant die wesentlichen Aspekte einer guten präventiven Arbeitsgestaltung und Organisation überprüfen. Aber auch größere Unternehmen finden in dem Check Anregungen und Ideen.

3 Wie kann man den Check einsetzen?

Der Check umfasst elf Themen. Er kann wie ein Werkzeugkasten genutzt werden. Sie können sich einzelne Themen des Checks auswählen oder Sie können den Check von vorne nach hinten durchgehen (dauert zwischen 30 und 90 Minuten). Danach wissen Sie, wie sie in den einzelnen

Themenbereichen dastehen und wo sie Verbesserungsmöglichkeiten in Ihrem Unternehmen haben.

Im Internet (www.offensive-mittelstand.de) finden Sie eine interaktive Fassung des Checks sowie zu den einzelnen Themen weitere Check-Punkte. Dort finden Sie auch Hinweise und Links zu Praxishilfen der Partner von INQA-Mittelstand – wie weitere Checklisten oder Organisationshilfen. Diese Praxishilfen können Ihnen helfen, die Checkpunkte des Leitfadens besser in Ihre betriebliche Praxis umzusetzen.

4 Wer steckt dahinter?

Konzeptionell und inhaltlich erarbeitet wurde der Check von der „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“ einer Initiative von INQA-Mittelstand, von einem Initiativkreis von mittelständischen Unternehmen, Verbänden und Ministerien gemeinsam mit der BC GmbH Forschungs- und Beratungsgesellschaft, dem Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, dem itb - Institut für Technik der Betriebsführung, dem RKW Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V. und der Steinbruchs-Berufsgenossenschaft.

Der Check ermöglicht es Ihnen, den Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ in die betriebliche Praxis umzusetzen. Der Leitfaden wurde als allgemein akzeptierter Standard für eine gute Arbeits- und Organisationsgestaltung und Personalentwicklung für den Mittelstand von INQA-Mittelstand erarbeitet. Im Leitfaden finden Sie auch weitere Tipps und Hinweise zur Umsetzung der einzelnen Checkpunkte.

5 Mehr Informationen - Hinweise zum Check:

Unter Mittelstand verstehen die Herausgeber alle Betriebe vom Kleinunternehmen bis zum größeren Familienunternehmen, in dem der Eigentümer oder ein Mitglied der Eigentümerfamilie sein Unternehmen managt – vgl. Institut für Mittelstandsforschung Bonn, 2006 – www.ifm-bonn.de.

Die elf Elemente des Leitfadens bilden in jedem Unternehmen einen Gesamtprozess; jedes Element ist systematisch mit jedem anderen verknüpft. Aus diesem Grund sind eine eindeutige Trennung der Elemente und eine eindeutige Zuordnung der Inhalte zu einzelnen Elementen auch nicht immer möglich. Die Herausgeber haben versucht, besonders enge Überschneidungen durch Verweise deutlich zu machen.

Die Themen der elf Elemente orientieren sich am Wertschöpfungsprozess der Unternehmen. Ausgewählt wurden alle Themen, die aus einer systemischen Sicht Fragen der präventiven Arbeits- und Organisationsgestaltung betreffen oder die wesentlich durch sie beeinflusst werden.

Mit den Begriffen, die in diesem Leitfaden verwendet werden, versuchen die Herausgeber für alle mittelständischen Unternehmensgrößen verständlich zu sein. Wenn beispielsweise von „Führungskräften“ gesprochen wird, ist damit im Kleinstunternehmen der neben dem Eigentümer weitere verantwortliche Beschäftigte gemeint (zum Beispiel Geselle, Stellvertreter).

6 Wie kann mit dem Check konkret gearbeitet werden?

1. Schritt

Sie gehen die 11 Themen durch und legen den Handlungsbedarf zu den Checkpunkten fest.

Handlungsbedarf festlegen

<p>Strategie</p>  <p>Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Strategie“ zu finden.</p> <p>1. Wettbewerbsfähigkeit Wir formulieren eindeutige und realistische Ziele für unser Unternehmen, wie wir in Zukunft am besten wettbewerbsfähig bleiben. (Strategie nach außen).</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisse über Bedarf und die Erwartungen unserer (potenziellen) Kunden. • Beobachtung von Trends und gesellschaftlichen Entwicklungen. • Fähigkeit, eigene Kernkompetenzen zu beschreiben. • Kenntnisse über Potenziale der Beschäftigten. • Kenntnisse über Stärken gegenüber der Konkurrenz. • Kenntnisse über neue Arbeitsverfahren, Technologien, Arbeits-/Werkstoffe. <p>Ziele möglichst schriftlich festlegen zum Beispiel in:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensvisionen. • Unternehmenspolitik. 	<p>Ziel: Wir wissen, wo wir die besten Marktoptionen besitzen und wo wir besser als die Konkurrenz sein wollen (Strategie nach außen). Wir haben eine klare Vorstellung darüber, wie die Arbeit im Unternehmen zu organisieren und zu gestalten ist, damit unsere Chancen genutzt werden können (Strategie nach innen).</p> <p>Handlungsbedarf:</p> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 100px; background: linear-gradient(to bottom, #ccc, #000); margin-right: 5px;"></div> <div style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg); font-size: 8px;"> wenn es angeht zur Zeit kein Handlungs- bedarf </div> </div>
--	--

Sie können den Ganzen Check durchgehen. Das dauert nach Erfahrungen zwischen 30 Minuten oder 1, 5 Stunden. Sie können auch erst einmal einzelne Themen heraussuchen und damit beginnen.

2. Schritt

Danach legen Sie im Maßnahmeplan (Rückseite des Titels aufklappen) die wichtigsten Maßnahmen fest, die Sie in Ihrem Unternehmen angehen wollen. Dazu schauen Sie sich alle diejenigen Checkpunkte an, bei denen Sie hohen (rot) oder mittleren (gelb) Handlungsbedarf angekreuzt haben.

Tragen Sie dann die zehn wichtigsten Checkpunkte in den Maßnahmeplan ein (Spalte 1) und legen dazu die für Ihr Unternehmen geeigneten Maßnahmen fest (Spalte 2). In den jeweiligen Checkpunkten finden Sie Beispiele für Maßnahmen.

Als nächstes sollten Sie die Prioritäten der Maßnahmen festlegen (Spalte 3) (zum Beispiel Priorität 1 = sofort angehen; Beispiel Priorität 2 = bald angehen, Priorität 3 = in einem Monat angehen).

Schließlich sollten Sie festlegen, wer für die Umsetzung der Maßnahmen verantwortlich ist (Spalte 4), wann mit der Maßnahme begonnen wird (Spalte 5) und wann die Umsetzung der Maßnahme kontrolliert wird (Spalte 6).

Kopiervorlage und neben den Check legen

Maßnahmenplan (nach Fragen)

Spalten	①	②	③	④	⑤	⑥
	Checkpunkte	Maßnahmen	Priorität	Umsetzung		
				Verantwortlich	Beginn: Datum	Kontrolle: Datum
Hier die eigenen Vorhaben eintragen	Organisation 1. Weisungs- befugnisse	Weisungsbefugnisse/Verantwortungsbereiche detailliert festlegen	1	Max Meier	10.10. 20XX	15.02. 20XX
	Organisation 1. Weisungs- befugnisse	Stellenbeschreibungen erstellen	3	Ich selber	27.12. dieses Jahr	06. Januar nächstes Jahr
	Beschaffung 2. Information	Mit Jan Süd als Beschaffer die Kriterien für Wirtschaftlichkeit, Qualität, Sicherheit festlegen. – Besprechung im Oktober	1	Max Meier und ich selbst	12.10. 200XX	15.02. 20XX

Es können auch mehrere Maßnahmen zu einem Checkpunkt festgelegt werden.

3. Schritt: Selbsterklärung ausfüllen

Wenn Sie

- alle elf Themen und alle Check-Punkte des Checks komplett bearbeitet haben
 - zehn Maßnahmen in den Maßnahmenplan aufgenommen, beschrieben und nach Dringlichkeit bewertet haben und
 - Verantwortliche, Zeit und Kontrolle festgelegt haben,
- haben Sie eine komplette Selbstbewertung vorgenommen.

Mit dieser Selbsterklärung dokumentieren Sie, dass Sie mit dem Check „Guter Mittelstand“ einer gründlichen Überprüfung ihrer Arbeits- und Organisationsgestaltung im Unternehmen vorgenommen haben. Sie können die Selbsterklärung aushängen. Sie sollten dann allerdings den ausgefüllten Check „Guter Mittelstand“ und die Maßnahmen dokumentieren, damit Sie auf Nachfrage die Richtigkeit der Selbsterklärung belegen können (zum Beispiel Aufsichtspersonen der Arbeitsschutzämter oder der Unfallversicherungsträgern oder Banken gegenüber).

Aufnahme in Unternehmensliste „Guter Mittelstand“ im Internet

Auf der Internetseite der „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“ INQA-Mittelstand sind Unternehmen gelistet, die die Selbstbewertung und Selbsterklärung ausgefüllt haben.

Wie kommt Ihr Unternehmen auf diese Liste?

Sie senden (per Fax oder per E-Mail) die Selbstbewertung und die Selbsterklärung an die Geschäftsstelle der „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“ INQA-Mittelstand:

INQA-Mittelstand „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“

Theodor-Heuss-Str. 160



30853 Langenhagen



E-Mail: info@offensive-mittelstand.de


Die Geschäftsstelle überprüft, ob die oben Kriterien erfüllt sind (alle Checkpunkte bearbeitet, zehn Maßnahmen in Maßnahmeplan beschrieben, nach Dringlichkeit bewertet und Verantwortlichkeiten, Zeit und Kontrolle festgelegt). Wenn das der Fall ist wird Ihr Unternehmen in die Liste mit aufgenommen. Die Selbstbewertung ist alle zwei Jahre zu wiederholen.


Check „Guter Mittelstand“ kann auch Online bearbeitet werden



Der Check „Guter Mittelstand“ steht unter www.offensive-mittelstand.de auch online zur Verfügung. Sie haben hier die Möglichkeit, den Check und den Maßnahmeplan auch direkt online zu bearbeiten und an die Geschäftsstelle zu mailen.


Strategie Ziel: Wir wissen, wo wir die besten Marktchancen besitzen und wo wir besser als die Wettbewerber sein wollen (Strategie nach außen). Wir haben eine klare Vorstellung darüber, wie die Arbeit im Unternehmen zu organisieren und zu gestalten ist, damit unsere Chancen genutzt werden können (Strategie nach innen).		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Strategie“ zu finden.	Handlungsbedarf	Umsetzung Generell diese Spalte streichen
1. Wettbewerbsfähigkeit Wir formulieren eindeutige und realistische Ziele für unser Unternehmen, wie wir wettbewerbsfähig bleiben und verfolgen diese. (Strategie nach außen) . Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> • Kenntnisse über Bedarf und die Erwartungen unserer (potenziellen) Kunden • Beobachtung von Trends und gesellschaftlichen Entwicklungen • Fähigkeit, eigene Kernkompetenzen zu beschreiben • Kenntnisse über Potenziale der Beschäftigten • Kenntnisse über Stärken gegenüber der Konkurrenz • Kenntnisse über neue Arbeitsverfahren, Technologien, Arbeits-/Werkstoffe • Beachtung der Rechtskonformität/Produktlegalität Ziele möglichst schriftlich festlegen zum Beispiel in <ul style="list-style-type: none"> • Unternehmensleitsätzen • Unternehmenspolitik • Produkt-/Leistungspolitik <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen/Umsetzungshinweise		
2. Arbeitsorganisation Wir beschreiben, mit welchen Zielen wir im Unternehmen arbeiten, wie wir miteinander umgehen und die Arbeit organisieren (Strategie nach innen). Ziele zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> • kontinuierliche Verbesserung • qualitätsbewusst arbeiten • termingerecht arbeiten • kostenbewusst arbeiten 	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum


<ul style="list-style-type: none"> • sicher und gesund arbeiten • möglichst wenig Fehler und Störungen • sich gegenseitig achten und helfen. <p>Beschrieben zum Beispiel in</p> <ul style="list-style-type: none"> • Führungsgrundsätzen, • Vereinbarungen, • Leitsätzen/ Leitlinien <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>3. Information und Kommunikation</p> <p>Wir besprechen unsere Ziele und die Zielerreichung mit unseren Führungskräften und Beschäftigten .</p> <p>Zum Beispiel: in</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitarbeitergesprächen, • Betriebsversammlungen, • Zielvereinbarungen, • Betriebsvereinbarungen, <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>4. Personalplanung</p> <p>Wir besitzen konkrete Vorstellungen, wie wir unseren jetzigen und zukünftigen Bedarf an qualifizierten Beschäftigten sichern.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedarf ermitteln (quantitativ und qualitativ) • demographischen Wandel beachten, Kenntnisse über Altersstruktur im Unternehmen • qualifiziertes Personal mit Maßnahmen binden • Nachwuchswerbung • Ausbildungsplätze/ Praktikumsplätze <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>5. Absatz</p> <p>Wir haben ein Konzept, nach dem wir unser Vertrieb und unser Marketing gestalten.</p> <p>Zum Beispiel:</p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p>



<ul style="list-style-type: none"> • Konzept für Vertriebswege (wie Handelspartner/ mobil/ stationär/ Internet) • Beschäftigte sind befähigt, jeden Kundenkontakt für Vertrieb zu nutzen • Kooperationen • Konzept für Werbung (wie Print/Internet/Anzeigen/Messen) <p>Praxishilfen zur Umsetzung ></p>		Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
6. Regionales Engagement Wir engagieren uns für die Region und unterstützen Beschäftigte, ehrenamtlich tätig zu werden. Wir nehmen unsere gesellschaftliche Verantwortung wahr. Zum Beispiel: <ul style="list-style-type: none"> • Sponsor für Veranstaltungen/Vereine • Geld- oder Sachspenden für soziale Zwecke, • Maßnahmen zum Schutz der Umwelt • Teilnahme am kommunalen Leben • Engagement in Kammern, Innungen und Verbänden • Transparenz des Betriebes wie „Tag der offenen Betriebe“ (→ Unternehmenskultur)	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		


Liquidität Ziel: Wir steuern und überwachen die Zahlungsaus- und -einzüge sowie die Kapitalverfügbarkeit, so dass ein solides Wirtschaften möglich ist.		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Liquidität“ zu finden.	Handlungs- bedarf	Umsetzung
1. Liquiditätskontrolle und -planung Wir nutzen die monatlichen betriebswirtschaftlichen Auswertungen (BWA) und haben ein Verfahren, um unsere Liquidität zu überprüfen. Grundlage für unsere Planung sind kurzfristige (etwa innerhalb eines Monats) anstehende Auszahlungen und die im gleichen Zeitraum zu erwartenden Zahlungseinzüge, der Kassenbestand, die Bankkontenstände und die (gesicherte!) Verfügbarkeit von kurzfristigen Krediten.	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum


<p>Liquiditätssicherung ist „Chefsache“.</p> <p>Zum Beispiel beachten wir</p> <ul style="list-style-type: none"> • Steuerlasten (inkl. Vorauszahlungen/Nachzahlungen), • Ausgabenschwerpunkte wie Einmalzahlungen (Versicherungsbeiträge und Gebühren) • Verzögerungen der Kundenzahlungen • Entnahmen • Rückstellungen für Sonderzahlungen (wie Boni, Reklamationsansprüche, unkalkulierten Forderungen) <p>Zu empfehlen ist in jedem Fall eine Liquiditäts-Jahresplanung</p> <p>Praxishilfen zur Umsetzung ></p>		
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>2. Zahlungsmodalitäten</p> <p>Wir legen die Zahlungsmodalitäten so fest, dass keine temporären Zahlungsunfähigkeiten auftreten oder es zumindest nur im Vorfeld zu planbaren und beherrschbaren Auswirkungen kommt.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> • mit allen Geschäftspartnern (Kunden, Lieferanten, Subunternehmern, Banken) feste Zahlungsziele vertraglich vereinbaren • Abschlagszahlungen vereinbaren • Skonti kontrolliert nutzen <p>Praxishilfen zur Umsetzung ></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>3. Risikoeinschätzung</p> <p>Bei der Liquiditätsplanung berücksichtigen wir neben direkten finanziellen Risiken auch andere interne und externe Risiken.</p> <p>Zum Beispiel</p> <p>Interne Risiken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsorganisation • Arbeitsabläufe • Personaleinsatz • Personalqualifikation • Personalfuktuation • Arbeitsmittel- und Materialeinsatz • Produktqualität • Zusammenarbeit mit Lieferanten <p>Externe Risiken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktreklamationen 		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>




<ul style="list-style-type: none"> • Marktveränderungen wie z.B. Auftragseinbrüche • Absatzbedingungen • Firmenimage bei den Kunden • Arbeitgeberimage • Änderungen von Rechtsvorschriften • Auflagen von Behörden • Angriffe durch Dritte (wie Sabotage, Viren/Hacker), • Katastrophen (Brand, Hochwasser, Stürme etc.) <p>Praxishilfen zur Umsetzung ></p>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
<p>4. Sicherung der Forderung</p> <p>Wir beginnen keinen Auftrag ohne eine schriftliche Auftragserteilung. Wir haben festgelegt, ab welcher Auftragsgröße eine Prüfung der Bonität des Kunden vorgenommen wird und verlangen gegebenenfalls adäquate Sicherheiten.</p> <p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aufstellen eines Forderungs- und Mahnwesens mit klaren Regeln bei nicht pünktlicher Rechnungsbezahlung • Kundeninformationen bei Auskunftfeien (z.B. Bürgel/ /Creditreform/ Euler-Hermes/ SCHUFA) einholen • Schuldnerverzeichnis beim Amtsgericht einsehen • Bauhandwerker können Sicherheiten nach Handwerkersicherungsgesetz (§648 BGB) verlangen • verlängerten Eigentumsvorbehalt vertraglich vereinbaren • ggf. Forderungsausfallversicherung, Kreditversicherung abschließen • ggf. Factoring nutzen (Forderungsverkauf) 	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		



Risikobewertung		
Ziel: Wir kennen die internen und externen Risiken für unser Unternehmen. Um möglichen schädlichen Ereignissen vorzubeugen,, betreiben wir eine systematische Risikobewertung und setzen unsere Ressourcen produktiv, sicher und wirtschaftlich ein. Wir agieren vorausschauend.		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Risikobewertung“ zu finden.	Handlungsbedarf	Umsetzung
Markt und externe Entwicklungen Wir haben Verfahren, mit denen wir externe Risiken rechtzeitig erkennen, bewerten und mit denen wir vorausschauend Maßnahmen zur Risikominimierung festlegen. externe Risiken wie zum Beispiel: unklare Aufträge Veränderungen im Markt (wie Preisverfall, Auftragsrückgänge, veränderte Wettbewerbssituation,) zu späte Nutzung neuer Arbeitsverfahren, Technologien, Arbeitsstoffe Nichtbeachtung neuer Rechtsvorschriften Verfahren wie zum Beispiel Bewertung der Auftragsrisiken vor Angebotsabgabe Vertragsprüfung Marktbeobachtung Kunden-/Lieferantenbefragung Verantwortlichkeiten für Veränderungen in Technologie, Rechtssprechung usw. Praxishilfen zur Umsetzung >	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Produkte und Leistungen Wir haben Verfahren, mit denen wir die Qualität unserer Produkte und Leistungen feststellen und Maßnahmen zur Qualitätssicherung festlegen. Zum Beispiel: Qualitätskriterien Messverfahren Befragungen Qualitätskontrollen Beschwerdemanagement Qualitätsmanagementsystem Praxishilfen zur Umsetzung >	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum


Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
3. Kunden Wir haben Verfahren, mit denen wir Defizite im Kundenkontakt feststellen und die Informationen der Kunden für Verbesserungen der Produkte und Leistungen nutzen. > Kundenpflege Zum Beispiel: Beschwerdemanagement Kundenbefragungen Testaufträge, -käufe Praxishilfen zur Umsetzung >	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
4. Arbeitsbedingungen Wir erfassen die Risiken, die durch Gefährdungen und Belastungen bei der Arbeit verursacht werden. Wir legen Maßnahmen und Wirkungskontrollen fest. (Gefährdungsbeurteilung) Zum Beispiel: Vorlagen von Berufsgenossenschaften, Arbeitsschutzämtern und sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Diensten nutzen. Praxishilfen zur Umsetzung >	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
5. Kommunikation Wir haben Verfahren, mit denen wir die Risiken durch ungenügende Information der Beschäftigten und mangelhafte Kommunikation feststellen und entsprechende Maßnahmen festlegen. Zum Beispiel: regelmäßige Besprechungen Einsatzvorbereitungsbesprechungen schriftliche Arbeitsaufträge Arbeits- und Verfahrensanweisungen Praxishilfen zur Umsetzung >	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		




<p>6. Gesellschaftliche Verantwortung</p> <p>Wir achten bei der Beschaffung von Produkten und Leistungen auf soziale Regeln wie Arbeits- und Herstellungsbedingungen.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Kinderarbeit Missachtung von Menschenrechten Korruption Arbeits- und Gesundheitsschutz Umweltschutz (Umweltmanagement) 	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		

<p>Führung</p> <p>Ziel:</p> <p>Wir (ich und meine Verantwortlichen) haben eine gute Führung, die eindeutige Aufträge formuliert aber auch Handlungsspielräume lässt und gezielt die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten fördert. Gute Führung verstehen wir als einen Motivations- und Lernprozess. Gute Führung schafft bei uns die Bedingungen für Produktivität und Freude an der Arbeit. Wir vertrauen den Beschäftigten und übertragen ihnen Verantwortung.</p>		
<p>Grundlegende Checkpunkte</p> <p>Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Führung“ zu finden.</p>	<p>Handlungs- bedarf</p>	<p>Umsetzung</p>
<p>1. Arbeitsaufträge und Erwartungen</p> <p>Wir formulieren die Arbeitsaufgaben und die Erwartungen an die Beschäftigten klar und eindeutig.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Festlegung, wie Führungskräfte die Arbeitsaufträge an die Beschäftigten weitergeben (wie Teambesprechungen, Projektauftragsgespräche) Sicherstellen, dass die Beschäftigten die Arbeitsaufträge verstanden haben Kriterien für die Leistungen sind festgelegt/vereinbart und bekannt. Unsere Beschäftigten haben die Möglichkeit, Anregungen bezüglich der Arbeitsaufträge direkt einzubringen <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		



<p>2. Vorbildverhalten und Wertschätzung</p> <p>Wir verhalten uns als Vorbilder, um glaubhaft die Zielsetzungen umsetzen zu können. Wir erkennen die Leistungen der Beschäftigten an und loben sie .</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> wertschätzender Umgang im Alltag aner kennender Erfahrungsaustausch Formulierungen im Leitbild Vereinbarung mit Führungskräften Mut zu Entschuldigungen Führungskräfte weisen sich gegenseitig auf problematische Verhaltensweisen hin 		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>3. Einbeziehung der Beschäftigten</p> <p>Wir beziehen die Beschäftigten in die Arbeitsplanung und -gestaltung mit ein.</p> <p>Zum Beispiel: bei Besprechungen</p> <ul style="list-style-type: none"> über die Arbeitsabläufe bei der Beschaffung von Arbeitsmitteln bei der Veränderung von Arbeitsplätzen beim Auftreten von Problemen im Arbeitsablauf 		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>4. Handlungsspielräume</p> <p>Wir schaffen Bedingungen, dass die Beschäftigten eigenständig handeln sowie ihre Kompetenzen und Erfahrungen einbringen können.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entscheidungsspielraum ermöglichen bei klarer Festlegung der Grenzen Möglichkeit für Beschäftigte, ihre Meinung über das Führungsverhalten zu äußern (offene Kommunikationskultur, Meckerkasten, Teambesprechungen, kurze Mitarbeiterbefragungen) <p>➔ Check Unternehmenskultur</p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		



<p>5 Kontrolle und Ergebnisbewertung und</p> <p>Wir kontrollieren und bewerten unsere Ziele, Vereinbarungen und Arbeitsergebnisse.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Prüfen der Zielerreichung Qualitätskontrollen Termineinhaltung Prüfung der Umsetzung der Vereinbarungen Leistungsbewertung 	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>6 Meine eigene Gesundheit</p> <p>Ich denke bewusst an meine eigene Gesundheit und setze konkrete Maßnahmen um und bin damit auch Vorbild für die Belegschaft</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nutzen von Hilfen zum Zeit- und Selbstmanagement Sport/Bewegung/Ernährung verbindlich einplanen und nutzen Angebote der Krankenkassen und Berufsgenossenschaften nutzen 	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		



<p>Kundenpflege</p> <p>Ziel:</p> <p>Wir wollen einen möglichst stabilen Kundenstamm. Wir können unseren Kunden konkret sagen, wo unsere Stärken liegen, um uns gegenüber Wettbewerbern abzuheben. Durch unsere Kundenpflege und das Einbinden unserer Kunden wissen wir, welche Kundenbedarfe es gibt und welche unserer Stärken für den jeweiligen Kunden besonders nützlich sind.</p>		
<p>Grundlegende Checkpunkte</p> <p>Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Kundenpflege“ zu finden.</p>	<p>Handlungsbedarf</p> <p>Bitte ankreuzen</p>	<p>Umsetzung</p>
<p>1. Kundenbedarfe</p> <p>Wir haben ein Verfahren, mit dem wir die Kundenbedarfe erkennen können.</p> <p>Zum Beispiel: Systematische Auswertungen von</p> <ul style="list-style-type: none"> Kundenbefragungen Kundengesprächen Reklamationen 	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>

<p>Fachpresse</p> <p>Informationen von Innungen/ Kammern/ Verbänden</p> <p>Lieferanteninformationen</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>2. Eigene Stärken</p> <p>Wir haben ein Verfahren, mit dem wir unsere spezifischen Stärken im Vergleich zu Wettbewerbern ermitteln und weiterentwickeln.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p>Interne Workshops</p> <p>Auswertung von Messebesuchen, Anzeigen, Internetauftritten</p> <p>Testkäufe/ Testaufträge</p> <p>überregionale strategische Unternehmerkreise</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>3. Verhalten gegenüber Kunden</p> <p>Jeder Beschäftigte weiß, dass jeder Kontakt mit dem Kunden das Bild des Unternehmens mit prägt und wie er sich gegenüber Kunden verhalten soll.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p>in Leitsätzen/Vereinbarungen</p> <p>Trainings/Rollenspiele</p> <p>Regeln für höfliche, kundenorientierte Umgangsformen</p> <p>Gemeinsam entwickeln, wie jeder Kundenkontakt für neue Aufträge genutzt werden kann</p> <p>„Bloß-Nicht-Liste“</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>4. Kundenzufriedenheit</p> <p>Wir haben ein Verfahren, um die Kundenzufriedenheit zu ermitteln und gegebenenfalls Maßnahmen einzuleiten.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p>Vereinbarung, wie Informationen aus jedem Kundenkontakt genutzt werden</p> <p>gezielte Kundengespräche</p> <p>Kundenbefragung</p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>




Systematische Auswertungen von Kundenbefragungen, Kundengesprächen, Reklamationen, Folgeaufträge, <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		




Organisation Ziel: Wir organisieren unser Unternehmen so, dass jeder weiß, was zu tun ist und dass die Ressourcen optimal genutzt werden. Wir schaffen klare und lernförderliche Strukturen für ein gesundes Unternehmen.		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Organisation“ zu finden.	Handlungsbedarf	Umsetzung
1. Weisungs- und Verantwortungsbereiche In unserem Unternehmen weiß jeder, was von ihm erwartet wird und welche Entscheidungsbefugnisse er besitzt. Zum Beispiel: eindeutige Weisungsbefugnisse/ Verantwortungsbereiche (keine Überschneidungen) Pflichtenübertragung Stellvertreterregelung Stellen-/Funktionsbeschreibungen Arbeitsanweisungen Verfahrensanweisungen Organigramm <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 <div>vorrangig angehen</div> <div>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</div>	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Organisation und Improvisation Wir stellen kritisch gegenüber, was verbindlich geregelt werden muss und was situationsbezogen und flexibel gehandhabt werden kann. Zum Beispiel: Regelungen nur dort, wo sie aus Qualitäts-, Effizienz- oder Sicherheitsgründen erforderlich sind Regelungen, die den Mitarbeitern entsprechend ihrer Qualifikationen Freiräume ermöglichen	 <div>vorrangig angehen</div> <div>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</div>	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum

<p>auf den Einzelnen und die jeweilige Situation angepasste Mitarbeiterführung</p> <p>Eingehen auf „spontane“ Kundenwünsche</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
<p>3. Information und Kommunikation</p> <p>Wir sorgen dafür, dass die Beschäftigten alle Informationen haben, die sie für ihre Arbeitsaufgabe benötigen. Es ist klar geregelt wer wen wie informiert.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Informationen und Materialien zur Erfüllung der Arbeitsaufgaben sind jedem zugänglich regelmäßige Mitarbeiterbesprechungen Informationspflichten der Beschäftigten Erfahrungsaustausch Unterweisungen/Betriebsanweisungen spezielle Einweisung bei neuen Arbeitsaufgaben und beim Einsatz neuer Arbeitsmittel/-stoffe <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
<p>4. Arbeitsplatzgestaltung</p> <p>Wir planen und gestalten unsere Arbeitsplätze so, dass unsere Beschäftigten sich wohlfühlen und reibungslos und produktiv arbeiten können.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> ergonomische Gestaltung von Arbeitsplätzen, -mitteln und -räumen, Softwareergonomie Raumklima Beleuchtung Lärm Sanitäreinrichtungen Umkleieräume Pausenräume/-bereiche Kommunikationsmöglichkeiten, <p>Beratung der Berufsgenossenschaft in Anspruch nehmen</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		



<p>5. Arbeitsmitteleinsatz</p> <p>Wir setzen geeignete, sichere und funktionsfähige Arbeitsmittel ein, um störungsfrei arbeiten zu können</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Nur geprüfte Arbeitsmittel Prüfer und Prüffristen festlegen Intervalle für Instandhaltung und Wartung einplanen und in laufenden Betrieb integrieren <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>6. Notfallvorsorge</p> <p>Wir sind auf eventuelle Notfälle vorbereitet. Unsere Beschäftigten werden regelmäßig trainiert und wissen, wie sie sich in Notfällen zu verhalten haben.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Erste-Hilfe (Material, Kennzeichnung) Ersthelfer Brand- und Explosionsschutz Notfall- und Rettungsplan Regelung und Information zum Verhalten bei Unfällen Schulung und Training IT-Sicherheit Maßnahmenplan bei gehäuften Auftreten übertragbarer Krankheiten <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		



<p>Unternehmenskultur</p> <p>Ziel:</p> <p>Wir begreifen unsere Unternehmenskultur als die „Persönlichkeit“ unseres Unternehmens. Unsere gute Unternehmenskultur hilft uns, das Leistungs- und Innovationspotenzial unseres Unternehmens zu stärken.</p>		
<p>Grundlegende Checkpunkte</p> <p>Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Unternehmenskultur“ zu finden.</p>	<p>Handlungs- bedarf</p>	<p>Umsetzung</p>



<p>1. Arbeitskultur und Werte</p> <p>Wir haben klare Vorstellung darüber, wie bei uns gearbeitet und miteinander umgegangen wird, besprochen und formuliert..</p> <p>Zum Beispiel haben wir vereinbart</p> <ul style="list-style-type: none"> gegenseitige Toleranz, Respekt und Vertrauen untereinander Sicherheit und Gesundheit konstruktive Kritik von Beschäftigten, Kunden und Lieferanten Kundenorientierung Qualitätsansprüche Wettbewerbsverhalten unternehmerische Verantwortung Abbruchkriterien für Aufträge <p>als Teil des Leitbildes beschreiben</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>2. Transparenz und Fairness</p> <p>Wir haben klare Regeln wie Entscheidungen nachvollziehbar vermittelt werden und hinsichtlich des respektvollen und fairen Umgangs aller Beschäftigten im Betrieb.</p> <p>Zum Beispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> gleiche Maßstäbe für alle eindeutige Verhaltensregeln im Konfliktfall Regelung für den Umgang mit einem Verhalten, dass als respektlos und unfair empfunden wird, <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>3. Informations- und Gesprächskultur</p> <p>Wir vermitteln unsere Vorstellung über unsere Arbeitskultur und Werte regelmäßig unseren Beschäftigten auf verständliche Art und Weise und entwickeln sie gemeinsam mit ihnen weiter. Jeder hat die Möglichkeit, Probleme mit den vereinbarten Werten anzusprechen ohne Sanktionen fürchten zu müssen.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> Belegschaftsversammlungen Mitarbeiterbesprechungen Intranet (Diskussionsforen), 		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>


Poster/Aushänge, Flyer, Mitarbeiterzeitschrift <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
4. Aus Fehlern lernen Wir gehen mit Fehlern konstruktiv um und sehen sie als eine Verbesserungsmöglichkeit. Zum Beispiel: Motivieren, Fehler anzusprechen ohne mit Konsequenzen rechnen zu müssen Möglichkeit, Fehler zu melden Hinweise auf Fehler positiv aufgreifen gemeinsame Ursachenanalyse Vereinbarungen, wie Fehler zu vermeiden sind – „Wir suchen nach Lösungen und nicht nach Schuldigen“. Fehlerursache und der gefundenen Lösung werden kommuniziert, damit auch andere Beschäftigte daraus lernen. <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
5. Erscheinungsbild Wir schaffen ein glaubwürdiges unverwechselbares „Bild“ von unserem Unternehmen, unseren Produkten und Leistungen (Corporate Identity). Zum Beispiel: einheitliches Erscheinungsbild (Corporate Design) Erfolge und gute, fertige Produkte extern bekannt machen und intern würdigen Information über betriebliche Ereignisse in Zeitschriften Berichte in der Presse über das Unternehmen organisieren Tore öffnen für die Öffentlichkeit „Tag der offenen Betriebe“ → Check Strategie <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
6. Gemeinschaft pflegen Wir organisieren gemeinsame Erfahrungen und Erlebnisse, um das Gefühl der Zusammengehörigkeit zu fördern Zum Beispiel:		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle:



informelle Treffen Betriebsfeste Betriebsausflüge Möglichkeiten für informelle Gespräche – Teeküche, Kommunikations- ecke, Sessecken Gemeinsame Freizeitaktivitäten – Sport, Kultur, Unterhaltung Gesundheitsförderungs-Kurse, Betriebssport → Check Strategie) <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		




Personalentwicklung Ziel: Wir betrachten unsere Beschäftigten als die eigentlichen Wertschöpfer in unserem Unternehmen. Deshalb schaffen wir für sie Bedingungen, damit sie gerne und produktiv arbeiten.		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Personalentwicklung“ zu finden.	Handlungs- bedarf Bitte ankreuzen	Umsetzung
1. Entwicklungsmöglichkeiten Wir führen mit jedem Beschäftigten regelmäßig Gespräche über seine Leistungen und seine Entwicklungsmöglichkeit. Zum Beispiel: Übertragung von Verantwortung Zielvereinbarungen Weiterbildung Gesundheitsförderung <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Einsatzbedingungen und Ressourcen Unsere Führungskräfte sind dafür verantwortlich, dass die fachlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen vorhanden sind, damit die Beschäftigten motiviert und produktiv arbeiten können. Dafür stehen den Führungskräften die erforderlichen Ressourcen zur Verfügung. Zum Beispiel: Einsatz entsprechend der Qualifikation Einsatz entsprechend der körperlichen Fähigkeiten	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum



Information und Unterweisung geeignete und funktionsfähige Arbeitsmittel sichere und gesunde Arbeitsplatzumgebung Einsatz von Paten <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
3. Bindung Wir haben konkrete Maßnahmen, wie wir unsere Führungskräfte und Beschäftigten an das Unternehmen binden. → Check Unternehmenskultur Zum Beispiel: Konkrete persönliche Perspektiven bieten Schaffung einer lernfreundlichen Atmosphäre Förderung der Teilnahme an Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen leistungsgerechte Entlohnung Konzepte für familienfreundliche Arbeitsorganisation <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
4. Personalgewinnung Wir haben Ideen und konkrete Maßnahmen, wie wir neue geeignete Führungskräfte und Beschäftigte finden, da zukünftig das Arbeitskräfteangebot immer knapper werden wird. Wir festigen unsere gute Reputation als Arbeitgeber durch aktives Personalmarketing. Zum Beispiel: Präsenz in Schulen/Hochschule Praktika und Ausbildungsplätze/Girls-Day Soziales Engagement/Sponsoring in der Region Bedarfs-/Qualifikationsanalysen; Kommunikation der guten Arbeitsbedingungen durch eigene Internetseite Presseartikel Tage der offenen Tür Kooperation oder gemeinsame Veranstaltungen mit Berufsschulen, Hochschulen, Kammern oder Innungen Beteiligung an regionalen/lokalen Messen <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum

Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
5. Abwechslung im Einsatz Wir achten darauf, dass unsere Beschäftigten nicht immer das gleiche machen, sondern mit unterschiedlichen Arbeitsaufgaben betraut werden (auch für Vertretungsregelungen hilfreich). Zum Beispiel: Einsatz in unterschiedlichen Bereichen Qualifizierung für unterschiedliche Aufgaben		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
6. Beruf und Familie Wir legen Wert auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und entwickeln dafür spezielle Maßnahmen. Zum Beispiel: individuelle und flexible Arbeitszeiten Heimarbeitsplätze Hilfe bei der Suche nach Kinderbetreuungseinrichtungen Unterstützung der Beschäftigten bei häuslicher Pflege von Angehörigen		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		


Prozesse Ziel: Wir haben in jeder Hinsicht sichere und störungsfreie Prozesse, die den Kundenerwartungen und den Beschäftigten gerecht werden. Wir gestalten und entwickeln die betrieblichen Prozesse systematisch und verbessern sie ständig.		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Prozesse“ zu finden.	Handlungsbedarf Bitte ankreuzen	Umsetzung
1. Reibungslose Prozesse Wir planen und beschreiben unsere Prozesse. Wir haben die Schnittstellen (Übergabestellen) definiert und gestaltet. Die Prozesszuständigkeiten haben wir klar geregelt. Unsere Prozesse kennen keine „Abteilungsschranken“. Zum Beispiel: Bei der Planung der Prozesse alle Teilschritte hinsichtlich		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum

ihrer Notwendigkeit und Vollständigkeit analysieren <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Fehlervermeidung Wir berücksichtigen vorausschauend möglichst alle prozessbeeinflussenden Faktoren, um unproduktive Zeiten, Störungen, Qualitätsmängel, Ablaufverzögerungen, Leerläufe, Nacharbeiten zu vermeiden. Zum Beispiel sind systematisch festgelegt: Ressourcenbedarf (wie Finanzen, Personal, Arbeitsmittel, Räume, Schutzeinrichtungen) Qualifikationsanforderungen an die Beteiligten Kostentreiber Gefährdungen der Beschäftigten oder Dritter Abhängigkeiten von anderen Prozessen Abstimmung und Information von Kunden Meldung, Registrierung und Aufzeichnung von Störungen oder Abweichungen Reparatur- und Instandhaltungspläne, Wartungs- und Reinigungspläne Umgang mit fehlerhaften Produkten Ergebnisse der Risikobewertungen und Gefährdungsbeurteilungen nutzen (→ Check Risikobewertung) <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
3. Eignung der Personen Wir setzen für die Prozesse Beschäftigte ein, die für die Arbeitsaufgaben geeignet sind. Zum Beispiel: Qualifikation (Ausbildungsnachweise, Qualifikationsnachweise wie Fahrerlaubnis, Schweißerschein, Schulungsnachweise usw.) Fähigkeiten (möglichst nicht über-/unterfordert) körperliche Eignung (evtl. Befund der arbeitsmedizinischen Vorsorgeuntersuchung), Kenntnisse über die Prozesse (Information, Unterweisung) und Einarbeitung <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		




4. Zusammenarbeit mit anderen Unternehmen Wenn wir mit anderen Unternehmen zusammenarbeiten beziehungsweise andere Unternehmen beauftragen, legen wir Arbeitsaufgaben, Weisungsbefugnisse, Nutzung von Arbeitsmitteln, Information und Unterweisung, Schnittstellen und gegebenenfalls Koordination fest. Zum Beispiel: Subunternehmer Kooperationspartner Zeitarbeitsfirmen Unternehmen im Werkvertrag	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
5. Prozess-Information Jeder, der am Prozess beteiligt ist, kennt den Gesamtprozess und seinen Beitrag dazu. Zum Beispiel: Information über Gesamtprozess und seine ständige Veränderung in Besprechungen/Intranet Prozessbeschreibungen <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
6. Verbesserung Wir prüfen unsere Prozesse ständig und systematisch auf Verbesserungsmöglichkeiten. Zum Beispiel: Kriterien zur Bewertung der Prozesse festlegen (wie Fehlerhäufigkeiten, Ausschuss, Reklamationen, Nachbesserungen, Produktivitätsmessungen, Ausfallzeiten der Beschäftigten, Maschinenstillstände, Rüstzeiten) Erfahrungen der Beschäftigten mit einbeziehen (regelmäßige Besprechungen, Fehlerprotokolle, Befragungen) Erfahrungen der Kunden und Lieferanten mit einbeziehen (Befragungen) Interne Audits/Betriebsbegehungen <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		

Beschaffung Ziel: Die Beschaffung hochwertiger Arbeitsmittel, -stoffe und Leistungen trägt in unserem Betrieb dazu bei, wirtschaftliche und störungsfreie Prozesse zu ermöglichen. Unser Ziel ist ein hoher Standard in Qualität, Sicherheit, Gesundheit sowie Umweltschutz. Wir achten zudem auf soziale Standards. Arbeitsmittel = Werkzeuge, Geräte, Maschinen, Anlagen, Fahrzeuge, Rechner, Software, ...		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Beschaffung“ zu finden.	Handlungsbedarf	Umsetzung
1. Kriterien Wir achten bei der Beschaffung von Arbeitsmitteln, Arbeitsstoffen und Leistungen in erster Linie auf Qualität, Wirtschaftlichkeit, Sicherheit, Gesundheit, Risikominimierung, Umweltverträglichkeit und soziale Standards. Wir achten nicht nur auf den Preis. Zum Beispiel: Kriterien für Wirtschaftlichkeit, Qualität, Sicherheit, Gesundheit, Nachhaltigkeit der Waren und Leistungen sind festgelegt Gekennzeichnete Arbeitsmittel und Persönliche Schutzausrüstungen (PSA) (möglichst beispielsweise GS-, BGPRÜFZERT-, VDE-Zeichen) Möglichkeit des Einsatzes von Ersatzstoffen prüfen, gekennzeichnete Stoffe, Sicherheitsdatenblätter sind vorhanden ggf. anfordern Folgeaufwand beachten Keine minderwertigen, billigen Waren, die zu Störungen und Improvisationen führen Regionale Anbieter vorziehen <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	 <div> vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf </div>	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Festlegung der erforderlichen Spezifikationen Wir legen für Beschaffungsvorgang die erforderlichen Spezifikationen fest. Wir sorgen dafür, dass unsere Beschäftigten, die mit Beschaffungsaufgaben betraut sind, alle Informationen und Qualifikationen haben, die sie für den Einkauf benötigen. Zum Beispiel: Kriterien für Wirtschaftlichkeit, Qualität, Sicherheit, Gesundheit, Nachhaltigkeit sind bekannt Weiterbildungsmaßnahmen Besuch von Messe	 <div> vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf </div>	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum

systematische Marktbeobachtung Internetrecherche <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>		
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
3. Auswahl von Lieferanten und Subunternehmer Wir beauftragen nur Lieferanten, Subunternehmer und Zeitarbeitsfirmen, die unseren Qualitäts-, Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen gerecht werden. Zum Beispiel: Die Anforderungen an Lieferanten und Subunternehmer werden anhand der Kriterien festgelegt Erforderliche Befähigungs- und Zulassungsnachweise einfordern und Gültigkeit prüfen Bewertungskriterien für Lieferantenzuverlässigkeit, Reklamationen und Preis Lieferantendatei <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungsbedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
4. Verträge In den Verträgen mit unseren Lieferanten, Subunternehmern und Zeitarbeitsfirmen legen wir eindeutige Qualitäts- und Sicherheits- und Gesundheitsanforderungen fest. Zum Beispiel: Umfang und Qualität der Leistungen Weisungsbefugnisse erforderliche Unterweisungen Bereitstellung und Qualität von Arbeitsmittel und Schutzausrüstungen und -mitteln <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungsbedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
5. Beschaffung gefährlicher Stoffe Bei der Beschaffung von Produkten, die gefährliche Stoffe enthalten, prüfen wir, ob wir Produktalternativen mit weniger gefährlichen Stoffen verwenden können. Wir achten darauf, dass die Vielfalt und die Menge gefährlicher Stoffe möglichst gering gehalten wird. Zum Beispiel durch:	vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungsbedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum

<p>gezielte Nachfrage beim Fachhandel</p> <p>Recherchen in Datenbanken</p> <p>für eine Aufgabe wird immer dasselbe Produkte verwendet</p> <p>nicht mehr benötigte Restbestände werden konsequent umweltgerecht entsorgt</p> <p>Anfragen bei unserer BG</p>		
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>6. Erfahrungen beachten</p> <p>Bei der Beschaffung berücksichtigen wir Erfahrungen der Führungskräfte, Beschäftigten und Kunden.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p>Verfahren, das sicherstellt, dass Produkte, Arbeitsmittel und -stoffe, mit denen die Beschäftigten schlechte Erfahrungen gemacht haben, nicht wiederbeschafft werden.</p> <p>Bei der Beauftragung von Subunternehmern/Lieferanten die Erfahrungen von Kunden und Beschäftigten sammeln, auswerten und berücksichtigen – Lieferanten-/Subunternehmerdatei</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>	 <p>vorrangig angehen</p> <p>zur Zeit kein Handlungs- bedarf</p>	<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		

Innovation Ziel: Durch Innovationen und kontinuierliche Verbesserung bleiben wir konkurrenzfähig. Innovationen = Produktinnovationen, Prozessinnovationen und soziale Innovationen		
Grundlegende Checkpunkte Tipps und Hinweise sind im Leitfaden „Guter Mittelstand – Erfolg ist kein Zufall“ im Kapitel „Innovation“ zu finden.	Handlungsbedarf Bitte ankreuzen	Umsetzung
1. Impulse und Motivation Wir motivieren unsere Beschäftigten, ständig über bessere/neue Möglichkeiten bei der Arbeit und über neue Produkte und Leistungen nachzudenken. Wir ermuntern und fördern sie, ihre Ideen einzubringen. → Check Personalentwicklung, → Check Unternehmenskultur Zum Beispiel: Regelmäßige Teambesprechungen über mögliche Neuerungen Meckerkasten/ Ideenmanagement Vorschlagswesen Weiterbildung, Trainings Messebesuche Fachpresse Kooperationen Beteiligung an Forschungsprojekten <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		
2. Trenderfassung Wir haben festgelegt, wie Entwicklungen und aktuelle Trends in den Bereichen Markt, Technologien, Arbeitsorganisation, Kundenbedarf und Gesellschaft erfasst werden. Zum Beispiel: beziehen von Fachzeitschriften systematische Recherche im Internet Besuch von Messen, Kongressen und Fachkonferenzen; branchenübergreifender Erfahrungsaustausch Kundenforen <u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u>	vorrangig angehen zur Zeit kein Handlungs- bedarf	Verantwortlich: Beginn: Datum Kontrolle: Datum
Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen		

<p>3. Praxisbezug</p> <p>Wir achten darauf, dass Innovationen praxisnah sind und für uns passen. Nicht jeder Trend sollte verfolgt werden.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p style="padding-left: 40px;">Nutzen für unsere Produkte, Leistungen und Prozesse stehen im Vordergrund</p> <p style="padding-left: 40px;">Wirtschaftlichkeitsaspekt beachten / Kosten-/Nutzen-Analyse</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>4. Erfahrungen nutzen</p> <p>Wir beteiligen die Beschäftigten an der Umsetzung von Innovationen, um möglichst viele Erfahrungsbereiche einzubeziehen und um eine hohe Akzeptanz gegenüber der Innovation zu erzielen.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p style="padding-left: 40px;">Prämien</p> <p style="padding-left: 40px;">Beschäftigte an betrieblichen Sonderprojekten beteiligen</p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		
<p>5. Innovationskooperationen</p> <p>Wir kooperieren mit anderen Unternehmen, Fach-/Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, um neue Produkte/Dienstleistungen, Verfahren und Konzepte zu entwickeln und umzusetzen.</p> <p>Zum Beispiel:</p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Förderprogramme</u></p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Geförderte Forschungsprojekte</u></p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Studien-/ Diplomarbeiten</u></p> <p style="padding-left: 40px;"><u>Lehraufträge</u></p> <p><u>Praxishilfen zur Umsetzung ></u></p>		<p>Verantwortlich:</p> <p>Beginn: Datum</p> <p>Kontrolle:</p> <p>Datum</p>
<p>Ideen/Maßnahmen/Bemerkungen</p>		

Maßnahmeplan					
Checkpunkte	Maßnahmen	Priorität	Umsetzung		
			Verantwortlich	Beginn: Datum	Kontrolle: Datum

Bernd Klinkhammer

Maßnahmenmanagement bei schwankenden Marktpreisen

1 Ausgangssituation, Problem- und Zielstellung

Den Erlösen aus der Vermarktung von Sekundärrohstoffen kommt mit dem Wechsel von der Abfallwirtschaft zur Kreislaufwirtschaft für die entsorgungspflichtigen Körperschaften und deren Gebührenhaushalte eine zunehmende Bedeutung zu. Hierzu zählen heute in der Verantwortung der entsorgungspflichtigen Kommunen insbesondere die Sekundärrohstoffe

- Altpapier,
- Metalle,
- Altholz und
- Brennstoff aus biogenen Abfällen.

In einer weiteren Betrachtung kann die Vermarktung kommunaler Infrastruktureinrichtungen zur gewerblichen Mitnutzung oder auch die Vermarktung von kommunalen Verwertungs- und Beseitigungskapazitäten mit einbezogen werden. Dies bedeutet, dass Erlöse aus dieser wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen einen zunehmend größeren Anteil an dem Gebührenhaushalt einnehmen. In 2008 betrug dieser Anteil bei sehr vielen Kommunen, die sich geschickt an den abfallwirtschaftlichen Marktprozessen zu beteiligen wussten, bereits deutlich mehr als 10 % ihres jährlichen Gebührenbedarfes für die Abfallwirtschaft. Zum Teil konnten auf dieser Basis für die Bürger Gebühren gesenkt oder zumindest stabil gehalten werden.

Diese Erfolge der Kommunen basieren auf der direkten und zum Teil indirekten Teilnahme an globalen Märkten der Kreislaufwirtschaft, die sehr starken Preisschwankungen unterliegen können.

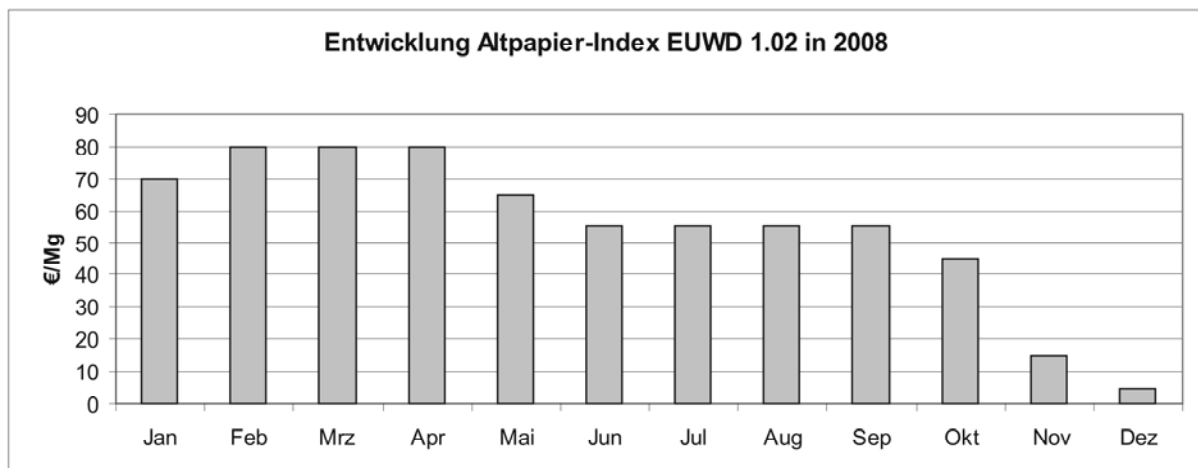


Abbildung 1: Entwicklung des Preises für die Sorte 1.02 in 2008

Hat eine Kommune beispielsweise in diesem Zeitraum eine Jahresmenge von 9.500 Mg zu flexiblen Marktpreisen vermarktet, sah sie sich vor allem in 2008 mit sinkenden Papierpreisen konfrontiert.

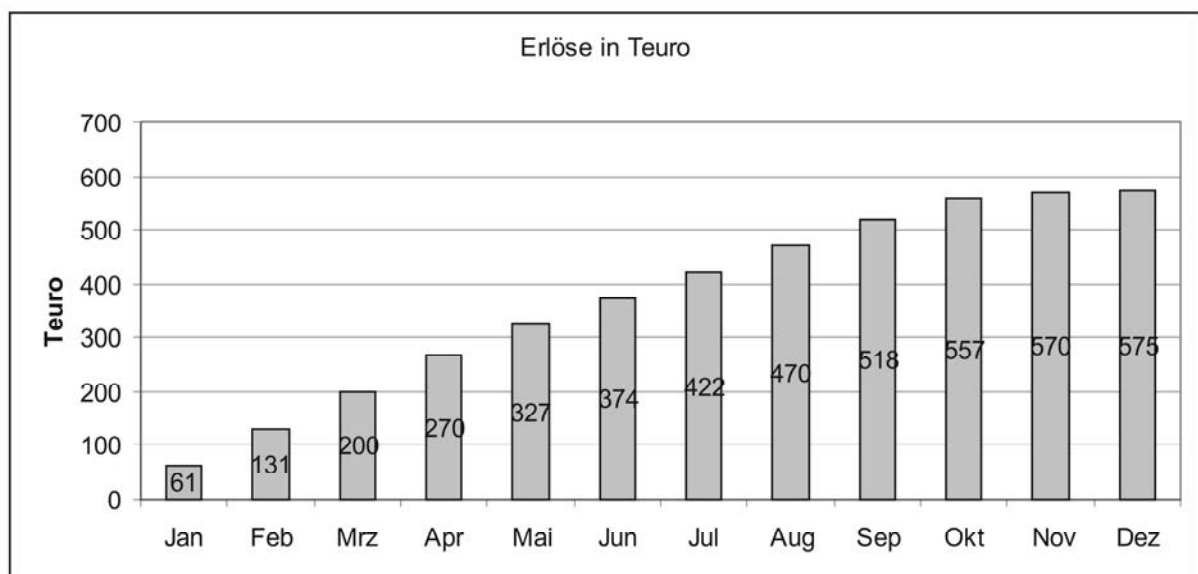


Abbildung 2: Einnahmenentwicklung in 2008 bei einem variablen Papierpreis bezogen auf den oberen EUWID mit dem Aufschlagfaktor 1,1

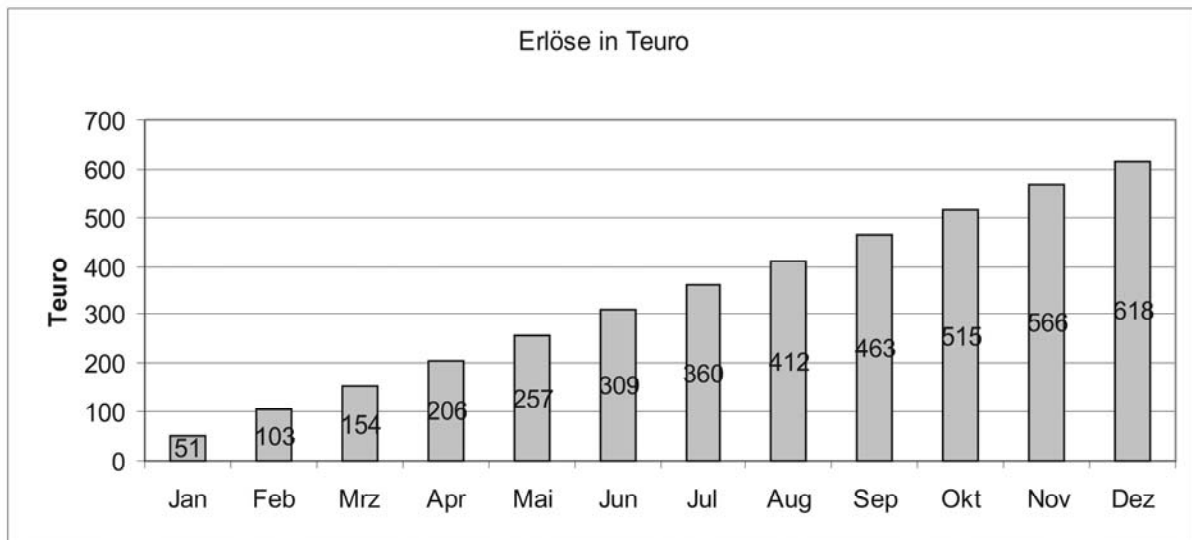


Abbildung 3: Einnahmenentwicklung in 2008 bei einem fixen Papierpreis von 65 €/Mg PPK

In diesem Beispiel wäre ein Fixpreis in Höhe von 65,- € die bessere Variante gewesen.

Die Kombination aus den Preisschwankungen an Sekundärrohstoffmärkten und der zunehmenden Bedeutung dieser Sekundärrohstoffmärkte für den kommunalen Gebührenhaushalt stellt die entsorgungspflichtigen Kommunen hierbei vor gänzlich neue Aufgaben, die es im Sinne der Gebührenzahler zu bewältigen gilt.

In der Regel verfolgen die Kommunen bei Ihrer Gebührenpolitik in diesem Zusammenhang zwei Ziele:

- Minimierung des Gebührenbedarfes
- Gebührenkontinuität

Die Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes stellen dabei die von den Kommunen zu beachtenden Restriktionen dar, die aus der Entwicklung heraus bis heute den mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz bewusst angestrebten Veränderungen nicht wirklich Rechnung tragen.

Nachfolgend werden Maßnahmen aufgezeigt, mit deren professionellen Einsatz die vorgenannten Ziele auch unter Beachtung der gebührenrechtlichen Rahmenbedingungen erreicht werden können.

2 Aktions- und Maßnahmenfelder im Zusammenhang mit schwankenden Preisen

An dem Beispiel Altpapier lassen sich die Aktions- und Maßnahmenfelder sehr anschaulich aufzeigen, die sich im Zusammenhang mit schwankenden Preisen ergeben. Denn der Markt für Altpapier hat bereits viele Marktphasen durchlaufen, vor denen andere Sekundärrohstoffmärkte

noch stehen. Ihm kommt sozusagen eine Pilotfunktion zu. Die Aktions- und Maßnahmenfelder lassen sich somit auch auf die übrigen Handlungsfelder der Kommunen übertragen.

Wenn Preise für Altpapier schwanken, stellen sich insbesondere die drei folgenden Fragen:

- Wie lassen sich Erfassungsmengen und -qualitäten sichern?
- Wie lässt sich die Preisentwicklung im Sinne der Kommune ergebnisoptimal handhaben oder nutzen?
- Wie erreiche ich eine möglichst weitreichende Gebührenverstärkung trotz Erlösschwankungen?

Hieraus lassen sich die drei nachfolgenden Aktions- und Maßnahmenfelder ableiten:

- Gebührenpolitik,
- Preispolitik,
- Marktpolitik.

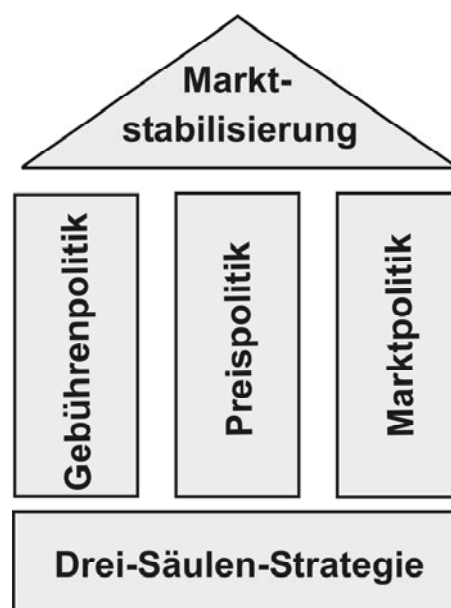


Abbildung 4: Drei-Säulen-Strategie bei schwankenden Preisen für Sekundärrohstoffe

Die nachfolgenden Kapitel widmen sich diesen Politikbereichen.

2.1 Gebührenpolitischer Ansatz: Das „ZAV-Modell Altpapier“ zur Gebührenverstärkung und Mengensicherung

Das Kommunalabgabengesetz gibt für eine Verstärkungspolitik bei schwankenden Erlösen aus der Vermarktung innerhalb des kommunalen Gebührenhaushaltes keinen wirklichen Raum. Dennoch ist die Gebührenkontinuität für viele Kommunen ein wichtiger Aspekt innerhalb der Gebührenpolitik.

Das „ZAV-Modell Altpapier“ verfolgt dabei die zwei folgenden Ansatzpunkte:

- Wie ist die Mengensicherung auch in Zeiten einer Hausse (Hochpreisphase) auf dem Altpapiermarkt zu gewährleisten?
- Wie können die Gebührensätze des ZAV dem Einfluss der Papierpreisschwankungen entzogen werden, um eine Verstetigung der Gebührensätze zu erreichen?

Die Antwort ist einfach: In dem „ZAV-Modell Altpapier“ werden die Erlöse der Vermarktung des Altpapiers

- zeitversetzt und
 - uneingeschränkt
- an die Gebührenschuldner ausgekehrt.

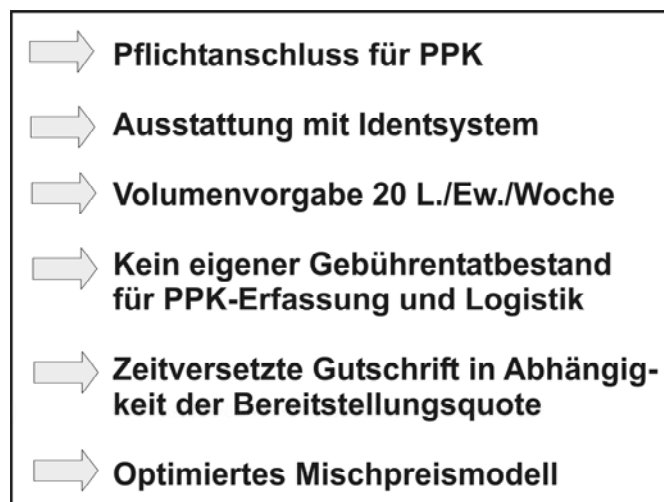


Abbildung 5: Eckpunkte des ZAV-Modells Altpapier

Die Erlöse aus der Vermarktung des Altpapiers werden nicht mehr in der Kalkulation der kommunalen Gebührensätze für andere abfallwirtschaftliche Leistungen angesetzt. Die Kosten für die Erfassung des Altpapiers werden in dem Gebührensatz für das Restabfallgefäß abgebildet. Den Gebührenschuldner wird weiterhin ein definiertes und für alle gleiches Behältervolumen, auch für Altpapier, zugewiesen. Die Abfallgefäße zur Erfassung von Altpapier sind mit einem Chip ausgestattet. Mit Hilfe eines elektronischen Identsystems wird erfasst, wie häufig ein Behälter für Altpapier zur Leerung bereitgestellt wurde.

In dem ersten Betriebsjahr dieses Systems erhalten alle Gebührenschuldner in Abhängigkeit ihrer Bereitstellungsquote eine entsprechend hohe Gutschrift, die in dem Gebührenbescheid des Folgejahres verrechnet wird. Die Erlöse in dem ersten Betriebsjahr stellen dabei bezogen auf die Bereitstellung einen symbolischen Wert dar, der deutlich unter dem tatsächlich realisierten Vermarktungserlös liegt. Damit wird das Ausschüttungspotential für das Betriebsjahr 2 angespart. In dem Betriebsjahr 2 wird das Ausschüttungspotential für das Betriebsjahr 3 angespart. Die Ausschüttung erfolgt entsprechend zeitversetzt und in voller Höhe.

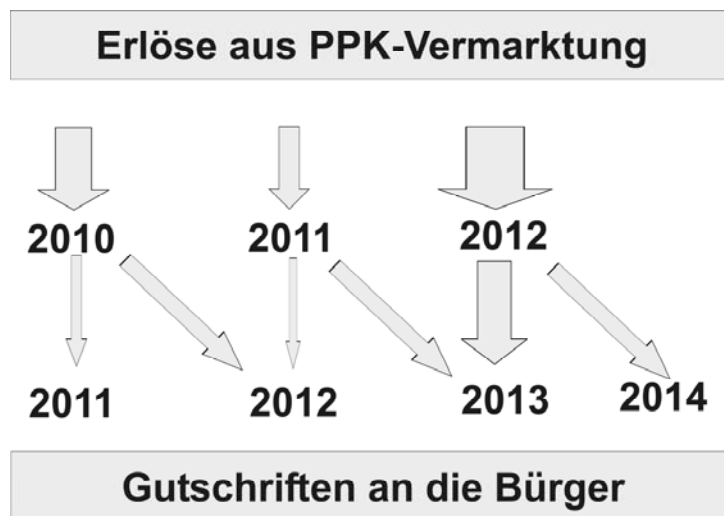


Abbildung 6: Ausschüttungspolitik im „ZAV-Modell Altpapier“

Die Wirkungen dieses „ZAV-Modells Altpapier“ lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Durch diese zeitversetzte Ausschüttung der Erlöse aus dem Vorjahr an die Gebührenzahler reduziert sich das gebührenkalkulatorische Risiko für die Kommune auf Null.
- Erlösschwankungen werden in Zukunft beim Gebührenzahler im Gebührenbescheid abgebildet. Die übrigen Gebührensätze für klassische abfallwirtschaftliche, ausschließlich kostenbasierte Leistungen bleiben von Preisschwankungen vollkommen unberührt. Es findet somit eine Verschiebung schwankender Erlöse vom kommunalen Gebührenhaushalt in den privaten Haushalt statt.
- Die Altpapiermengen werden durch diese Vergütung gegenüber gewerblichen Sammlern auch in einer Hochpreisphase nachhaltig gesichert.
- Der Gebührenzahler erhält einen Anreiz, die Altpapiermengen konsequent dem Gefäß für Altpapier zuzusortieren. Die Erfassungsmengen an Altpapier steigen entsprechend an.

2.2 Preispolitischer Ansatz: Konjunkturabhängige Preismodelle für die Vergütung von Altpapier

Das Ziel der Kommunen ist es, die Vermarktung des Altpapiers im Sinne der Gebührenzahler zu optimieren und eine Wertever Verschwendung durch ein suboptimales Preismodell zu verhindern.

Die Auswahl des „richtigen“ Preismodells hängt dabei ganz wesentlich davon ab,

- wie man die Preisentwicklung in dem betrachteten Zeitraum einschätzt und wie diese Entwicklung dann tatsächlich auch eintritt und
- welche Risikoneigung (abzubilden in einem Risikoprofil) die betreffende Kommune besitzt.

Dies gilt es in Abhängigkeit der jeweiligen wirtschaftlichen Situation der Realwirtschaft neu zu bewerten und im Rahmen der Formulierung des Risiko-/Chancenprofils der Kommune

auszujustieren. Vor diesem Hintergrund ist es offensichtlich, dass es kein Preismodell gibt, das in jeder Konjunkturphase immer das Beste ist.

Grundsätzlich kommen drei unterschiedliche Preismodelle in Betracht:

- Festpreismodell
- Variables Preismodell
- Mischmodell aus Festpreismodell und variablem Preismodell: KMP+2

Festpreismodell

Das Festpreismodell fragt bei den Anbietern einen garantierten Festpreis ab, der unabhängig von der Marktentwicklung über die gesamte Laufzeit des Vertrages vergütet wird.

Die Verwendung dieses Modells empfiehlt sich dann, wenn man zu Vertragsbeginn für den Betrachtungszeitraum der Vertragslaufzeit mit sinkenden Preisen an dem Rohstoffmarkt für Altpapier rechnet.

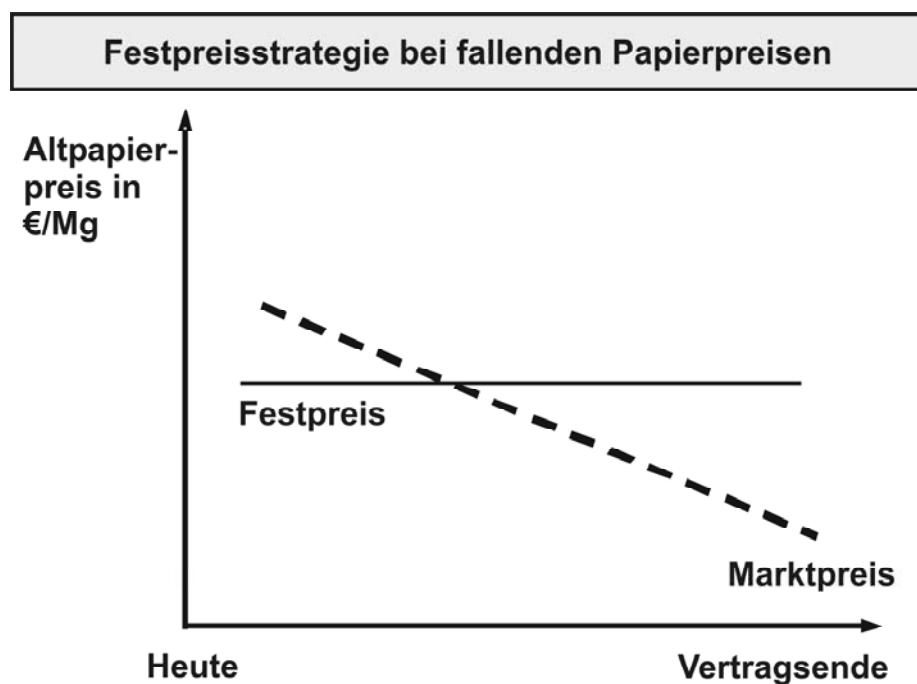


Abbildung 7: Preisstrategie bei prognostiziert fallenden Papierpreisen

Variables Preismodell

Das variable Preismodell fragt bei den Anbietern einen garantierten Aufschlag in prozentualer oder absoluter Höhe auf einen öffentlichen Preisindex ab, der über die gesamte Laufzeit des Vertrages Gültigkeit hat. Die Vergütungspreise entwickeln sich somit parallel zur Marktentwicklung, steigend wie auch fallend.

Dieses Modell kann mit einer Mindestvergütung kombiniert werden, die ein Absinken der Vergütung unter eine bestimmte Marke verhindert. Je höher diese Mindestmarke gesetzt wird, geht

der eigentliche Charakter des variablen Preismodells zu Gunsten eines Festpreismodells verloren und stellt eine Sonderform eines Mischmodells dar.

Die Verwendung des klassischen Modells ohne weitere Preisbestandteile empfiehlt sich dann, wenn man zu Vertragsbeginn für den Betrachtungszeitraum der Vertragslaufzeit mit steigenden Preisen an dem Sekundärrohstoffmarkt für Altpapier rechnet.

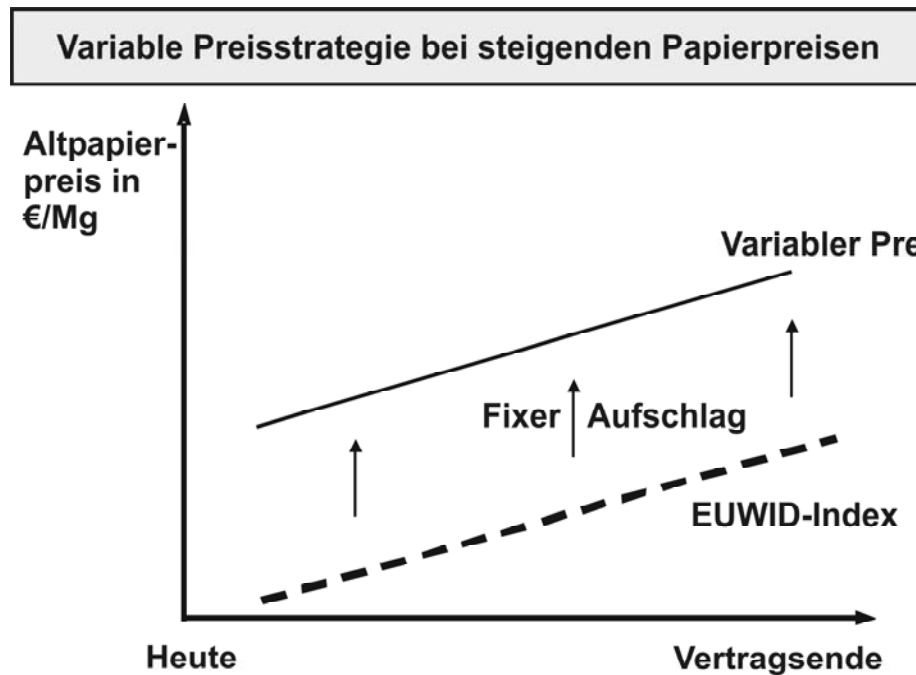


Abbildung 8: Preisstrategie bei prognostiziert steigenden Papierpreisen

Mischmodell aus Festpreis und variablem Preismodell: KMP+2

Das Preismodell KMP+2 ist dreistufig angelegt.

Stufe 1: Garantierter Mindestpreis

Der Bieter offeriert einen Mindestpreis, den er für die Dauer der Laufzeit unabhängig von der tatsächlichen Marktentwicklung garantiert.

Die Kommune kann an dieser Stelle eine ihrem Risikoprofil entsprechende Vorgabe machen, die der Bieter zwingend zu beachten hat.

Dieser Preis stellt die für die Kommune maßgebliche Mindestgröße im Rahmen ihrer Gebührens-kalkulation dar.

Stufe 2: Bonusfaktor I

Der Bieter gibt einen Prozentsatz zwischen 0 und 100 an. Dieser Bonus zeigt auf, zu welchem Anteil der Bieter die Marktpreise an die Vergabestelle auskehrt, wenn die Marktpreise während der Vertragslaufzeit tatsächlich den garantierten Mindestpreis übersteigen.

Hier partizipiert die Kommune an einer positiven Marktentwicklung.

Stufe 3: Bonusfaktor II

Der Bieter verpflichtet sich zu einem Prozentsatz zwischen 0 und 15. Dieser Bonus gibt an, welchen Aufschlag der Bieter der Kommune bezogen auf den EUWID-Index unabhängig von dem tatsächlichen Marktpreis einräumt.

Dieser Preisbestandteil trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich bei dem EUWID-Index um einen Durchschnittswert handelt, mit deutlichen regionalen Unterschieden, die hier im konkreten Einzelfall abgebildet werden können.

Es kommt monatlich die Summe der drei Preisbestandteile zur Abrechnung.

Die übrigen für den Bieter kalkulationsrelevanten Rahmenbedingungen wie zum Beispiel die Laufzeit des Vertrages oder Sicherheitsleistungen sind individuell nach den Bedarfen der Kommune und in Abhängigkeit der jeweiligen Marktsituation zu definieren.

Wertung

Die Dreistufigkeit des Preismodells erschwert nicht nur eine unzulässige Marktabsprache zwischen den möglichen Bietern und wirkt somit präventiv, sondern ermöglicht die unterschiedlichen Risikoprofile der Kommunen mit den unterschiedlichen Leistungsprofilen der Anbieter zum Vorteil für alle Beteiligten in Übereinstimmung zu bringen. Insbesondere bei der Notwendigkeit von Entscheidungen unter großer Unsicherheit bietet das Modell KMP+2 die Möglichkeit, die Vorteile eines Festpreismodells und eines variablen Preismodells zu kombinieren und somit eine Risikostreuung zu erzielen.

Da die Vermarktung von kommunalem Altpapier einen Beschaffungsvorgang darstellt, der den Regelungen der VOL/A unterliegt, ist im Verfahren vor Angebotsabgabe offen zu legen, wie die drei Preisbestandteile bewertet werden.

Bei den drei Preisbestandteilen handelt es sich sowohl um €- als auch %-Angaben, so dass alle Werte in addierbare Nutzenwerte zu transferieren sind. Diesen Vorgang kann die Kommune nutzen, durch Gewichtung der einzelnen Preisbestandteile ihr Risikoprofil zu definieren, so dass der Umrechnungsfaktor gleichzeitig den Gewichtungsfaktor darstellt.

Es gibt heute sogenannte PPK-Risiko-Profiler. Das sind Simulationsprogramme, mit deren Hilfe die Kommune bei Mischpreismodellen ihr Risikoprofil mit ihren Preisprognosen spiegeln kann. Diese Simulationsmodelle geben den Kommunen die Möglichkeit, sich die wichtige Frage nach dem richtigen Preismodell für PPK zu „erarbeiten“ und nicht nur nach dem „Bauchgefühl“ zu treffen. Gleichzeitig erhält die Kommune eine hinreichende Dokumentation ihrer Entscheidung in dieser für den Gebührenhaushalt wichtigen Frage, die den Prüfungsämtern und Rechnungshöfen vorgelegt werden kann.

Vertragsrechtliche Absicherung

Für alle Preismodelle gilt:

Mit geprüften Vertragsregelungen ist sicherzustellen, dass sich auch bei extremen Marktveränderungen der Vertragspartner nicht auf eine Position des Wegfalls der Geschäftsgrundlage zurückziehen kann.

Durch angemessene und im Rahmen der VOL/A zulässige Vertragsstrafenregelungen kann eine Positionsstärkung gegenüber anderen Kunden des Drittbeauftragten angestrebt werden.

In jedem Fall sollte auf eine ausreichende Besicherung geachtet werden.

Indem vertraglich ein Notfallmanagement für Extrementwicklungen vorgesehen wird, kann die Kommune ihren eigenen Handlungsspielraum für weitere Maßnahmen erweitern.

2.3 Marktpolitischer Ansatz: Marktkultivierung und Risikostreuung in der kommunalen Familie

Marktkultivierung bedeutet in diesem Zusammenhang, Rahmenbedingungen zu schaffen, die eine Konzentrierung auf der Seite der Nachfrage nach Altpapier entgegen wirkt. Hier kommt der kommunalen Nachfrage eine ganz wesentliche marktpflegerische Funktion zu, von der die Kommunen langfristig profitieren.

Die möglichen Ansatzpunkte ergeben sich vor allem bei der Festlegung von Regionallosen, Vertragslaufzeiten und Preismodellen.

Vereinzelte ist im Markt zu beobachten, dass sich einzelne Kommunen bei der Vermarktung des Altpapiers beispielsweise zusammenschließen.

Geschieht dies mit dem Ziel, Kosten der Vergabeverfahren zu optimieren, ist dies sicherlich ein sinnvoller Ansatz.

Beachte:

Wird dagegen mit der Bündelung der Mengen darauf spekuliert, bessere Preise bei der Vermarktung zu erzielen, ist dieser Ansatz kritisch zu hinterfragen.

Mengenbündelung bringt weder kurz- noch langfristig höhere Vermarktungserlöse!

Vergleiche belegen, dass mit der Mengenbündelung keine höheren Vermarktungserlöse erreicht werden. Die Erfolgsfaktoren liegen in anderen Umständen begründet.

Selbst konzernweite Mengenbündelungen in einer sechsstelligen Jahrestonnage haben in der Vergangenheit keine nachhaltigen Zusatzgewinne bei der Vermarktung gewährleistet.

Im Gegenteil, es wird der regionale Altpapiermarkt systematisch ausgetrocknet, da kleinere Anbieter letztlich verdrängt werden. Denn auch mit dem Zusammenschluss einzelner Kommunen erreichen diese bei weitem keine überregionale Bedeutung.

Erfolgt mit dem kommunalen Zusammenschluss auch eine Gleichschaltung im Zusammenhang mit dem Preismodell, konzentriert sich für den Anbieter das Risiko in einem existentiellen Maße deutlich auf!

Nur die Tatsache, dass Papierhändler eine Vielzahl von Kommunen mit unterschiedlichen Preismodellen unter Vertrag bzw. in ihrem Portefeuille hatten, hat diesen Händlern im Jahreswechsel 2008/2009 den Weg zum Insolvenzgericht erspart. Daher sollte es im Interesse der Kommunen liegen, mit geeigneten Maßnahmen für sich und ihre Vertragspartner eine Risikostreuung zu bewirken. Diese auf die Einzelkontrakte bezogenen Gestaltungsvielfalt ist wesentlicher Bestandteil einer ergebnisoptimierten Marktkultivierung und schließt eine verfahrenstechnische Kooperation von Kommunen nicht aus.

Es sollte daher das Ziel sein, im Hinblick auf Laufzeiten, Preismodelle und Regionallose aus kommunaler Sicht einen Beitrag zur Marktkultivierung und Risikostreuung zu leisten. Es profitieren letztlich alle Beteiligten.

3 Fazit

Mit den gebühren-, preis- und marktpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten kann jede entsorgungspflichtige Kommune ein interessantes und wirksames Maßnahmenbündel schnüren, um auf Preisschwankungen der Sekundärrohstoffmärkte zu reagieren. Die Optimierung der eigenen Haushalte und die Pflege der dafür notwendigen Märkte können sehr wohl in Einklang gebracht werden. Dies stellt darüber hinaus die Voraussetzung für langfristig funktionierende Märkte dar, von denen alle Beteiligten profitieren.

Langfristig rechnen die meisten Experten mit steigenden Preisen für Rohstoffe, so auch für Sekundärrohstoffe. Da sich aber aktuell die Finanzwirtschaft von der Realwirtschaft abgekoppelt hat, muss kurz- und mittelfristig mit unerwarteten Preisschwankungen um diesen langfristigen Trend gerechnet werden. Insofern kommt dem kommunalen Maßnahmenmix eine wichtige stabilisierende Wirkung zu.

Klaus Gellenbeck

Demografiesicheres Gebührensystem

Der demografische Wandel ist in den letzten Jahren zunehmend in den Blickpunkt der öffentlichen Diskussion geraten. Er umfasst u. a. die Phänomene

- zunehmend alternde Gesellschaft
- Rückgang der Bevölkerungszahlen
- Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße

So muss bis zum Jahr 2030 in Deutschland mit einem Bevölkerungsverlust von etwa 5,2 Mio. Einwohnern gerechnet werden, wobei die Entwicklung regional sehr unterschiedlich sein wird: 54 % der Kreise und kreisfreien Städte werden um mehr als 5 % schrumpfen, 40 % werden stagnieren (+/- 5 %) und nur 6 % werden um mehr als 5 % wachsen. Darüber hinaus wird eine Veränderung der Altersstruktur mit einem zunehmenden Anteil der Altersklasse 60+ von heute rd. 25 % auf künftig rd. 37 % sowie eine Abnahme der durchschnittlichen Haushaltsgröße eintreten.

Während in anderen Dienstleistungsbereichen das Thema „Demografischer Wandel“ bereits intensiv beleuchtet wurde, ist dieses in der Abfallwirtschaft bislang kaum der Fall. Teilweise werden Untersuchungen durchgeführt und Maßnahmen umgesetzt, die sich auf die Auswirkungen der älter werdenden Belegschaft in der Müllsammlung und die Leistungsfähigkeit beziehen. Über den Einfluss der demografischen Entwicklung auf die Abfallmenge und deren Zusammensetzung sowie auf Kosten und Gebühren ist bislang wenig bekannt. Allgemein wird davon ausgegangen, dass das Abfallaufkommen privater Haushalte u. a. abhängig ist von

- der absoluten Bevölkerungsentwicklung
- der Altersstruktur
- der Kaufkraft (Konsum)
- der Haushaltsgröße und
- der Einwohnerdichte (Stadt/Land)

Die hier genannten Einflussfaktoren für das Abfallaufkommen werden sich in den nächsten Jahren grundlegend verändern, wobei insbesondere die jeweilige spezifische regionale oder auch stadtteilbezogene Ausprägung für das Aufkommen maßgeblich sein wird. Die Arbeitsgemeinschaft aus Prognos und INFA untersucht diese Zusammenhänge, damit sich Kommunen und Betriebe rechtzeitig auf die sich verändernde Situation einstellen und sich durch strategische Maßnahmen den anstehenden Herausforderungen stellen können.

Die Abfallerfassung und die getrennte Sammlung von Abfällen zur Verwertung stoßen sowohl in sehr dicht besiedelten Gebieten (Trennverhalten der Bevölkerung) als auch in sehr ländlichen Strukturen (Wirtschaftlichkeit der getrennten Erfassung) an ihre Grenzen. Diese Grenzen werden durch den demografischen Wandel verstärkt. Außerdem halten neue Techniken (Seitenlader, Groß-/Spezialfahrzeuge, Umladesysteme) und Organisationsformen (Bringsysteme, Kombinationen mit haushaltsnahen Dienstleistungen) Einzug in die Abfallwirtschaft. Darüber hinaus erfordern beispielsweise die Zunahme von Singlehaushalten und insbesondere die Alterung der Gesellschaft neue Dienstleistungsangebote zur Abfallerfassung.

Die demografische Entwicklung hat somit regional sehr unterschiedliche Auswirkungen auf

- das Abfallaufkommen
- die Abfallzusammensetzung
- die Logistik
- die Anlagenplanung und -auslastung
- die Serviceleistungen (alternde Bevölkerung)
- die Mitarbeiterstruktur- und Einsatzfähigkeit (alternde Belegschaft)
- die Kosten und damit
- die Abfallgebühren

So sinkt beispielsweise das Gesamtabfallaufkommen zunächst mit abnehmender Einwohnerzahl, gleichzeitig steigt das spezifische Aufkommen je Einwohnern und Jahr mit abnehmender Haushaltsgröße an (Abb. 1).

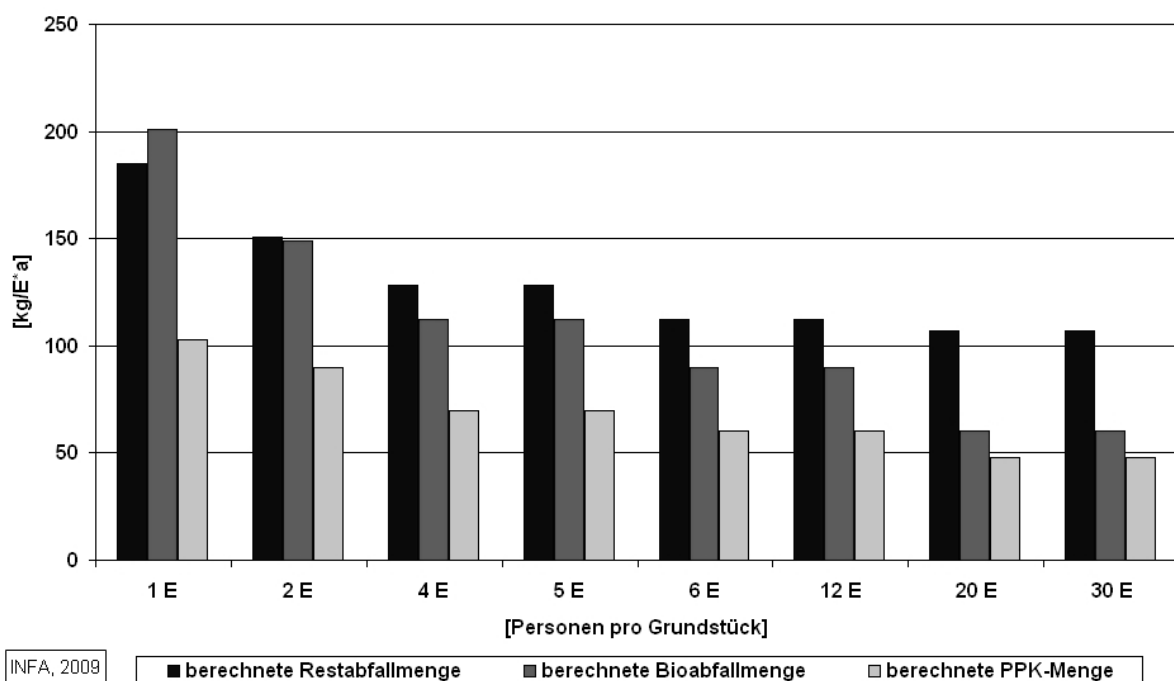


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Abfallmenge und Haushaltsgröße (hier: Personen pro Grundstück; Beispiel aus einem Entsorgungsgebiet)

Die Abfallgebühren werden durch die demografische Entwicklung in mehrfacher Hinsicht beeinflusst. Neben den Auswirkungen auf die Kosten, die über die Gebühren gedeckt werden müssen, sind in Abhängigkeit vom Gebührenmodell auch Auswirkungen bei der Umlage auf die Gebührensätze und damit bei der Kostendeckung zu erwarten. Daher ist zunächst zu prüfen, welche Kosten von den Entwicklungen betroffen sind. Grundsätzlich umfasst der Gesamtgebührenbedarf die Kosten aller abfallwirtschaftlichen Leistungen für sämtliche Abfallströme, wie Restabfall, Bioabfall, Sperrmüll, Altpapier, Grünabfall, Sonderabfallkleinmengen sowie alle Abfälle, die an den Recyclinghöfen angeliefert werden etc. Hier fließen somit die folgenden Kostenarten ein:

- Abfallabfuhr (Erfassung, Sammlung, Transport und Ent-/Umladung)
- Abfallverwertung/-beseitigung (MVA, MBA, Deponie, Kompostierung, Vergärung und Sonstige)
- Beseitigung wilder Abfallablagerungen
- sonstige Kosten, z. B. für Nachsorge von Altdeponien
- Abfallberatung (Grundbetreuung der Bürger, Beratung, Beschwerdemanagement, Sonderprojekte insbesondere von Großwohnanlagen)
- Gebührenveranlagung
- Anteil allgemeiner Verwaltung

Im Bereich der Logistikkosten führt beispielsweise eine stärkere Zersiedelung zunächst durch sinkende Bevölkerungszahlen auf Grund einer geringeren Behälterdichte zu höheren spezifischen Entleerungskosten. Auf Grund der Organisation der Abfuhr in verdichteten Räumen kann sich dieses Verhältnis aber auch umkehren.

Sinkende Abfallmengen führen im Bereich der Abfallbehandlung in eigenen Anlagen sowie in allen Bereichen, in denen Leistungen mit einem entsprechenden Fixkostenanteil vorgehalten werden müssen, zu einem Kostenanstieg. Gleichzeitig werden durch die älter werdende Bevölkerung der Servicebedarf bei den abfallwirtschaftlichen Leistungen (mehr Vollservice, Sperrmüllabholung aus der Wohnung etc.) und damit auch die Kosten ansteigen.

Im Hinblick auf das Gebührenmodell sind in Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung die folgenden Aspekte von Bedeutung. So stellt sich erfahrungsgemäß das Verhältnis zwischen den tatsächlichen Kosten und den Gebühren in den verschiedenen Strukturen sehr unterschiedlich dar. Während in der Ein- und Zweifamilienhausbebauung die Kosten je Grundstück häufig über den dort veranschlagten Gebühren liegen, kehrt sich dieses Verhältnis bei der Mehrfamilienhausbebauung um (Abb. 2). Geht man von einer Zunahme kleinerer Einheiten aus, so würde damit die Unterfinanzierung steigen. Zudem wirkt sich die demografische Entwicklung über die Bemessungsgrundlage der Gebühren (Behälterbezug, Haushaltsbezug, Einwohnerbezug) aus.

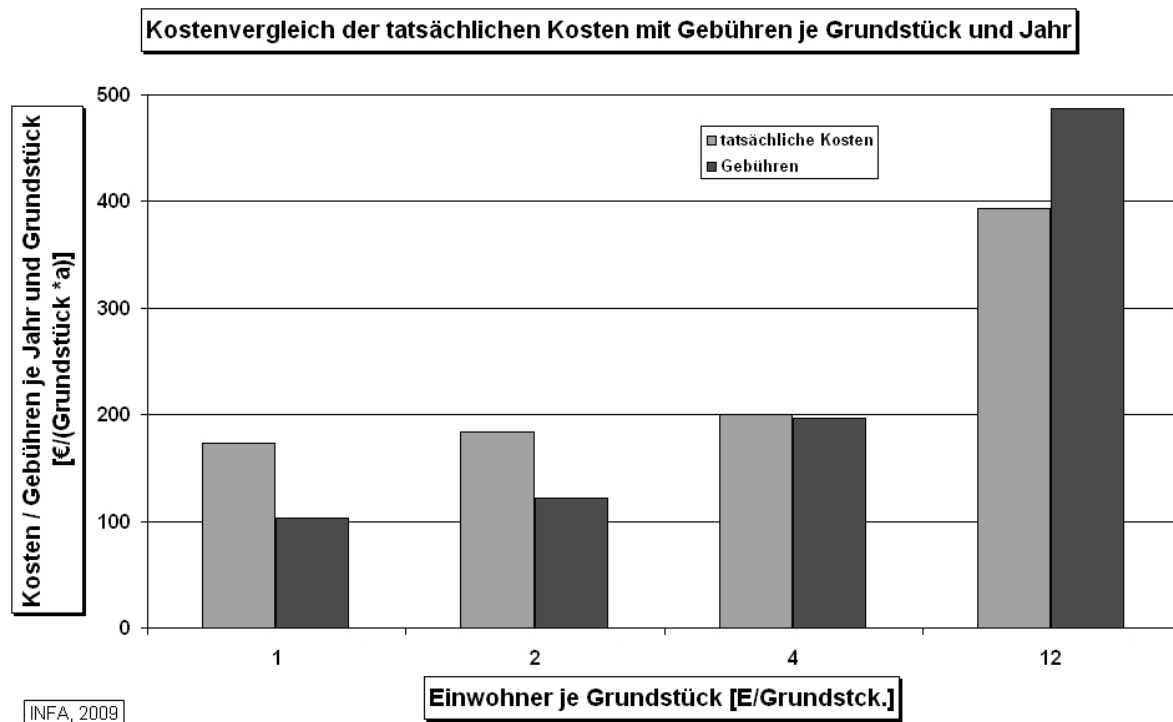


Abbildung 2: Vergleich von Kosten und Gebühren (Beispiel aus einem Entsorgungsgebiet)

Vor diesem Hintergrund rückt bei den Abfallgebühren, die in vielen Städten ständigen Diskussionen unterliegen und bei denen bislang häufig die Aspekte wie Rechtssicherheit, Gebührengerechtigkeit, Kostendeckung, Stadtsauberkeit, Anreize zur Abfallvermeidung und getrennten Sammlung, Transparenz, Sozialverträglichkeit, Umsetzbarkeit etc. im Fokus standen, zunehmend die Frage nach „demografiesicheren Gebührenmodellen“ in den Vordergrund.

Bezogen auf die Herausforderung „demografiesicheres Abfallgebührenmodell“ sind je Stadt/Kreis zunächst folgende Fragen zu stellen:

- Welche demografische Entwicklung tritt ein (Bevölkerungsanzahl, Haushaltsgrößen, Altersstruktur etc.)?
- Wie verändern sich daraus
 - Kosten,
 - Behälteranzahl,
 - Behältervolumina,
 - Serviceansprüche u. v. m.?
- Sind die daraus abzuleitenden zukünftigen Gebührensätze auf Basis des heutigen Gebührenmodells stabil?
- Welche Änderungen mit dem Ziel der Demografiesicherheit sind zielführend?

Als demografiesicherere Komponenten eines Gebührenmodells können zunächst benannt werden:

- Grundgebühr
 - je Behälter (nach Anzahl, nicht Größe)
 - je Haushalt (nach Anzahl, nicht Größe)
 - je Grundstück
- Modelle „Gebührensätze = Kosten je Gebührenschuldner“, d. h. angepasste degressive Modelle

Demografieunsicherere Komponenten eines Modells sind:

- rein lineare Gebührenmodelle
- Modelle mit Abschlägen für Kleinhaushalte
- Grundgebühr je Einwohner

Zentrale Herausforderung für Verantwortliche ist somit die Prüfung, inwieweit Gebührenstrukturen und deren Elemente u. a. auch demografiesicher im Sinne von langfristiger Kostendeckung sind, oder zu Gebührenaufschlägen und damit zu Gebührensatzsteigerungen führen. In vielen Gebieten sind Änderungen und zukunftsweisende Anpassungen der Abfallgebührenmodelle sinnvoll, wenn nicht gar notwendig. Dabei sind sowohl die demografische Entwicklung als auch die Auswirkungen auf die Kosten sowie die Gebühren stark regional abhängig und müssen im Einzelfall betrachtet werden.

Hilbert Bocksnick

Integriertes Dokumentenmanagement (DMS) für kommunale Abfallwirtschaftsbetriebe am Beispiel des ZAKB

1 Einleitung und Vorstellung ZAKB

Der Zweckverband Abfallwirtschaft Kreis Bergstraße (ZAKB) ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft, die auf der Grundlage des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) vom Kreis Bergstraße und 16 Städten und Gemeinden des Kreises getragen wird. Da in Hessen, anders als in den meisten übrigen Bundesländern, die abfallwirtschaftlichen Aufgaben zwischen den Landkreisen und den Städten und Gemeinden nach dem hier einschlägigen „Hessischen Ausführungsgesetz zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“ aufgeteilt wurden, bot sich an, dies dennoch in einer gemeinsamen und einheitlichen Organisationsform wahrzunehmen. Das wird im Übrigen in den meisten hessischen Kreisen auch so gehandhabt. Die Verbandsgründung selbst erfolgte im Jahre 2003, dabei wurde die bis dahin als Eigenbetrieb geführte Abfallwirtschaft des Kreises operativ in den Verband überführt und zusätzlich die Aufgaben der Kommunen im Bereich der Einsammlung der Abfälle und die Abrechnung mit dem Bürger übernommen.

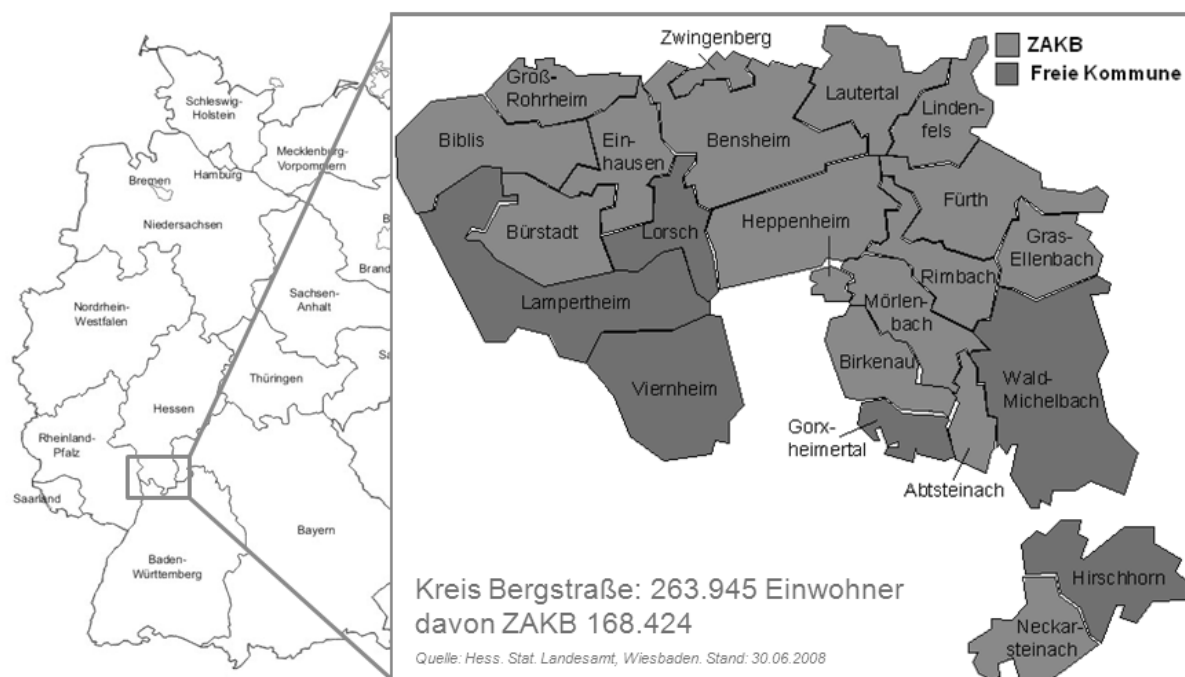


Abbildung 1: Kreiskarte Landkreis Bergstraße

Aufgrund der Vielzahl der Gestaltungsmöglichkeiten abfallwirtschaftlicher Aufgabenwahrnehmung ist es für die nachfolgenden Ausführungen wichtig darzustellen, wie konkret die Aufgabenstellung des ZAKB definiert ist, um hieraus die Anforderungen für ein Dokumenten-Management-System (DMS) ableiten zu können. Auch hier muss schon jetzt darauf hingewiesen werden, dass es wohl kaum möglich ist, die hier implementierte Lösung identisch auf einen anderen Betrieb anzuwenden, vielmehr können die beschriebenen Anforderungskriterien und Lösungswege nur als Anregung dienen. Daher werden nachfolgend zur Verdeutlichung nochmals stichpunktartig die Aufgabenbereiche des ZAKB aufgelistet:

- Einsammlung aller Abfälle aus privaten Haushalten (unter Einsatz eines Behälteridentifikationssystems)
- Transport der eingesammelten Abfälle zu den Entsorgungseinrichtungen
- Beseitigung und Verwertung der Abfälle
- Gebührenabrechnung mit den Bürgern
- Bereitstellung, Tausch und Bewirtschaftung der Müllgefäße
- Betrieb der Wertstoffhöfe, Kompostplätze und Grünschnittsammelstellen
- Entsorgung von Elektronikschrott und Sondermüllkleinmengen
- Kundenbetreuung für alle Abrechnungsfragen
- Umfassende Abfallberatung und Öffentlichkeitsarbeit

Um die Fülle an Aufgaben angemessen zu bewältigen, wurde die ZAKB Service GmbH gegründet. Die Tochtergesellschaft hat zum Ziel, die Auslastung der vorhandenen Anlagen zu optimieren, neue Geschäftsfelder zu erschließen und als privatwirtschaftliche Organisation schneller und flexibler auf dem Markt agieren zu können als es dem ZAKB als öffentlich-rechtlichem Unternehmen möglich gewesen wäre. Ein Geschäftsbesorgungsvertrag zwischen ZAKB und ZAKB Service GmbH regelt die zu erfüllenden Aufgaben der ZAKB Service GmbH. Der seit Dezember 2004 zertifizierte Entsorgungsfachbetrieb übernimmt seither die eigenverantwortliche Einsammlung und Beförderung der Abfälle, den Betrieb aller Anlagen und Entsorgungseinrichtungen sowie das Kundenberatungszentrum des ZAKB. Mit der erstrebenswerten Konsequenz die Gebühren im Gebiet des Zweckverbandes zu stabilisieren hat die ZAKB Service GmbH weitere Geschäftsfelder über den Geschäftsbesorgungsvertrag hinaus erschlossen.

Als ein Gemeinschaftsprojekt gründete der ZAKB mit der MVV Umwelt GmbH im Jahre 2006 die Bergsträßer Aufbereitungs- und Sortiergesellschaft mbH (BAS), die im Abfallwirtschaftszentrum Heppenheim eine Gewerbeabfallsortieranlage mit einer Mindestdurchsatzmenge von 15.000 Tonnen pro Jahr errichtete, um z. B. Metalle, Kunststoffe und Kartonagen in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen. Mit Gründung dieser Tochtergesellschaft möchte der ZAKB sowohl Privatkunden als auch Gewerbetreibenden für alle abfallwirtschaftlichen Aufgaben zur Verfügung stehen.

Für das operative Geschäft des ZAKB resultiert die Notwendigkeit, ein weites Spektrum an Aufgaben, verteilt auf drei Unternehmen, in den internen Abläufen optimiert aufzubauen, nach außen

transparent zu halten und durch die zeitnahe Kommunikation mit dem Kunden die gewünschte Servicequalität zu sichern.

2 Rahmenbedingungen

Die Datenflut, die ein in dieser Form aufgestellter Abfallwirtschaftsbetrieb in der heutigen Zeit bewältigen muss ist enorm. Hierbei gilt es nicht nur die Daten zu bearbeiten, sondern auch zu verwalten, aufzubewahren, zu archivieren. Darüber, dass eine Software hierbei unterstützend mitwirken kann, wurden frühzeitig Überlegungen angestellt.

Die Übernahme der bisher kommunal geführten abfallwirtschaftlichen Aufgaben nach Verbandsgründung hatte Auswirkungen auf fast alle Betriebsbereiche des ZAKB. Es waren rd. 45.000 neue Kunden zu betreuen. Mit Aufnahme des operativen Geschäftes fielen insbesondere alleine im Bereich der Kundenberatung mehr als 60.000 Dokumente pro Jahr an und in der Buchhaltung 10.000 Rechnungsbelege pro Jahr.

Um die in der heutigen Zeit erwartete Servicequalität und Schnelligkeit in der Kundenberatung sicherstellen zu können, musste kurzfristig reagiert werden. Dabei sollte jedoch keine Insellösung für die Kundenberatung implementiert werden, sondern eine über alle Unternehmensbereiche hinweg geeignete integrierte DMS-Lösung gefunden werden.

Wie in vielen anderen Bereichen abfallwirtschaftlicher Aufgabenstellungen, war auch nach ersten Recherchen zu bestehenden Softwarelösungen schnell klar, dass es hier keine branchenspezifische Gesamtlösung gibt. Hilfreich bei der Problemlösung war hier eine Diplomarbeit, die im eigenen Hause erstellt wurde und als Machbarkeitsstudie über die Einbindung eines DMS in die bestehende Organisationsstruktur formuliert war. Im Einzelnen sollten folgende Unternehmensbereiche/Sachaufgaben von der DMS-Lösung unterstützt werden:

- Fakturierung
- Kundenberatung
- Gebührenabrechnung
- Buchhaltung
- Nachweisführung
- Auftragsverwaltung
- Schriftverkehr

3 Anforderungen an das DMS

Das DMS sollte die ordnungsgemäße Transformation, Aufbewahrung und Wiedergabe der Dokumente gewährleisten. Konkret sollte das DMS folgende Funktionalitäten aufweisen:

1. Elektronische Dokumente sollten ebenso wie Papierdokumente unabhängig von ihrem Format archiviert werden können.
 - Dokumente aus der vorhandenen MS-Office-Anwendung
 - Eingehende und ausgehende PC-Faxe und E-Mails inkl. Anhänge
 - Dokumente, die aus der Anwendersoftware NewLine [1] erstellt werden
 - Dokumente, die aus der Buchhaltungssoftware Diamant[®]/2 (Journal, elektronisch übermittelte Bankauszüge) erstellt werden
 - Ausgangsrechnungen, die aus der Anwendersoftware ClassicLine [2] erzeugt werden
 - Papierdokumente wie Verträge, Eingangsrechnungen inkl. Anlagen sowie der tägliche Schriftverkehr
2. Die vorhandene Software sollte über bidirektionale Schnittstellen an das DMS angebunden werden (d. h. Nutzung des DMS als Sekundäranwendung mit Zugriff über die Hauptapplikation).
 - Aufruf aller archivierten objekt- bzw. kundenbezogenen Dokumente aus NewLine heraus
 - Belegaufruf im DMS aus der Buchhaltungssoftware durch Doppelklick auf den entsprechenden Buchungssatz
3. Den Mitarbeitern sollten intuitive und umfassende Möglichkeiten der Recherche geboten werden. Hierbei wurde insbesondere auf die feldbezogene Recherche und Volltextrecherche innerhalb des DMS Wert gelegt.
4. Die gesetzlichen Anforderungen wie Aufbewahrungsfristen der einzelnen Dokumente sollten ebenso wie die Option der digitalen Signatur gewährleistet sein. Wichtige Regelungen bzgl. der gesetzlichen Aufbewahrungsfristen von Dokumenten innerhalb eines DMS sind im Handelsgesetzbuch §§ 239 ff. und in der Abgabenordnung § 147 vorgegeben. Bei der Archivierung von personenbezogenen Daten sind die Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes zu beachten. Kommt ihm Rahmen der Nutzung eines DMS die digitale Signatur zum Einsatz ist darüber hinaus das Signaturgesetz zu berücksichtigen.
5. Das DMS sollte die softwaretechnischen Voraussetzungen zur Realisierung einer revisionssicheren Dokumentenarchivierung bieten, d. h. die Dokumente sollten unveränderbar und verfälschungssicher archiviert werden können.
6. Das DMS sollte die Nachvollziehbarkeit der einzelnen Arbeitsschritte und Vorgangsbearbeitung protokollieren (Historisierung). Damit wird rekonstruierbar, wer wann welche Dokumente geändert hat.
7. Im Rahmen der Dokumentenbearbeitung sollten Versionskonflikten vermieden werden, d. h. das für alle berechtigten Mitarbeiter zur Verfügung stehende Dokument sollte von jedem dieser Mitarbeiter bearbeitet werden können, ohne dass sich die Vorgänge überschneiden und somit Informationen verloren gehen.

8. Da der ZAKB seine Aufgaben auf drei unterschiedlichen Standorten wahrnimmt, sollte das DMS einen standortunabhängigen Dokumentenzugriff ermöglichen.
9. Darüber hinaus sollte das DMS, unter Berücksichtigung der internen Berechtigungsstufen der Mitarbeiter, in die bestehende Organisationsstruktur integrierbar sein.

Im Rahmen der Systemanforderungen waren folgende Punkte zu beachten:

- Das System sollte offen sein, um andere Systeme anzubinden und zu integrieren. Insbesondere die Nutzung in Verbindung mit dem Programm NewLine und der Buchhaltungssoftware Diamant war von großer Bedeutung.
- Zu Beginn des Projektes konnte noch nicht mit Sicherheit abgeschätzt werden, wie hoch das zu archivierende Dokumentenaufkommen sein wird. Jede Komponente, wie etwa Server, Speichermedien, Ein- und Ausgabegeräte sollten deshalb erweiterbar und ergänzbar sein.
- Aufgrund der geplanten schrittweisen Einführung des DMS im gesamten Unternehmen und der sich ständig verändernden unternehmerischen Herausforderungen, war eine flexible Erweiterung des DMS um neue Funktionen, Mandanten oder Benutzer Voraussetzung.
- Um den Datenzugriff in der Hauptverwaltung, wie auch auf den Außenanlagen zu gewährleisten, sollten die Informationen über ein Netzwerk verteilt werden können [3].

Die Liste der Anforderungen an das DMS war wie oben ersichtlich sehr lang. Dieses Anforderungsprofil war Basis für den Vergleich verschiedener DMS-Produkte. Ausschlaggebend für die Entscheidung, das DMS „ELOprofessional“ (ELO kurz für: Elektronischer Leitz Ordner) [4] einzusetzen, war die bereits realisierte Schnittstelle zu der beim ZAKB eingesetzten Kommunikationssoftware David [5]. Die ELO Digital Office GmbH offeriert mit der Anwendung ELO eine komfortable und intuitive Bedienerführung, die sich an der gewohnten Ablagestruktur (Archiv, Aktenschränke, Ordner, Register) orientiert, was einen geringen Einarbeitungsaufwand und Schulungsaufwand mit sich bringt. Ein breit angelegtes Netz an Business Partnern zur Betreuung vor Ort bei Planung, Beratung und Einführung verbunden mit einem guten Kundensupport wurde angeboten [6]. Diesen Zusagen wurde ELO im operativen Einsatz seit Einführung des DMS gerecht.

Nach der Definition der Anforderungen und der Auswahl der Software entschied man sich für die bereichsweise Einführung des DMS in Form von Teilprojekten.

1. Teilprojekt: Einführung der elektronischen Archivierung im Bereich der Kundenberatung (spätes Scannen)
2. Teilprojekt: Einführung der elektronischen Archivierung im Sekretariat der Geschäftsführung
3. Teilprojekt: Einführung der elektronischen Archivierung im Bereich der Buchhaltung (spätes Scannen)

4. Teilprojekt: Umstellung der elektronischen Archivierung im Bereich der Kundenberatung auf frühes Scannen

Zukünftig ist die Umstellung der elektronischen Archivierung im Bereich der Buchhaltung auf frühes Scannen mit der Einführung der digitalen Signatur und der Einbindung der Rechnungsbearbeitung über einen DMS-gestützten Workflow geplant.

Die Einführung der elektronischen Archivierung als Teilprojekte hatte folgende Vorteile:

- Verhältnismäßig schnelle Integration des DMS im Unternehmen, da die Umsetzung vorerst nur für einen Unternehmensbereich geplant werden musste
- Langsames Heranführen der Mitarbeiter an das DMS und steigern der Akzeptanz der Mitarbeiter, die erst in den folgenden Teilprojekten von der Einführung des DMS betroffen waren
- Sammeln von Erfahrungen im Rahmen der Einführung und der anschließenden Nutzung des DMS für eine optimierte Fortsetzung der Projektumsetzung

Für die Umsetzung des ersten Teilprojektes wurde ein halbes Jahr benötigt. Die Umsetzung des zweiten Teilprojektes erfolgte sehr kurzfristig, denn die DMS-Software war durch das erste Teilprojekt schon vorhanden. Eine Anbindung an eine spezielle Software im Bereich des Sekretariats der Geschäftsführung war nicht notwendig. Die Archivierung von E-Mails, Papier- und MS-Office-Dokumenten ist sehr einfach und benutzerfreundlich gestaltet.

Das dritte Teilprojekt nahm wieder ein halbes Jahr in Anspruch. Hier musste die Archivierung über eine Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware gewährleistet werden. Da es sich beim vierten Teilprojekt nur um eine Umstellung vom späten Scannen auf das frühe Scannen handelte, konnte dieses Projekt innerhalb von drei Monaten abgeschlossen werden. Neben den oben genannten Teilprojekten erfolgten regelmäßige Systemanpassungen und Erweiterungen zur Optimierung der einzelnen Arbeitsabläufe.

Für die Umsetzung des gesamten Projektes, bis zum heutigen Stand, sind Kosten für die Anschaffung der Produkte von 70.000 € und für Dienstleistungen von 47.700 € entstanden. Für die aktuellen Programmversionen fallen derzeit laufende Wartungs- und Pflegekosten von 12.400 € pro Jahr an.

4 Einsatzbereiche

Vor, während und nach der Einführung des DMS sind natürlich interne organisatorische Maßnahmen erforderlich. Der Daten- und Dokumentenfluss musste definiert werden sowie Berechtigungs- und Vertretungsstrukturen definiert und aufgebaut werden. Die Mitarbeiter mussten in zwei unterschiedlichen Gruppen geschult werden. Zum einen die Mitarbeiter, die Dokumente scannen, indexieren und archivieren. Zum anderen die Mitarbeiter, die lediglich die Recherche-

funktionen des DMS nutzen. Insgesamt wird das DMS beim ZAKB derzeit an 45 Arbeitsplätzen genutzt. Davon sind 17 Mitarbeiter mit der Archivierung betraut.

Für eine optimale Nutzung der Synergien, durch den Einsatz der unterschiedlichen Programme mussten folgende Schnittstellen beim ZAKB eingerichtet werden:



Abbildung 2: vorhandene Schnittstellen zwischen Anwendersoftware und DMS

Im Folgenden sei kurz auf die Funktionalität und den Nutzen der einzelnen Schnittstellen in den wichtigsten Einsatzbereichen des ZAKB eingegangen.

4.1 Einsatzbereich Kundenberatung

Im Rahmen des ersten Teilprojektes wurde die elektronische Archivierung im Bereich der Kundenberatung eingeführt. Aufgrund des häufigen Kundenkontaktes über das eingerichtete Call-Center (bis zu 1.000 Anrufe täglich), mussten den Mitarbeitern alle kundenbezogene Daten sehr schnell während eines Telefonats zur Verfügung stehen. Der Gang zum Aktenschrank, um den entsprechenden Ordner zu suchen, der evtl. noch in einem anderen Büro stand, war sehr zeitintensiv. Und unter Kundenorientierung versteht der ZAKB mitnichten lange Wartezeiten für den Kunden am Telefon. Um dieses Servicedefizit nicht entstehen zu lassen wurden den Mitarbeitern durch die Einführung des DMS alle kundenrelevanten Dokumente direkt am persönlichen Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt. Weil man sehr schnell auf die ansteigende Dokumentenflut reagieren wollte, wurde die elektronische Archivierung in einem ersten Schritt durch Nutzung des späten Scannens eingeführt. Beim späten Scannen wurden die Papierendokumente wie

Einzugsermächtigungen, schriftliche Anfragen und Beschwerden etc. im Rahmen der Postverteilung in Papierform an die zuständigen Sachbearbeiter verteilt. Erst nachdem der Vorgang bearbeitet war, wurde das Dokument (evtl. mit handschriftlichen Notizen des Sachbearbeiters versehen) vom Sachbearbeiter der Kundenberatung gescannt, indexiert und war für alle Berechtigten einsehbar. Durch diese Vorgehensweise kann es vorkommen, dass Dokumente noch unbearbeitet im Posteingang liegen, während der Kunde sich schon telefonisch mit dem ZAKB in Verbindung setzt. In solchen Fällen konnte nicht zeitnah auf das gewünschte Dokument zugegriffen werden und der Kunde musste auf einen Rückruf warten.

Mit der Umstellung auf das frühe Scannen wurde dieses Defizit beseitigt. Der gesamte papiergestützte Posteingang für die Kundenberatung wird nun direkt an der Zentrale (Posteingang) gescannt. Von nun an ist das Dokument nach kurzer Freigabe durch die Abteilungsleitung für alle Berechtigten über das DMS zugriffsbereit. Im Rahmen der Freigabe der Dokumente kann die Abteilungsleitung Dokumente direkt an einen ausgewählten Sachbearbeiter verteilen oder das Dokument allen Sachbearbeitern der Kundenberatung, durch Verteilung in einen zentralen elektronischen Postkorb innerhalb des DMS, zur Bearbeitung zur Verfügung stellen. Doch egal auf welcher Ebene sich das Dokument befindet, es kann ab dem Zeitpunkt der Freigabe durch die Abteilungsleitung von allen Berechtigten eingesehen werden. Die Indexierung, zur Verknüpfung mit dem kundenbezogenen Ablagepfad im Archiv, muss allerdings noch auf manuellem Wege durchgeführt werden. Hier bedarf es jedoch lediglich der Eingabe der Kundennummer, damit das DMS das Dokument unter dem Richtigen Pfad ablegt. Im Bereich der Kundenberatung werden die Dokumente nach abgeschlossener Bearbeitung auf folgendem Pfadschema abgelegt:

Kommune
 Straße
 Objekt-/Kundennummer
 Anfragen
 Gebührenbescheide
 Eigentümerwechsel
 Sperrmüll auf Abruf
 Widersprüche
 Sonstiges

Die Archivebenen unterhalb der Objekt-/Kundennummer sind jeweils noch einmal nach Jahren unterteilt.

An dieser Stelle sei kurz darauf hingewiesen, dass die manuelle Indexierung oder auch Verschlagwortung aufgrund von Fehleingaben eine gewisse Fehlerquelle darstellt. Ein Dokument mit fehlerhafter Verschlagwortung ist auch im DMS nur schwer wieder zu finden.

Seit der Umstellung auf das frühe Scannen sind keine handschriftlichen Notizen mehr auf dem Papierdokument direkt möglich. Aber das DMS bietet hier den Berechtigten die Möglichkeit an

jedes Dokument Haftnotizen anzuhängen. Diese informieren über den aktuellen Stand eines Vorgangs und können ebenfalls von den Kollegen gelesen werden.

In seinen Anforderungen an das DMS machte der ZAKB deutlich, dass das DMS „lediglich“ als Sekundäranwendung geführt werden soll. Die Schnittstelle zum Programm NewLine, welches zur Verwaltung der Kundenstammdaten, der Aufträge sowie der Behälter und Leerungen eingesetzt wird, ist Kernelement für eine zeitnahe und kompetente Kundenberatung. So ist gewährleistet, dass während des Kundengesprächs, welches über die Hauptanwendung NewLine abgewickelt und dokumentiert wird, über einen Button aus NewLine heraus relevante Dokumente im DMS aufgerufen werden können und dem Sachbearbeiter dadurch hilfreiche Informationen auf einen Knopfdruck zur Verfügung stehen.

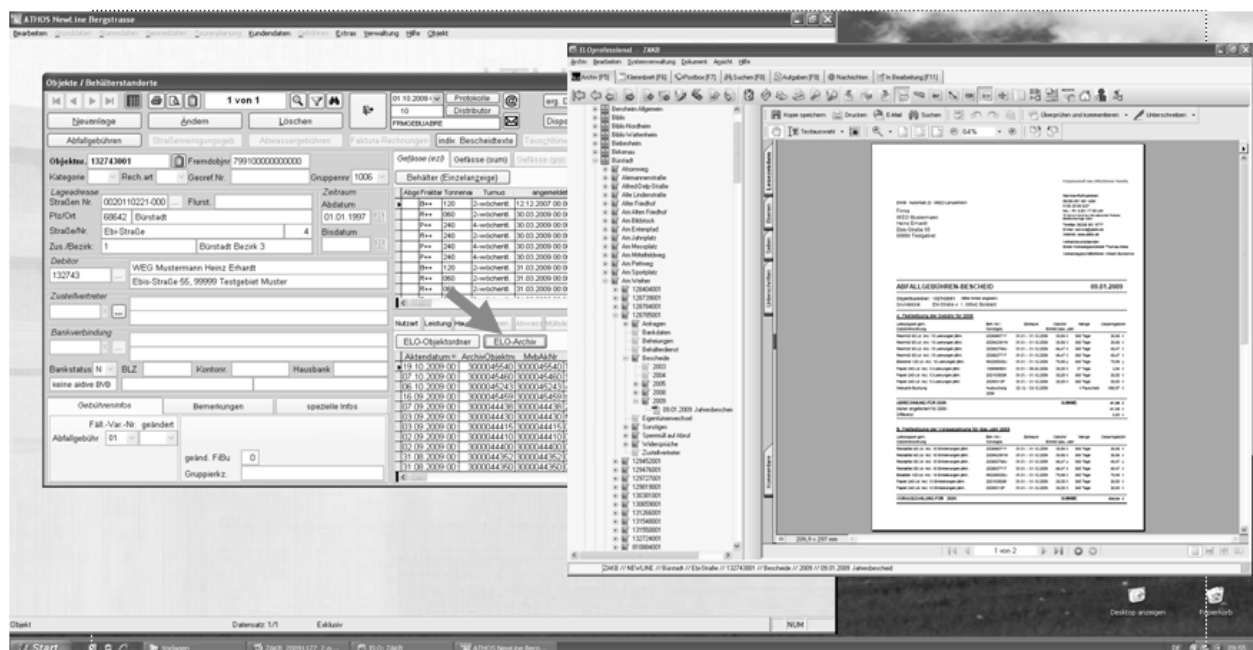


Abbildung 3: Bidirektionale Schnittstelle zwischen NewLine und ELO

Ebenso wie Papierdokumente werden im Bereich der Kundenberatung auch E-Mails und elektronisch übermittelte Faxe verteilt, bearbeitet und im elektronischen Archiv abgelegt.

Die Einführung der elektronischen Archivierung im Bereich der Kundenberatung wurde von allen Mitarbeitern positiv angenommen. Die Arbeitsabläufe in der Kundenberatung konnten soweit optimiert werden, dass zusätzliche Dienstleistungen für Dritte (z. B. für die Kfz-Zulassungsstelle im Kreis Bergstraße und auch die Annahme der Sperrmüllanmeldungen für Kommunen außerhalb des ZAKB-Gebietes) wahrgenommen werden können. Dies eröffnet dem ZAKB natürlich zusätzliche Einnahmequelle.

4.2 Einsatzbereich Buchhaltung

Nach der erfolgreichen Umsetzung des ersten Teilprojektes und einem ausreichenden Zeithorizont zur Erfahrungssammlung wurde das nächst größere Teilprojekt in Angriff genommen. Die elektronische Archivierung von Buchhaltungsbelegen. Hier ist in drei größere Bereiche zu unterscheiden:

- Archivierung von Ausgangsrechnungen
- Archivierung von Eingangsrechnungen und
- Archivierung von sonstigen Buchhaltungsdokumenten (Journal, elektronische Bankauszüge, Kassenbuch)

Zur Archivierung der Ausgangsrechnungen wurde eine Schnittstelle zum Programm der Auftragsabwicklung ClassicLine definiert. Die Ausgangsrechnungen werden seitdem automatisch aus dem Fakturaprogramm heraus in das DMS archiviert. Die Verschlagwortung erfolgt automatisch über das Auslesen definierter Daten, die im Rahmen der Auftragserfassung bzw. der Fakturierung in ClassicLine schon erfasst wurden. Durch die automatische Verschlagwortung über die Daten der Primäranwendungen ist die Gefahr der fehlerhaften Indexierung weitestgehend ausgeschaltet. Die automatische Verschlagwortung bietet also nicht nur Zeitersparnis, da die manuelle Dateneingabe entfällt, sondern auch mehr Sicherheit und Zuverlässigkeit bei der Verschlagwortung.

Ein Aufruf des archivierten Beleges aus der Primäranwendung heraus wurde für den Bereich der Ausgangsrechnungen nicht realisiert, da der gewonnene Nutzen nur sehr gering ist und die Archivrecherche in Verbindung mit der Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware gewährleistet wurde.

Während die Bearbeitung und Archivierung von Ausgangsrechnungen, bis auf den Ausdruck der Rechnung für den Kunden, papierlos abgewickelt wird, kann bei der Bearbeitung und der anschließenden Archivierung der Eingangsrechnungen noch nicht auf den Einsatz von Papier verzichtet werden. Die Eingangsrechnungen gehen in Papierform beim ZAKB ein und werden so an die Buchhaltung weitergeleitet. Zwar ist auch hier der Umstieg auf das frühe Scannen (also das Scannen direkt nach dem Posteingang an der Zentrale) geplant, doch hinderten bisher gesetzliche Vorschriften den ZAKB an einer Umsetzung. Für den ZAKB als Körperschaft des öffentlichen Rechtes gelten die Vorgaben der GemHVO und der GemKVO. Gemäß des § 11 GemKVO ist jede Rechnung von einem Sachbearbeiter sachlich und rechnerisch zu prüfen. Die Anweisung zur Zahlung wird durch § 6 GemKVO geregelt. Beide Freigaben sind mit Unterschrift zu bestätigen. Beim Einsatz des frühen Scannens bedeutet dies den Einsatz der digitalen Signatur. Aufgrund von Empfehlungen der Unternehmen, die den ZAKB während der Planung und Umsetzung des Projektes begleiteten, wurde die Einführung der digitalen Signatur für diese Projektphase vorerst zurückgestellt.

Beim späten Scannen werden die Eingangsrechnungen nach dem Eingang in der Buchhaltung in der Buchhaltungssoftware vorerfasst und mit einem Barcode versehen. Der Beleg wird vom

zuständigen Sachbearbeiter geprüft und festgestellt. Nach der Zahlungsanweisung wird die Rechnung gezahlt und erst nach diesen Bearbeitungsschritten zum Zweck der elektronischen Archivierung gescannt. Nach den Vorgaben des für den ZAKB zuständigen Revisionsamtes werden die Eingangsrechnungen doppelseitig und in Farbe gescannt. Zur Digitalisierung der Rechnungen kommt ein Einzugsscanner zum Einsatz. D. h. alle Rechnungen eines Zahlungslaufes werden als Stapel in den Scanner gelegt und automatisch zum Scannen eingezogen. Das Papierdokument wird beim ZAKB derzeit noch nach Scandatum abgelegt. Das neu erzeugte elektronische Dokument wird in das DMS importiert und über die Schnittstelle zur Buchhaltungssoftware automatisch verschlagwortet. Wie schon bei der Verschlagwortung der Ausgangsrechnungen wird hier auf Stamm- und Buchungsdaten der Primäranwendung zurückgegriffen. An dieser Stelle kommt das Zusatzmodul ELOprofessional BARCODE zum Einsatz. Der am Dokument angebrachte Barcode wird dadurch beim Scanvorgang erkannt und ausgewertet. Es entfällt die manuelle Zuordnung von Verschlagwortungsinformationen sowie die zielgerichtete manuelle Ablage ins Archiv [7].

Um zu gewährleisten, dass nur Berechtigte die entsprechende Rechnung im DMS einsehen können, wird manuell eine Berechtigungsvergabe durchgeführt. Der manuelle Aufwand ist unter dem Aspekt akzeptabel, dass mit der Berechtigungsvergabe eine Prüfung erfolgt, ob jede Rechnung tatsächlich eingescannt wurde. Im Bereich der Buchhaltung werden die Dokumente bei Archivierung nach folgendem Pfadschema abgelegt:

Mandant

 Eingangsrechnungen bzw. Ausgangsrechnungen

 Wirtschaftsjahr

 Kreditor bzw. Debitoren

Neben den Rechnungen wird noch das Kassenbuch archiviert. Durch ein Zusatzmodul der Buchhaltungssoftware werden aufbewahrungspflichtige Daten wie Journale, Kontenübersichten und andere Nachweise über einen Knopfdruck ins DMS ausgegeben und archiviert.

Dank der bidirektionalen Schnittstelle zwischen Buchhaltung und DMS ist nicht nur die Archivierung der Belege aus dem FiBu-Programm heraus im DMS möglich. Auch hier ist die Archivrecherche aus der Primäranwendung im DMS bis zum Originalbeleg möglich. Über einen Doppelklick auf den Buchungssatz in der Buchhaltungssoftware wird automatisch der buchungsbegründende Beleg (Bankauszug, Kassenbuch, Eingangs- oder Ausgangsrechnung) im DMS angezeigt.

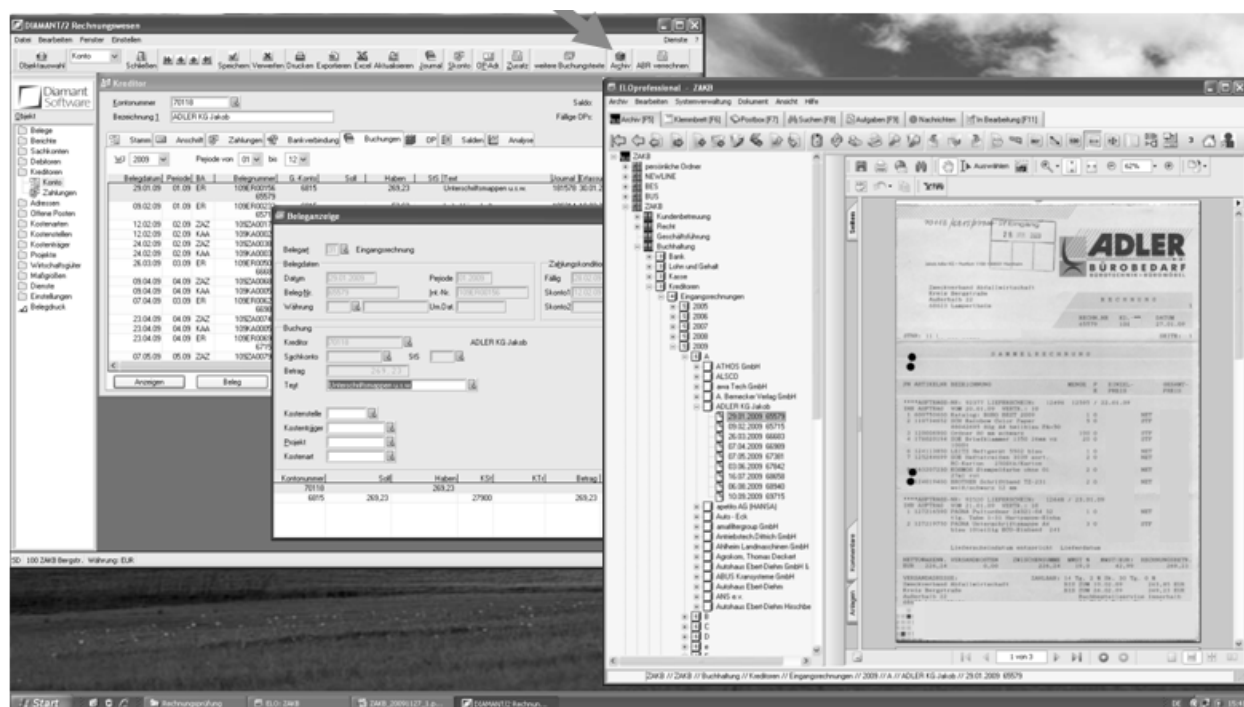


Abbildung 4: Bidirektionale Schnittstelle zwischen Diamant und ELO

5 Resümée

Es ist verständlich, dass der reibungslose Ablauf der elektronischen Archivierung, der Dokumentbearbeitung und Recherche nur dann gewährleistet ist, wenn die technischen Voraussetzungen gegeben sind. Leistungsfähige Datenbank- und Applikationsserver, ausreichend Speicherkapazität sowie eine geeignete Datensicherung sind unerlässlich. Je größer das Dokumentenaufkommen, desto größer der Speicherbedarf und desto größer muss die Kapazität der Datenbank sein, welche hinter dem System steht und die Dokumente verwalten soll. In Abhängigkeit des zu übertragenden Datenvolumens zwischen Server und Client ist auch die Netzwerkbelastung zu berücksichtigen.

An den Ein- und Ausgabemedien sollte nicht gespart werden. Scandokumente müssen klar, sauber und lesbar sein. Außerdem sollte die Dokumentenanzeige am Bildschirm in Originalgröße und flimmerfrei in hoher Auflösung möglich sein. Aufgrund des hohen Belegaufkommens im Bereich der Archivierung von Eingangsrechnungen (rd. 10.000/a) wurde ein weiterer Scanner angeschafft. Im operativen Geschäft stellte sich die Investition in einen zweiten Bildschirm je Arbeitsplatz bei der Umstellung auf das frühe Scannen in der Kundenberatung als unerlässlich heraus. Nur so konnte eine papierlose Dokumentbearbeitung gewährleistet werden.

Seit der Einführung der elektronischen Archivierung, beginnend im Jahr 2003, kann der ZAKB von folgenden Vorteilen profitieren:

- Im Bereich der Kundenberatung können die Mitarbeiter bei Kundenanfragen wesentlich schneller die relevanten Dokumente aufrufen. Das Dokument steht auf Knopfdruck bereit. Durch den Einsatz eines zweiten Bildschirms je Arbeitsplatz konnte deutlich Papier eingespart werden, da E-Mails und andere elektronisch vorgehaltenen Dokumente nicht mehr zur Bearbeitung ausgedruckt werden.
- Im Bereich der Buchhaltung kann im Rahmen von Prüfungen, Berichtsanalysen und Recherchen durch einen Doppelklick auf den Buchungssatz die Rechnung als Original im DMS angezeigt werden. Sehr häufig dienen die archivierten Rechnungen der Buchhaltung als Kontierungshilfe. Die automatisierte Verschlagwortung durch Auslesen der Barcodeinformationen reduziert Ablagefehler.
- Für alle Bereiche des Unternehmens ist der Zugriff auf ein zentrales Archiv ermöglicht, der allen Berechtigten standortunabhängigen und flexiblen Dokumentenzugriff verschafft. Insbesondere für die entfernten Standorte bedeutet dies kürzere Wege, aber auch innerhalb der Verwaltung entfällt der Gang ins Archiv. Das DMS ermöglicht mehrfachen und gleichzeitigen Zugriff auf ein Dokument. Da jedoch nur jeweils ein Mitarbeiter das Dokument aktiv bearbeiten kann, entstehen keine Versionskonflikte. Die einzelnen Arbeitsschritte sowie der aktuelle Bearbeitungsstand sind jederzeit einsehbar und Änderungen durch die Archivreportfunktion jederzeit nachvollziehbar.

Seit Einsatzbeginn des DMS kristallisieren sich trotz der vielen Vorteile auch einige Nachteile heraus. Im Bereich der Kundenberatung sei hier das fast Unmöglichwerden der Recherche bei mangelhafter/fehlerhafter Dokumentenindexierung (Tippfehler) genannt.

In der Buchhaltung muss eine manuelle Kontrolle der Vollständigkeit der archivierten Dokumente erfolgen. Außerdem fällt entgegen der gewünschten Entwicklung bzgl. der Archivierung von Eingangsrechnungen hier eher mehr Papier an, als vor der elektronischen Archivierung. Da die Rechnungen nun im Programm vorliegen und schneller im Zugriff sind, werden häufiger Ausdrucke gemacht, ggf. weggeworfen und bei Bedarf erneut gedruckt. Dies wird erst durch das geplante frühe Scannen behoben werden können.

Ein über alle Bereiche übergreifender Nachteil ist die technische Abhängigkeit. Das operative Geschäft kann ohne eine zuverlässige Hard- und Software nicht mehr abgewickelt werden.

Dennoch überwiegt derzeit der positive Nutzen durch die Vernetzung der beim ZAKB eingesetzten EDV-Programme. Die Integration eines DMS liefert wesentliche Unterstützung im operativen Geschäft. Sie eröffnet Potentiale zur Kosten-, Raum- und Zeitersparnis. Schnell auf wichtige Informationen zugreifen können, kombiniert mit einer guten Kommunikation sind heute wichtige Wettbewerbsfaktoren. Die zeitnahe Verfügbarkeit der Dokumente für alle Berechtigten liefert einen hohen Beitrag zur Servicequalität.

6 Quellen

- [1] ATHOS Unternehmensberatung GmbH
- [2] ATHOS Unternehmensberatung GmbH
- [3] vgl. Kampffmeyer U. / Merkel B.: Grundlagen des Dokumentenmanagements. Einsatzgebiete, Technologien, Trends, 1998
- [4] ELO Digital Office GmbH
- [5] Tobit Software AG
- [6] gl. <http://www.elo-digital.de>
- [7] vgl. <http://www.elo-digital.de>

Ulrich Schmidt

Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischen Handelns in unterschiedlichen Organisationsformen

1 Möglichkeiten und Grenzen unternehmerischen Handelns in unterschiedlichen Organisationsformen

Im Bereich der Abfallwirtschaft und insbesondere im Bereich der Stadtreinigung werden die erforderlichen Dienstleistungen noch immer in erheblichem Umfang durch die Kommunen selbst erbracht. In Nordrhein-Westfalen erfolgt zum Beispiel die Sammlung von Abfällen für 50 % der Einwohner nach wie vor durch kommunale Betriebe (inklusive PPP-Gesellschaften). In diesem Zusammenhang taucht regelmäßig die Frage auf, welche Organisationsform in diesem Zusammenhang, insbesondere unter den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und Flexibilität, am besten geeignet ist.

Auch in der seit einigen Jahren verstärkt geführten Diskussion zur Kommunalisierung bzw. Re-Kommunalisierung von Leistungen wird häufig die These vertreten, dass bei geeigneter Organisationsform kommunale Unternehmen den Wettbewerb mit privaten Anbietern nicht scheuen müssen. Auch die aktive Teilnahme am Wettbewerb wird (jenseits aller kommunalrechtlichen Probleme und Einschränkungen) für möglich und aussichtsreich gehalten.

Häufiges Ziel der Diskussion um die geeignete Organisationsform ist in diesem Zusammenhang, ein unternehmerisches Denken und Handeln in kommunalen Unternehmen zu ermöglichen, welches mit dem in privaten Unternehmen vergleichbar ist. Nachfolgend wird daher zu untersuchen sein, ob dieses Ziel tatsächlich erreichbar ist und ob bestimmte Organisationsformen hierzu besonders geeignet sind.

1.1 Typische Organisationsformen kommunaler Unternehmen

Kommunale Leistungen können grundsätzlich auch innerhalb der „klassischen“ Organisationsstruktur von Kommunen erbracht werden. Hierzu zählen:

- die Leistungserbringung im Rahmen der Ämterstruktur
- die Einrichtung eines Regiebetriebes
- der Zweckverband bei interkommunaler Zusammenarbeit

Darüber hinaus sind jedoch, insbesondere bei der Wahrnehmung umfangreicher operativer Aufgaben, auch folgende Organisationsformen anzutreffen:

- der Eigenbetrieb
- die Anstalt öffentlichen Rechts (in einzelnen Bundesländern)
- die GmbH

Die Entscheidung für oder gegen die eine oder die andere Organisationsform hängt im Wesentlichen von der spezifischen Situation in der jeweiligen Kommune sowie vom Aufgabenumfang und Gesellschaftszweck ab. Die vorgenannten Organisationsformen zeichnen sich dabei durch die nachfolgend aufgeführten Merkmale aus.

Eigenbetriebe

Diese sind zwar ebenso wie Regiebetriebe rechtlich unselbstständige Teile der Kommunalverwaltung, organisatorisch und finanzwirtschaftlich sind sie jedoch selbstständig organisiert. Auch personalwirtschaftlich ist der Eigenbetrieb unabhängig vom Stellenplan der Gemeinde. Mit der Werkleitung, dem Hauptverwaltungsbeamten, dem Werkausschuss und dem kommunalen Kollegialorgan (Gemeinderat bzw. Kreistag) verfügen Eigenbetriebe zudem über eigene Verwaltungs- und Entscheidungsorgane. Im Außenverhältnis zu Dritten handelt allerdings immer die Gemeinde selbst. Diese haftet auch für die Verbindlichkeiten des Eigenbetriebs. Die Entscheidung für einen Eigenbetrieb fällt vielfach (insbesondere aufgrund der Vorteile der eigenständigeren Finanzplanung und der eigenen Personalplanung) in den Körperschaften, welche eigene Anlagen betreiben und insofern eigene Investitionen planen und gewerbliches Personal beschäftigen.

Anstalt öffentlichen Rechts (AöR)

In einigen Bundesländern hat in den vergangenen Jahren (infolge entsprechender gesetzlicher Regelungen) auch die Organisationsform der Anstalt öffentlichen Rechts im Bereich der Daseinsvorsorge zugenommen. Die Besonderheiten dieser Organisationsform liegen in folgenden Bereichen: Im Gegensatz zu den Regie- und Eigenbetrieben weist die Anstalt des öffentlichen Rechts eine eigene Rechtsfähigkeit auf und ist somit rechtlich verselbstständigt. Es besteht keine direkte Haftung der Gemeinde für die Verbindlichkeiten der Anstalt, jedoch haftet die Gemeinde je nach Gemeindeordnung gegebenenfalls akzessorisch, soweit die Mittel der Anstalt erschöpft sind. In der Regel sind für Anstalten des öffentlichen Rechts, in Anlehnung an das Recht der Gesellschaften mit beschränkter Haftung, ein Vorstand als Leitungs- und Vertretungsorgan und ein Verwaltungsrat als Aufsichtsorgan vorgesehen. Der Rat/Kreistag als kommunales Kollegialorgan hat, im von der Gemeinde bestimmten Umfang, Zustimmungs- und Weisungsrechte.

GmbH

Die typische privatrechtliche Organisationsform kommunaler Unternehmen ist die Gesellschaft mit beschränkter Haftung als rechtlich selbstständige Unternehmensform, deren Handeln nicht unmittelbar der Gemeinde zuzurechnen ist. Die Gesellschafter haften nur mit ihrem Gesellschaftervermögen. Gesellschaften mit beschränkter Haftung gliedern sich in eine Geschäftsführungsebene und eine Gesellschafterversammlung; fakultativ ist als weiteres Organ ein Aufsichtsrat möglich. Die Zuständigkeiten zwischen den Organen können, je nach Bedürfnis der Gesellschafter, im Gesellschaftsvertrag unterschiedlich verteilt sein.

Die Organisationsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist insbesondere für die Körperschaften typisch, welche Kooperationen mit privaten Dritten anstreben bzw. umgesetzt haben, wirtschaftliche Aktivitäten außerhalb der hoheitlichen Aufgaben anstreben oder (Anlagen-)Investitionen in größerem Umfang planen (steuerliche Vorteile). Auch steht oftmals die Überlegung im Mittelpunkt, Mitarbeiter zu anderen tarifvertraglichen Bedingungen anstellen zu können.

In der kommunalen Praxis ist jedoch auch das Vorhandensein mehrerer Organisationsformen im gleichen Aufgabenbereich durchaus üblich. So verbleiben typischerweise hoheitliche Aufgaben (z. B. Aufgaben der Abfallrechtsbehörde oder der Gebühreneinzug) bei der Kommune, und es werden nur die operativen Aufgaben ausgelagert. Daher werden insbesondere GmbHs häufig parallel zu sonstigen Organisationsformen (z. T. mit anderen Kommunen oder privaten Partnern) gegründet.

1.2 Exkurs: PPP-Modelle

Bei gemischtwirtschaftlichen GmbHs (PPP) soll durch die Beteiligung privater Partner eine wirtschaftlichere Leistungserbringung (durch den entsprechenden Know-how-Transfer) sichergestellt werden. Im Einzelnen hat man sich zudem erhofft, ohne Ausschreibungsverfahren eine hohe Leistungsqualität bei angemessener Einflussnahme der Kommune sicherzustellen. Darüber hinaus soll häufig durch eine weitere wirtschaftliche Tätigkeit ein zusätzliches Einnahmepotenzial erschlossen werden.

Die Organisationsform der GmbH ist jedoch (insbesondere aufgrund der aktuellen Entwicklungen im Wettbewerbs- und Vergaberecht) zumindest im Bereich der Abfallwirtschaft vermutlich nur noch in wenigen Einzelfällen mit Vorteilen verbunden.

Ursache hierfür ist die Situation, dass es sich bei einer GmbH um eine eigene Rechtspersönlichkeit handelt. Aufträge an eine entsprechende GmbH können somit nur noch in wenigen Ausnahmefällen ohne Ausschreibung vergeben werden. Dabei handelt es sich um so genannte Inhouse-Geschäfte. Der Europäische Gerichtshof hat in mehreren Urteilen hohe Hürden gegen solche Auftragsvergaben ohne vorherige Ausschreibung errichtet.

Gemäß der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH vom 11.01.2005 (Rs. C-26/03)) ist zum Beispiel eine „Inhouse-Vergabe“ bei einer privaten Beteiligung an einer Gesellschaft (z. B. GmbH) nicht möglich. Eine (vergaberechtsfreie) Inhouse-Vergabe liegt nur vor, wenn

- kein privates Unternehmen an einer privatrechtlichen Gesellschaft des öffentlichen Auftraggebers beteiligt ist und
- wenn die Gesellschaft im Wesentlichen für den öffentlichen Auftraggeber tätig ist.

Die strenge Rechtsprechung des EuGH macht es somit nicht mehr möglich, Leistungen ohne Ausschreibungsverfahren zum Beispiel an eine GmbH zu vergeben, wenn ein privater Dritter auch

nur mit 1 % an dieser Gesellschaft beteiligt ist. Zudem darf eine entsprechende Gesellschaft nur in sehr geringem Umfang für Dritte tätig sein.

Zwei wesentliche Zielsetzungen von PPP-Modellen können somit nicht mehr umgesetzt werden, da durch die fehlende private Beteiligungsmöglichkeit kein Know-how-Transfer in eine entsprechende Gesellschaft mehr möglich ist und zudem die angestrebte gewerbliche Tätigkeit auch im Fall einer öffentlich beherrschten Gesellschaft nicht mehr umgesetzt werden kann.

Als Zwischenergebnis kann im Hinblick auf die Wahl der „richtigen“ Organisationsform festgestellt werden, dass insbesondere in der aktuellen politischen Diskussion immer wieder die Auffassung vertreten wird, dass durch die Gründung einer GmbH (z. T. auch AöR) gleichsam „automatisch“ eine Optimierung der Leistungserbringung ermöglicht wird. Als Gründe werden immer wieder genannt:

- größerer Handlungsspielraum der Geschäftsführung im Alltagsgeschäft
- weniger intensive Mitwirkungspflicht der kommunalen Gremien (höhere Flexibilität bei kurzfristigen Entscheidungen)
- größerer Handlungsspielraum bei der Auftragsvergabe

Aber wie flexibel sind kommunale Unternehmen wirklich und sind diese wirklich mit privat geführten Unternehmen vergleichbar?

2 Besonderheiten kommunaler Unternehmen

Auch wenn es die Politik nicht gern hört und auch wenn es von den Geschäftsführern/Vorständen kommunaler Betriebe nicht immer so gesehen wird: Anstalten öffentlichen Rechts und privatrechtliche Gesellschaften der öffentlichen Hand sind nur teilweise mit wirtschaftlich tätigen Privatunternehmen vergleichbar. Folgende Besonderheiten werden (unabhängig von der Organisationsform) immer zu beachten sein.

2.1 Zweck und Tätigkeit des Unternehmens

Gemäß den Gemeindeordnungen der Länder dürfen Gemeinden in der Regel kommunale Unternehmen nur errichten, übernehmen oder wesentlich erweitern, wenn der öffentliche Zweck das Unternehmen rechtfertigt, das Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher durch einen anderen erfüllt wird und erfüllt werden kann.

Obwohl die rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten je nach Bundesland unterschiedlich sind, sind kommunale Unternehmen damit primär dem öffentlichen Zweck und seiner nachhaltigen

Erfüllung verpflichtet. Die Gewinnerzielung ist im Gegensatz zu privaten Wirtschaftsunternehmen nicht das vorrangige Ziel kommunaler Unternehmen.

Wesentliche Kriterien der nachhaltigen Leistungserbringung kommunaler Unternehmen sind daher die Kontinuität und die Qualität der Leistung. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge spielt die dauerhafte und zuverlässige Erfüllung der kommunalen Aufgaben eine wichtige Rolle. Damit gehen beispielsweise eine langfristige Stabilität der Gebühren sowie ein hohes, für breite Bevölkerungsschichten erschwingliches, Leistungsniveau einher. Nach innen gerichtet bedeutet Nachhaltigkeit in diesem Sinne auch soziale Verantwortung gegenüber den Mitarbeitern, zum Beispiel durch die Sicherung eines angemessenen Lohn- und Gehaltsniveaus und den Erhalt von Arbeitsplätzen.

Kommunale Unternehmen bewegen sich daher, stärker als private Unternehmen, in einem Spannungsfeld zwischen

wirtschaftlichem Erfolg – Leistungsqualität – sozialer Verantwortung.

Der Erfolg eines kommunalen Unternehmens wird somit nicht allein am jeweiligen Jahresergebnis gemessen. Ein hoher wirtschaftlicher Erfolg (mit dem Eingehen entsprechender Risiken), ein flexibles Handeln (ohne Einbeziehen der Politik) und eine restriktive Personalpolitik (ohne erwartete soziale Rücksichtnahme) werden somit nicht automatisch als erfolgreiche Geschäftspolitik gewertet.

Im Gegenzug ist somit – anders als oftmals zu Beginn einer Organisationsänderung kommuniziert – der wirtschaftliche Erfolgszwang bei kommunalen Unternehmen im Vergleich zu Privatunternehmen deutlich geringer. Die Nachhaltigkeit der Leistungserbringung wird bei kommunalen Unternehmen weniger betriebswirtschaftlich als vielmehr auch gemeinwirtschaftlich gesehen.

2.2 Aufgaben der Geschäftsführung

Die Besonderheit kommunaler Unternehmen zeigt sich auch in den unterschiedlichen Anforderungen, welche an die jeweilige Geschäftsführung gestellt werden. Die Geschäftsführung hat teilweise andere Aufgaben und wird zum Teil an anderen Maßstäben gemessen. Besondere Anforderungen an die Geschäftsführung sind zum Beispiel:

in privaten Unternehmen

- schnelle, eigenverantwortliche Entscheidungsfindung
- Akquisitionserfolg/Ausbau der Geschäftstätigkeit
- wirtschaftlicher Gesamterfolg
- hoher Entscheidungsspielraum bei Personalangelegenheiten

in kommunalen Unternehmen

- Einbindung/Abstimmung mit den politischen Gremien
- Information der Öffentlichkeit
- Leistungsqualität vor Wirtschaftlichkeit
- Abstimmung bei (wesentlichen) Personalangelegenheiten

Insbesondere Versuche der Kostenoptimierung durch die Geschäftsführung zu Lasten des Gemeinwohls werden sich nur schwer gegen den politischen Willen durchsetzen lassen. Es ist somit nicht verwunderlich, dass die Geschäftsführer in der Praxis häufig erhebliche Probleme haben, sich bei einem Stellenwechsel auf die Besonderheiten der jeweils „anderen Seite“ einzustellen.

Hierbei ist auch zu beachten, dass kommunale Unternehmen, je nach Tätigkeitsbereich, gegebenenfalls auch weniger wirtschaftliche (Zusatz-)Aufgaben erfüllen müssen. Während es bei privaten Unternehmen zur gängigen Geschäftspraxis gehört, unwirtschaftliche Aufgabenbereiche zur Gewinnoptimierung auszugliedern, ist diese Möglichkeit bei kommunalen Unternehmen nur eingeschränkt gegeben.

Zudem besteht die Tendenz, allgemeine Verwaltungskosten anteilig auf das kommunale Unternehmen umzulegen. Es erfolgt somit häufig eine Kostenverlagerung aus der allgemeinen öffentlichen Verwaltung auf das kommunale Unternehmen, was den wirtschaftlichen Optimierungsdruck senkt.

Privatwirtschaftliche Unternehmen versuchen demgegenüber, ihre Wettbewerbsfähigkeit auch durch die Erweiterung ihrer Geschäftsfelder und durch gezielte Akquisition in bestehenden Tätigkeitsbereichen zu verbessern.

3 Organisationsvorteile einer GmbH oder AöR

Der Handlungsspielraum der Amts- oder Betriebsleitung ist insbesondere bei einer Ämterstruktur und bei Regiebetrieben auf eine umfassende politische Steuerung ausgelegt. Sie verfügen als Teil der Ämterverwaltung über keine eigenen Organe und damit praktisch über keine Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Geschäftsführung.

Bei den rechtlich unselbstständigen Eigenbetrieben besitzen die Organe des Unternehmens, je nach Ausgestaltung der Eigenbetriebssatzung, mehr oder weniger weitreichende Kompetenzen. In der Regel führt die Werkleitung die laufenden Geschäfte eigenverantwortlich. Die Weisungsrechte des Hauptverwaltungsbeamten sind begrenzt. Alle weiteren Geschäftsentscheidungen obliegen allerdings dem Werkausschuss oder dem kommunalen Kollegialorgan. Letzterem kommen zudem die Entscheidungskompetenz bei Satzungsänderungen und die Ergebnisverwendung sowie die Bestellung der Leitungskräfte zu. Die Gemeinde besitzt einen hohen Einfluss auf und

eine hohe Kontrolle über die Tätigkeiten des Eigenbetriebs. Die Unternehmensziele können jederzeit mit den allgemeinen politischen Zielen abgestimmt werden.

Trotz der in Punkt 2 genannten grundsätzlichen Unterschiede kommunaler und privater Unternehmen werden daher insbesondere den Organisationsformen einer GmbH und (wo zulässig) auch einer AöR einige wesentliche Organisationsvorteile zugesprochen. Ob diese sich in der Praxis tatsächlich immer realisieren lassen, muss bezweifelt werden.

3.1 Flexibilität durch kürzere Entscheidungswege

Der Vorstand einer Anstalt des öffentlichen Rechts hat zunächst durch die rechtlich vorgegebene zweigliedrige Struktur ein höheres Maß an Flexibilität. In der Regel sind für Anstalten des öffentlichen Rechts in Anlehnung an das Recht der Gesellschaften mit beschränkter Haftung ein Vorstand als Leitungsorgan und ein Verwaltungsrat als Aufsichtsorgan vorgesehen. Dem Vorstand kommen weitreichende Entscheidungsbefugnisse zu und er hat alle wesentlichen Leitungsfunktionen inne. Der Verwaltungsrat bestellt die Leistungsorgane und entscheidet über die Ergebnisverwendung.

Durch rechtliche Gestaltungsspielräume bei der Unternehmenssatzung haben die Gemeinden aber die Möglichkeit, die Kompetenzen des Vorstandes zu Gunsten des Verwaltungsrates zu verschieben. Das kommunale Kollegialorgan der Anstalten des öffentlichen Rechts entscheidet über Änderungen der Unternehmenssatzung und besitzt – in von der Gemeinde bestimmtem Umfang – Zustimmungs- und Weisungsrechte. Damit kommt der Geschäftsführung bei Anstalten des öffentlichen Rechts zwar theoretisch ein größerer Handlungsspielraum als bei den Regie- und Eigenbetrieben zu, allerdings wird dieser häufig durch die konkrete Ausgestaltung der Unternehmenssatzung rechtlich eingegrenzt.

In der Gesellschaft mit beschränkter Haftung sind die Befugnisse der Geschäftsführung weitgehend mit dem Vorstand einer Anstalt des öffentlichen Rechts vergleichbar. Die gesellschaftsrechtlichen Bestimmungen ermöglichen jedoch auch hier einen weitgehenden Gestaltungsspielraum für die Ausgestaltung des Gesellschaftsvertrages (Unternehmenssatzung). Dieser kann so gestaltet werden, dass die Selbstständigkeit der Geschäftsführung gefördert oder stark eingeschränkt wird. Gemäß den Rechtsgrundlagen gliedern sich Gesellschaften mit beschränkter Haftung in eine Geschäftsführungsebene und eine Gesellschafterversammlung; fakultativ ist als weiteres Organ ein Aufsichtsrat möglich. Die Zuständigkeiten zwischen den Organen können je nach Bedürfnis der Gesellschafter im Gesellschaftsvertrag unterschiedlich verteilt sein.

Somit kann, gemäß den rechtlichen Möglichkeiten, dem jeweiligen Vorstand oder Geschäftsführer ein hohes Maß an eigenverantwortlichem Handeln zugestanden werden.

Ob diese Möglichkeit in der Praxis jedoch tatsächlich umgesetzt wird oder dies überhaupt sinnvoll ist, ist noch zu prüfen. In der Praxis ist (am Beispiel der Abfallwirtschaft) häufig Folgendes festzustellen:

- Soweit zum Beispiel die GmbH nur als beauftragter Dritter für die Kommune tätig ist, verbleibt die Zuständigkeit für die abfallwirtschaftlichen Aufgaben beim Landkreis, der somit zum Beispiel weiterhin für die Gebührenerhebung und Satzungserstellung zuständig ist. Es kommt somit zu einem zusätzlichen Koordinationsaufwand zwischen Kommune und GmbH.
- Aufgrund der Höhe der finanziellen Aufwendungen/Risiken wird (richtigerweise) der Handlungsspielraum der Geschäftsführung durch eine Geschäftsordnung eingeschränkt. Während in privaten Unternehmen in diesen Fällen eine kurzfristige Gesellschafterentscheidung herbeigeführt wird, erfolgt in kommunalen Gesellschaften in der Regel eine Beteiligung der politischen Gremien. Es entsteht somit eine zusätzliche Entscheidungsebene. Der verbleibende Vorteil, im Alltagsgeschäft selbstständig handeln zu können, reduziert sich auf kurzfristige Personalentscheidungen, die Vergabe von kleineren Aufträgen und das Handeln innerhalb des Wirtschaftsplans.
- Die Einbindung der Gesellschafterversammlung in wesentliche Entscheidungen ist somit in der Praxis üblich bzw. unerlässlich. Zwar kann geregelt werden, dass die Kommune in der Gesellschafterversammlung nur durch den Landrat/Bürgermeister vertreten wird, jedoch führt der weitgehende Ausschluss einer politischen Kontrolle (Mitwirkung bei Entscheidungen zu Satzungsregelungen, Festlegungen zum Bürgerservice u. Ä.) in der Regel dazu, dass zusätzlich ein Aufsichtsrat (mit Vertretern der Kreistagsfraktionen) gebildet wird. Es wird somit in der Praxis ein zusätzliches Gremium installiert.

Da die in dem Aufsichtsrat vertretenen (natürlichen) Personen wesentliche Entscheidungen nicht ohne Rückkopplung mit den politischen Gremien des Kreises/Stadtrates treffen, ergibt sich häufig die Situation, dass wesentliche Entscheidungen in ihrem Vorlauf noch verlängert werden.

Der Handlungsspielraum der Geschäftsführung, schnelle und flexible eigenständige Entscheidungen zu treffen, ist im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen daher insgesamt nur eingeschränkt gegeben. Besonders hinzuweisen ist jedoch darauf, dass in der Praxis (gerade bei kommunalen Gesellschaften) effizientes Handeln im Alltagsgeschäft durch den Verzicht auf ein Vier-Augen-Prinzip hergestellt werden sollte. Ein derartiger Verzicht ist jedoch kein Indiz für flexibles Handeln, sondern ein Verzicht auf eine unabdingbare (Selbst-)Kontrolle, sei es in privaten oder öffentlichen Gesellschaften.

3.2 Verwaltungsaufwand

Häufig wird bei der Gründung kommunaler Gesellschaften auch der entstehende Gründungsaufwand (Erstellung Gesellschaftsvertrag, Überleitung von Personal) sowie der laufende Verwaltungsaufwand unterschätzt. Da es, wie bereits dargestellt, häufig um den Aufbau einer zusätzlichen Organisationseinheit handelt, führt zum Beispiel eine GmbH-Gründung in den

seltensten Fällen zu einem Entfall bereits vorhandener Gremien (diese bestehen in der Regel parallel fort). Es sind somit aus Sicht der Kommune bei einer GmbH weitere Sitzungstermine für Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat einzuplanen. Zudem entstehen unter anderem zusätzliche Aufwendungen für die Erstellung und Prüfung des Jahresabschlusses. Die Gründung einer GmbH wird daher bei wenigen Mitarbeitern und einem geringen Jahresumsatz allein schon aus diesen Gründen nicht zu einem wirtschaftlicheren Gesamtergebnis führen.

3.3 Vorteile bei der Auftragsvergabe

Da zwischenzeitlich eindeutig geregelt ist, dass auch Gesellschaften der öffentlichen Hand als öffentliche Auftraggeber einzustufen sind, ergeben sich auch keine wesentlichen Vorteile in Bezug auf die Durchführung von Vergabeverfahren. Im Einzelfall sind Vergabeverfahren sogar rechtlich problematischer, da zum Beispiel beim Vorliegen einer Befangenheit des Geschäftsführers von diesem keine Vergabeentscheidung gefällt werden darf.

4 Empfehlungen für die Praxis

Die vorstehenden Punkte haben deutlich gemacht, dass allein eine Veränderung der Organisationsform die Aufgabenerfüllung weder automatisch flexibler noch zwingend wirtschaftlicher werden lässt. Insofern gibt es für die Kommunen keine Patentlösung für die richtige Organisationsform der von ihr erbrachten Leistungen. Die Wahl der richtigen Organisationsform sollte zudem – bekanntermaßen – nicht allein an aktuellen steuerrechtlichen Regelungen und (gerade im kommunalen Bereich) nicht an der gegebenenfalls vorhandenen Möglichkeit zur Zahlung geringer Gehälter festgemacht werden.

Aufgrund der Praxiserfahrungen der Schmidt/Bechtle GmbH kann die Aufgabenerfüllung, zumindest in kleineren und mittleren öffentlichen Betrieben, grundsätzlich auch im Rahmen der Ämterorganisation oder im Rahmen eines Eigenbetriebs erfolgreich und mit befriedigendem wirtschaftlichen Ergebnis erbracht werden. Dies gilt zumindest soweit, als dass der reine Preis nicht zum alleinigen Vergleichsmaßstab zu einer privaten Leistungserbringung gemacht wird. Ist dies jedoch der Fall, hilft eine reine Organisationsänderung auch nicht weiter. Bei gutem Wettbewerb muss in „klassischen“ Dienstleistungsbereichen der Kostenvorteil einer privaten Leistungserbringung im Normalfall akzeptiert werden.

Im Hinblick auf die (aktuell) richtige Organisationsform für den Fall einer kommunalen Leistungserbringung ist vielmehr zunächst eine Analyse notwendig, welche tatsächlichen Defizite in der bisherigen Organisation gesehen werden. Häufig stellt sich hierbei heraus, dass der Druck zu einer Neuorganisation eher aus dem Eindruck einer schlechten Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung oder Verwaltungsleitung und Betriebsleitung resultiert als dem Wunsch nach einer neuen Organisationsform. Grundsätzlich sollte hierüber jedoch nachgedacht werden, wenn

- ein institutionalisiertes PPP-Modell angestrebt wird,
- Investitionen in größerem Umfang geplant werden,
- neue Anlagen errichtet und betrieben werden sollen,
- eine neue Aufgabe mit zusätzlichem Personal übernommen werden soll.

Zudem ist auch die Kooperation mit anderen Kommunen, zum Beispiel auch im Rahmen von GmbH-Modellen, möglich. Bei den Anstalten des öffentlichen Rechts ist eine Beteiligung von Dritten ausgeschlossen, beziehungsweise bedarf aufgrund bislang fehlender entsprechender Regelungen in den Gemeindeordnungen der Länder einer ausdrücklichen Zustimmung.

Abschließend gilt in Organisationsfragen wie immer, dass die handelnden Personen für den Erfolg eines Unternehmens entscheidender sind als die Organisationsform des Unternehmens.

Rudolf Schenkel, Friederike Lauruschkus, Torsten Westermayer

Strategische Ausrichtung des Abfallwirtschaftsbetriebs München

1 Gemeinwohlorientierung kommunaler Unternehmen

Die kommunale Entsorgungswirtschaft befindet sich in einem stetigen Veränderungsprozess, der in den letzten Jahren insbesondere durch ökonomische und ökologische Impulse geprägt wurde.[1] Auf der einen Seite gewinnen dabei Aspekte wie Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen zunehmend an Relevanz, während auf der anderen Seite Klimaschutz und Ressourcenschonung noch stärker in den Fokus rücken. Für kommunale Entsorgungsunternehmen stehen diese Zielgrößen jedoch nicht unverbunden nebeneinander – sie müssen vielmehr im Rahmen der übergeordneten Verpflichtung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zur Schaffung eines gemeinwohlorientierten Nutzens, des sog. Citizen Value, betrachtet und zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dieser Beitrag zum Gemeinwohl steht im Zentrum der strategischen Überlegungen kommunaler Entsorgungsunternehmen[2] und ist die zentrale, übergeordnete Zielgröße sowohl der innerbetrieblichen strategischen Steuerung als auch der Berichterstattung gegenüber dem kommunalen Eigentümer.

Bei der Umsetzung dieser Gemeinwohlorientierung in die betriebliche Praxis stehen kommunale Unternehmen jedoch vor der Herausforderung, dass sich die gängigen, in der Privatwirtschaft angewandten Strategie- und Steuerungskonzepte nur bedingt auf die kommunale Wirtschaft übertragen lassen, da sie auf andere Rahmenbedingungen ausgelegt sind. Erstens legitimieren sich kommunale Unternehmen primär über einen Beitrag zum Gemeinwohl und nicht, wie privatwirtschaftliche Unternehmen, durch die Erzielung von Gewinn oder die Steigerung des Unternehmenswertes. Zweitens findet die Leistungserstellung privater Unternehmen rein im Wettbewerb und im Spiel der Marktkräfte von Angebot und Nachfrage statt, während kommunale Unternehmen im gesetzlichen wie politischen Auftrag arbeiten und dabei den Willen und die finanzielle Belastung der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen müssen. Drittens ist die Berichterstattung kommunaler Unternehmen nicht lediglich auf die direkten Eigentümer und den Kapitalmarkt ausgerichtet, sondern zielt auch auf die Bürger, die demokratisch gewählten Gremien und die Kommunalverwaltung. Vor diesem Hintergrund erfordert die Umsetzung der Gemeinwohlorientierung in der kommunalen Abfallwirtschaft die Entwicklung eigenständiger Vorgehensweisen und Konzepte, die auf die spezifische Situation abgestimmt sind.

2 Der Weg zur Entwicklung der Strategie

Der Abfallwirtschaftsbetrieb München (AWM) hat sich dieser Herausforderung gestellt und mit Unterstützung der Unternehmensberatung BSL Management Consultants (BSL, vormals Metropolitan Consulting Group) im Zeitraum von April 2008 bis Januar 2009 die mittelfristige Strategie des AWM weiterentwickelt. Diese Neuausrichtung des AWM sollte explizit den Leitgedanken der kommunalen Verantwortung und der Verpflichtung auf das Gemeinwohl zum Ausdruck bringen und durch das strategische Zielsystem im Unternehmen verankert werden. Im Rahmen des Projektes wurden die Vision für den AWM und strategische Handlungsfelder auf dem Weg dorthin definiert sowie die Umsetzung der Strategie durch den Strategiefahrplan und ein strategisches Zielsystem vorbereitet (vgl. Abbildung 1). Durch die integrierte Entwicklung von Strategie und Zielsystem konnte eine konsistente Gliederung und Definition von Zielen und Maßnahmen über alle Ebenen der Strategiepyramide sicher gestellt werden.



Abbildung 1: Strategieentwicklung AWM

Ausgehend von einer Unternehmens- und Umfeldanalyse sowie einer Szenarioentwicklung wurde zunächst eine Vision für das Jahr 2015 formuliert. Darin beschreibt sich der AWM als das führende Abfallwirtschaftsunternehmen in München, das einen wichtigen Beitrag zum Gemeinwohl leistet. Diese Position soll marktseitig durch hohe Servicequalität und ein attraktives Preis-Leistungs-Verhältnis erreicht werden. Zusätzlich beschreibt die Vision bereits auf übergeordneter

Ebene Ziele in Bezug auf die Kompetenzen, Prozesse und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des AWM.

Im nächsten Schritt wurden neun strategische Handlungsfelder definiert, die die Handlungsschwerpunkte des AWM auf dem Weg zur Verwirklichung der Vision beschreiben. Die Identifikation der Handlungsfelder orientierte sich an dem direkt aus der Unternehmens- und Umfeldanalyse abgeleiteten Handlungsbedarf sowie an den Abweichungen, die zwischen dem Ist-Zustand des AWM und dem in der Vision beschriebenen Ziel-Zustand bestanden. Abbildung 2 gibt einen Überblick über die Handlungsfelder. Es wird dabei deutlich, dass die integrierte Entwicklung von Strategie und Zielsystem bereits in dieser Phase des Projektes die konsistente Gliederung der strategischen Handlungsfelder nach den vier Perspektiven des Zielsystems ermöglicht hat (siehe unten).



Abbildung 2: Strategische Handlungsfelder

Unternehmenszweck, Unternehmenswerte, Vision und strategische Handlungsfelder bilden gemeinsam den Rahmen, aus denen die Ziele für das strategische Zielsystem abgeleitet werden. Anschließend werden diese Ziele durch Kennzahlen, Vorgaben und Maßnahmen operationalisiert (vgl. Abbildung 3).

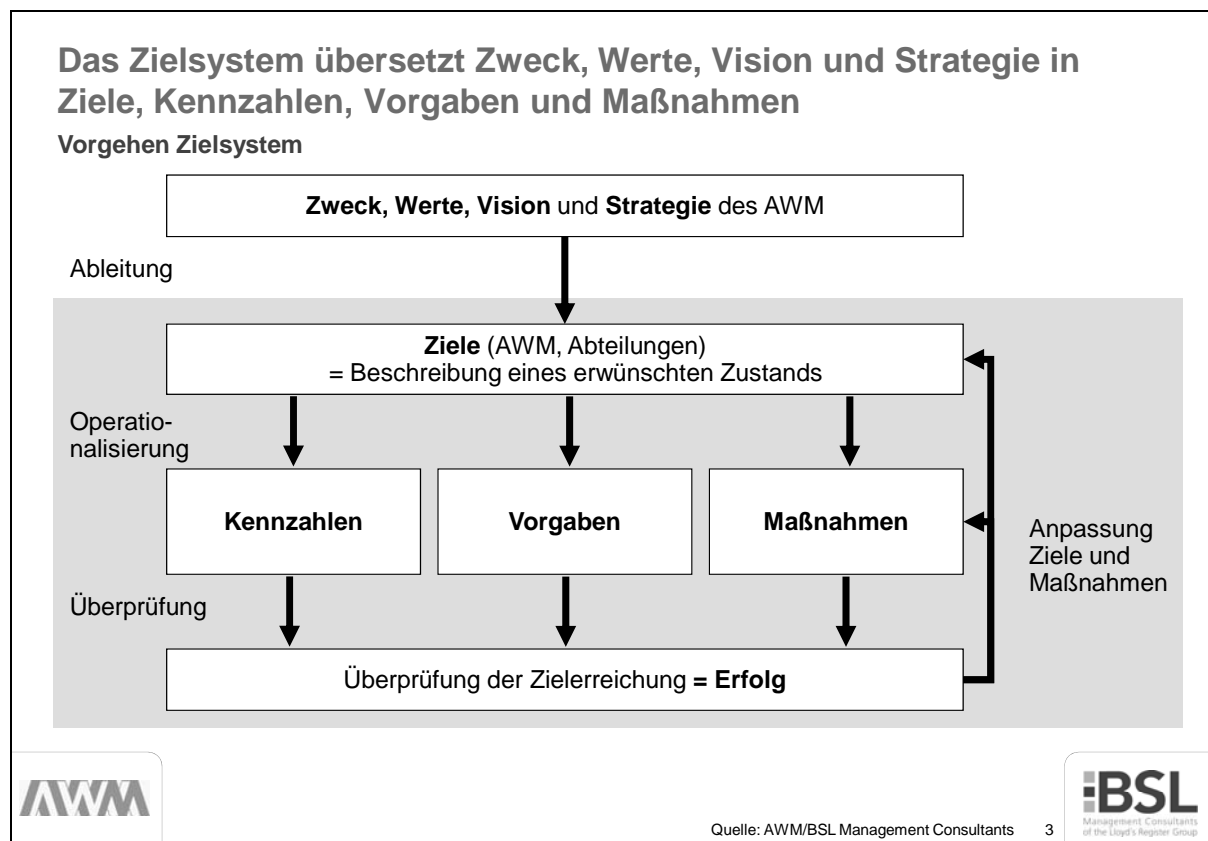


Abbildung 3: Vorgehen Zielsystem

3 Gemeinwohl-orientiertes Zielsystem als Instrument zur Steuerung der Strategieumsetzung

Ein strategisches Zielsystem dient der Umsetzung der Strategie und der übergreifenden Steuerung auf der Ebene des Gesamtunternehmens. Das strategische Zielsystem des AWM baut auf der Balanced Scorecard (BSC) von Kaplan und Norton[3] auf. Als ausgewogenes Zielsystem strukturiert die ursprüngliche Balanced Scorecard Unternehmensziele in vier ausgewogenen Perspektiven (Finanzen, Kunden, Prozesse, Lernen). Der Ansatz der BSC wurde für die Anwendung beim AWM aber in wesentlichen Punkten verändert, um die geschilderten Anforderungen an kommunale Unternehmen besser abzubilden: erstens die Umbenennung einzelner Perspektiven, zweitens die Einführung des Gemeinwohls als übergeordnetes Ziel.

Die Umwidmung der sonst gebräuchlichen Finanzperspektive in eine Eigentümerperspektive bringt die übergeordnete Ausrichtung auf die Interessen des kommunalen Eigentümers und der Bürgerinnen und Bürger stärker zum Ausdruck. Und die Lernperspektive wurde in Mitarbeiterperspektive umbenannt, um die Verantwortung des AWM als kommunaler Arbeitgeber stärker herauszustellen. Im Ergebnis hat das strategische Zielsystem des AWM so vier Perspektiven: Eigentümer, Kunden, Prozesse, Mitarbeiter. In der kausalen Logik des Zielsystems ermöglichen Mitarbeiter-, Prozess- und Kundenperspektive gemeinsam die Erreichung der übergeordneten

Ziele der Eigentümerperspektive. Für jede Perspektive wurde eine Leitfrage formuliert, die den jeweiligen Fokus spezifiziert (vgl. Abbildung 4).

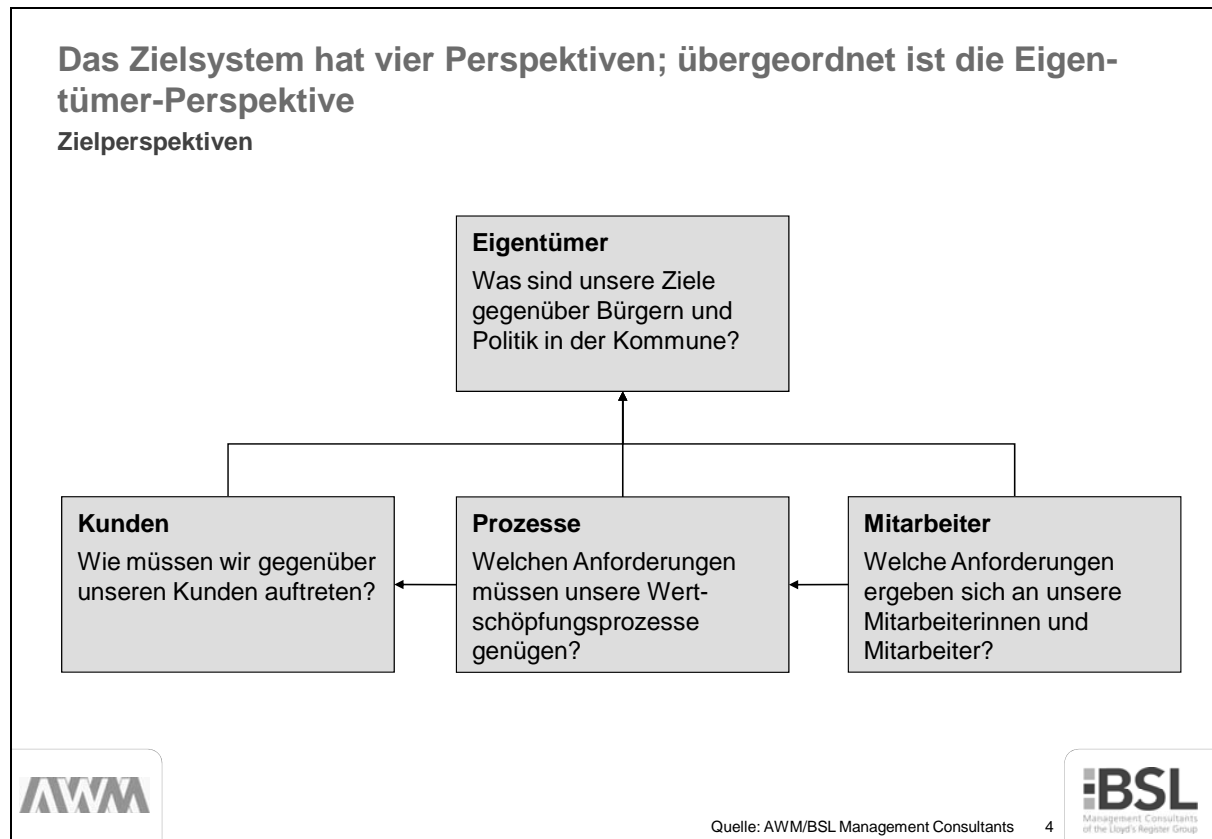


Abbildung 4: Zielperspektiven

Die zweite wesentliche Änderung liegt in der Einführung des Gemeinwohls als übergeordnetes Ziel. Kommunale Abfallwirtschaftsunternehmen schaffen Gemeinwohl über ein Entsorgungsangebot, das den Anforderungen der Nachhaltigkeit entspricht.[4] Nachhaltigkeit wiederum lässt sich über die drei Dimensionen Ökonomie, Ökologie und Soziales operationalisieren (vgl. Abbildung 5).[5] Diese drei Zieldimensionen stehen grundsätzlich gleichrangig nebeneinander und sind integriert zu behandeln.



Abbildung 5: Zieldimensionen

Die Grundstruktur des gemeinwohl-orientierten Zielsystems des AWM ergibt sich durch die Kombinationen der drei Zieldimensionen mit den vier Perspektiven und resultiert in einer Ziele-Matrix mit zwölf Feldern (vgl. Abbildung 6). Für jedes Feld wurden Ziele formuliert und Kennzahlen, Vorgaben sowie Maßnahmen zur Erreichung der Vorgaben definiert.

Die Grundstruktur des Zielsystems ergibt sich durch die Kombination der drei Zieldimensionen mit den vier Perspektiven

Grundstruktur Gemeinwohl-orientiertes Zielsystem

Gemeinwohl	Eigentümer	Kunden	Prozesse	Mitarbeiter
Wirtschaftlich 	Geringe und stabile Gesamtkosten	Attraktives Preis-Leistungs-Verhältnis bei hoher Qualität	Wettbewerbsfähiges Leistungsniveau	Kompetente und leistungsfähige Mitarbeiter/innen
Ökologisch 	Ökologische Entsorgung der Abfälle	Förderung von Abfallvermeidung und -trennung	Ressourcenschonende Prozesse	Ökologisch-abfalltechnische Kompetenz
Gesellschaftlich 	Beitrag zur Qualität des Standorts München	Partnerschaftlicher Umgang mit Kunden	Schutz und Entwicklung der Ressource Arbeit	Zufriedene und motivierte Mitarbeiter/innen



Quelle: AWM/BSL Management Consultants

6



Abbildung 6: Grundstruktur gemeinwohl-orientiertes Zielsystem

Im Ergebnis hat die Zwölfer-Matrix zwei wesentliche Implikationen für die Ziel- und Kennzahlendefinition und die darauf aufbauende Steuerung des Unternehmens. Erstens, ganz im Sinne der klassischen BSC, verdeutlicht das Zusammenspiel von vor- und nachgelagerten Perspektiven und Zielen die Interdependenzen zwischen einzelnen Unternehmensbereichen. So können z. B. Ziele in Bezug auf die Zuverlässigkeit der Leerung nicht losgelöst von fahrzeug- und mitarbeiterbezogenen Leistungsvorgaben in der Prozess- und Mitarbeiterperspektive betrachtet werden.

Zweitens werden durch die Auffächerung der Zielperspektiven auf die drei Nachhaltigkeitsdimensionen die Ziele kommunaler Unternehmen in ihrer Diversität und Komplexität dargestellt sowie Wechselwirkungen und potenzielle Konflikte zwischen diesen Zielen transparent gemacht. Für jede der vier Zielperspektiven müssen jeweils ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Ziele formuliert und durch entsprechende Kennzahlen gemessen werden. Dabei werden jeweils die übergeordneten Ziele der Nachhaltigkeitsdimensionen spezifisch auf die einzelnen Perspektiven herunter gebrochen.

Da die drei Zieldimensionen gleichrangig nebeneinander stehen, kann bei der Formulierung von Zielen für einzelne Perspektiven nicht nur nach einer Dimension maximiert werden – vielmehr müssen die Wechselwirkungen zwischen den Dimensionen beachtet werden. So kann z. B. bei der Festlegung des Leistungsniveaus in den Kernprozessen, wie z. B. der Sammlung, nicht nur nach ökonomischen Effizienz Gesichtspunkten vorgegangen werden, um die Kosten zu senken (z. B.

höhere Leistungsvorgaben). Vielmehr muss auch berücksichtigt werden, dass diese Leistungen ressourcenschonend erbracht werden (z. B. niedrige Schadstoffemission) und dabei zudem die Ressourcen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschützt und entwickelt werden (z. B. Arbeitschutzmaßnahmen, Gesundheitsförderung). Insgesamt ermöglicht die Zwölfer-Matrix des gemeinwohl-orientierten Zielsystems es Unternehmen, ihre "Leistung" ganzheitlicher darzustellen.

Die strukturierte und transparente Darstellung dieser Zusammenhänge in der BSC bietet sowohl intern als auch in der Zielfindung mit dem kommunalen Eigentümer die Grundlage für eine qualifizierte Diskussion über die strategischen Prioritäten in der Steuerung des Unternehmens – und zwar immer in Hinblick auf das übergeordnete Ziel der Schaffung eines gemeinwohlorientierten Nutzens. Durch die Etablierung entsprechender Reporting-Prozesse kann regelmäßig der Fortschritt in den einzelnen Zielfeldern gemessen werden. Die BSC ermöglicht auf diese Weise eine direkte Überprüfung und Steuerung der Strategieumsetzung.

4 Ergebnisse des Gemeinwohl-orientierten Zielsystems

Die im Rahmen des Strategieprojektes entwickelten Konzepte und Instrumente bieten Orientierung für Mitarbeiter sowie Führungskräfte, bilden die Grundlage für die interne und externe Kommunikation und schaffen die Basis für die Steuerung des Unternehmens. Das strategische Zielsystem des AWM ist ein Beispiel für ein Steuerungssystem, das den Leitgedanken der Nachhaltigkeit und des Gemeinwohls in die betriebliche Praxis umsetzt.

Neben der betrieblichen Steuerung bietet die gemeinwohl-orientierte BSC auch die Inhalte für die Kommunikation kommunaler Betriebe an Politik und Bürgerinnen und Bürger. Der Fokus liegt dabei auf der Eigentümer-Perspektive. Durch die drei Nachhaltigkeitsdimensionen können die Erfolge kommunaler Unternehmen ganzheitlich vermittelt werden, indem neben ökonomischen auch ökologische und soziale Zielvorgaben berücksichtigt werden. Gleichzeitig versetzt die strukturierte Aufbereitung zentraler Leistungskennzahlen Unternehmen und Kommune in die Lage, einen qualifizierten Diskurs über die Unternehmensziele zu führen.

5 Anmerkungen

- [1] Vgl. z. B. Forschungspartnerschaft Infrafutur, 2008, Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität, Endbericht, Mai 2008.
- [2] Vgl. VKS im VKU, 2006, Citizen Value – Dem Bürger verpflichtet, Strategiepapier, Mai 2006.
- [3] Vgl. z. B. Kaplan, R.S. & Norton, D.P., 1992, The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance, Harvard Business Review, 70(1), S. 71-79; sowie Kaplan, R.S. & Norton, D.P., 1997, Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen, Schäffer-Poeschel Verlag.
- [4] Vgl. VKS im VKU, 2006, Citizen Value – Dem Bürger verpflichtet, Strategiepapier, Mai 2006.

- [5] Vgl. z. B. Enquete-Kommission des 13. Deutschen Bundestages "Schutz des Menschen und der Umwelt", 1998, Konzept Nachhaltigkeit: Vom Leitbild zu Umsetzung. Abschlussbericht. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11200, 26.06.1998.

Juliane Hauskrecht

Abfall-Panel: Managementunterstützung in der Abfallwirtschaft durch eine fortlaufende, standardisierte Benchmark-Studie

1 Noch ein Benchmark in der Abfallwirtschaft?

Schon seit Mitte der 90er Jahre werden insbesondere in der kommunalen Abfallwirtschaft periodische Benchmark-Projekte durchgeführt. Zahlreiche standardisierte Kennzahlen haben sich in der Branche durchgesetzt, werden regelmäßig erhoben und mit unterschiedlicher Intensität durch einzelne Benchmark-Partner verfolgt. Insbesondere das VKS im VKU Benchmark hat sich seit Ende der 90er Jahre stetig fortentwickelt und ist in der kommunalen Abfallwirtschaft gut etabliert.

Darüber hinaus haben sich regionale Vergleichsringe, wie z. b. die ERFA-Gruppen der Lindauer Managementberatung, die bereits in fünf Bundesländern aktiv sind, das forumz in Bayern oder temporäre Vergleichsrunden der deutschsprachigen Großstädte, gebildet. Weitere Vergleichsringe werden im Rahmen von Gebührenvergleichen zusammengeschlossen.

Regional oder nach anderen Kriterien geclusterte Benchmark-Aktivitäten werden durchgeführt, um besondere Fragestellungen der Vergleichsgruppen zu erörtern, die im Rahmen von überregionalen Benchmark-Projekten auf Grund mangelnder Vergleichbarkeit der Partner nicht lösbar scheinen. So sind urbane, hoch verdichtete Regionen schlecht mit Landkreisen oder Regionen in der Fläche vergleichbar. Strukturunterschiede, z. b. Ost/West- und Nord/Süd-Unterschiede können beobachtet werden. Weitere Zielstellungen für Einzel-Aktivitäten sind detaillierte Prozessanalysen mit der Möglichkeit eines langfristigen persönlichen Erfahrungsaustausches.

Zum Teil ist es für die Benchmark-Teilnehmer sehr aufwändig, an verschiedenen Benchmark-Runden teilzunehmen. Die Vergleichbarkeit der jeweils anders definierten und anders erhobenen Kennzahlen ist nicht gegeben, fortlaufende Periodenvergleiche fehlen. Erhöhter Datenerfassungs- und Auswertungsaufwand wird betrieben, um sowohl an überregionalen Kennzahlen zu partizipieren als auch innerhalb einer möglichst homogenen (und bekannten) Vergleichsgruppe zu agieren.

Das hochstandardisierte und automatisierte Abfall-Panel unternimmt den Versuch, in enger Kooperation mit anderen Benchmark-Anbietern, bestehende Benchmark-Projekte zu harmonisieren. Ziel ist es, den Erfassungs- und Auswertungsaufwand zu minimieren und den Panel-Teilnehmern sowohl individuelle Auswertungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, als auch die Auswahl

der Vergleichsgruppe nach bestimmten Clustern zu erlauben. Zugleich werden ein aktives Netzwerk und eine interaktive Plattform etabliert, die den modernen Kommunikationsbedürfnissen entsprechen.

2 Ziele des Abfall-Panels

Das Abfall-Panel will mehr sein als eine Benchmark-Datenbank für die Abfallwirtschaft. Neben einer Möglichkeit zur Standortbestimmung und zum Informationsaustausch über Optimierungspotenziale ist das Panel Netzwerk Kontaktbörse für Spezialfragen, Plattform und Diskussionsforum für aktuelle Entwicklungen.

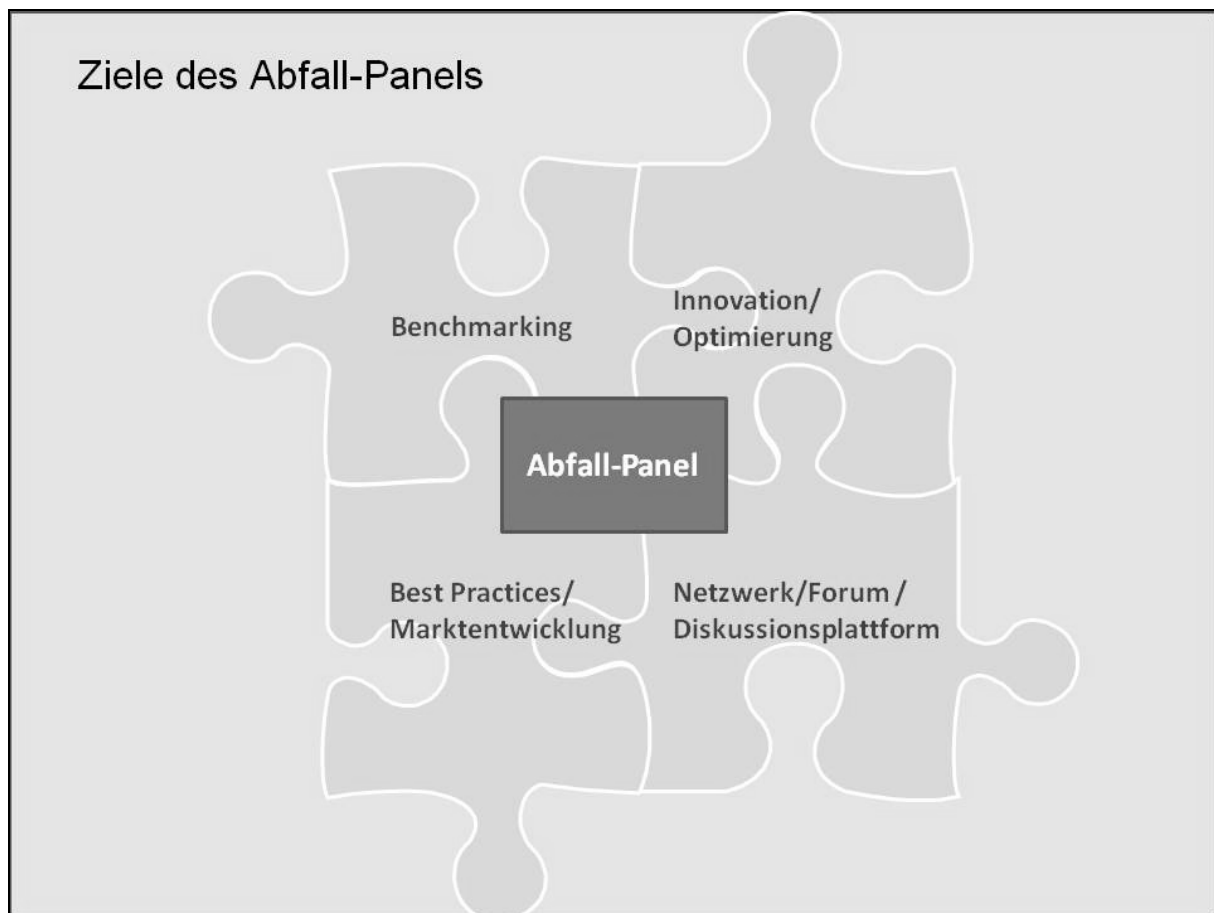


Abbildung 1: Ziele

Abfall-Benchmark:

- Bereitstellung aktueller Benchmark-Daten als Basis für eine kontinuierliche Selbstvalidierung der relevanten Geschäftsprozesse von kommunalen, gemischtwirtschaftlichen oder auch privaten Abfallentsorgungsunternehmen
- Plattform für den Vergleich der Organisationsstrukturen mit anderen Unternehmen

- Instrument zur Identifikation von Stärken und Optimierungspotenzialen in den Prozessen und Teilprozessen der Abfallentsorgungsunternehmen

Best Practices:

- Identifikation der Best Practices der Branche
- Anstöße und Erkenntnisse zur Optimierung der eigenen Organisation durch das Kennenlernen von Best-Practice-Ansätzen

Innovationen für die Branche:

- Bereitstellung von innovativen Methoden und Werkzeugen zur Effizienz- und Effektivitätssteigerung von Prozessen der Abfallentsorgung

Netzwerk:

- Aufbau und Pflege eines regelmäßigen Netzwerkes
- Regelmäßige Erfahrungsaustausche zu Benchmark-Ergebnissen und Prozessgestaltung
- Diskussionsforum für strategische Themen und aktuelle Entwicklungen
- Plattform für den anonymen Austausch von sensiblen Daten und Informationen, z. b. Marktpreise

3 Wie ist das Abfall-Panel aufgebaut und wie funktioniert es?

Das Abfall-Panel ist als WEB-basierte Datenbank strukturiert und bildet im Überblick alle relevanten Kosten-, Produktivitäts- und Motivationskennzahlen der Abfallwirtschaft ab. Neben hochaggregierten steuerungsrelevanten Kennzahlen aus Sicht des Gesamtunternehmens, werden klar strukturierte und abgegrenzte Teilprozesse, wie z. b. Abfalllogistik gegliedert nach Fraktionen und logistischen Systemen, Behandlung und Beseitigung differenziert nach Anlagenart oder Straßenreinigung und Winterdienst, abgebildet. Im Bedarfsfall können ergänzend temporäre Eingabemasken für individuelle Vergleichsringe eingerichtet werden.

Die Teilnehmer entscheiden selbst, wie häufig sie an der Aktualisierung ihrer eigenen Daten in der Benchmark-Datenbank teilnehmen wollen und in welcher Tiefe sie Daten eingeben und damit in welcher Tiefe sie Kenntnisse über ihre eigenen Teilprozesse erlangen möchten.

Die Fragebögen sind einfach strukturiert, die zu erhebenden Daten sind klar definiert in übergreifende Daten und Informationen sowie Prozesse. Die Prozesse bzw. Teilprozesse sind eindeutig abgegrenzt. Das Prozessmodell erlaubt es den Benchmark-Partnern, individuell über ihre Schwerpunkte und ihren Erhebungsumfang zu entscheiden.

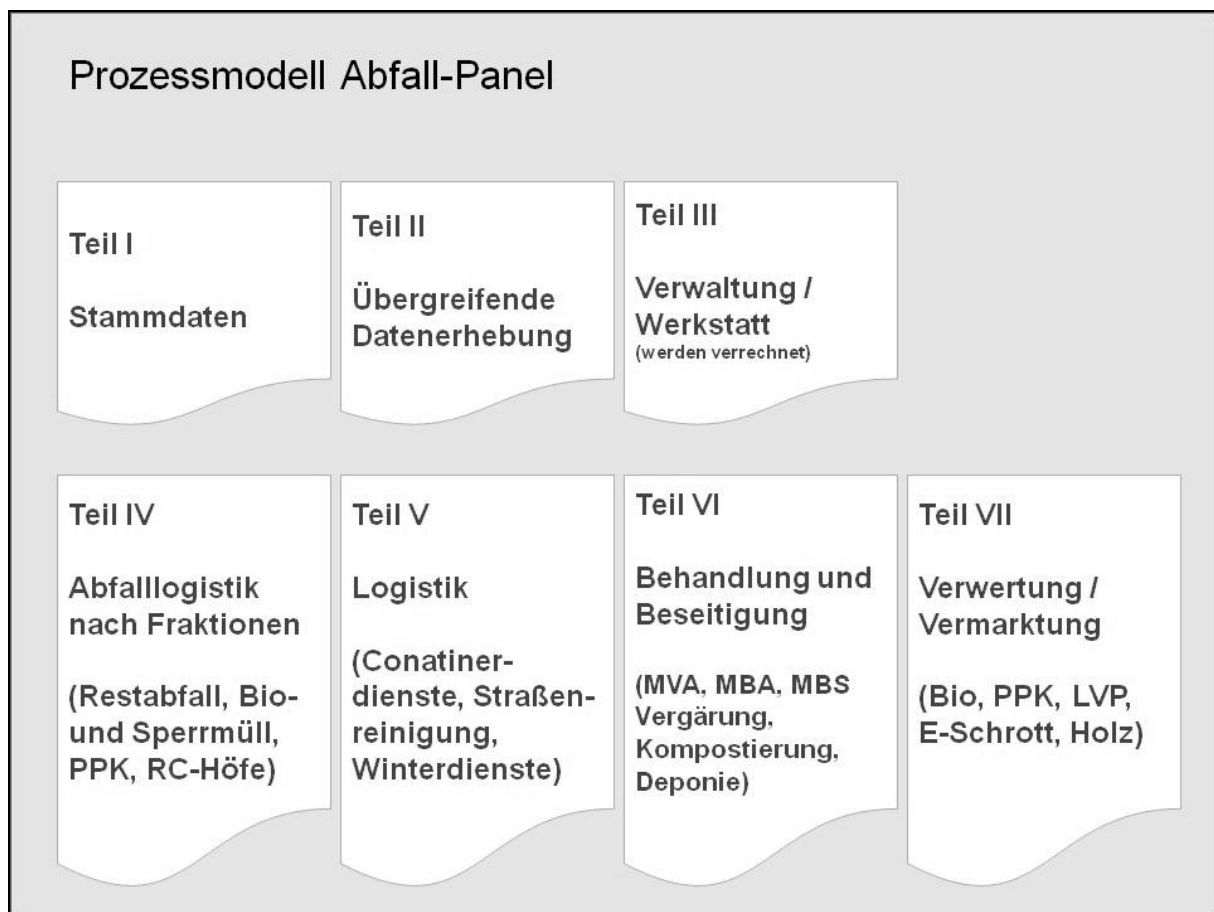


Abbildung 2: Prozessmodell Abfall-Panel

Neben der Möglichkeit über den Umfang der Dateneingabe und damit die Tiefe der Auswertung zu entscheiden, verfügen die Benchmark-Teilnehmer auch über Auswahloptionen zur Clusterbildung. So können die Teilnehmer Cluster nach der Region, der Größenklasse und/oder der Gesellschafterstruktur vornehmen und damit den Kreis der gewünschten Benchmark-Partner selbst bestimmen. Die Clusterbildung richtet sich nach der Anzahl der Teilnehmer. Zur Gewährleistung einer aussagekräftigen Auswertung muss für jedes mögliche Cluster eine Mindestteilnehmeranzahl erreicht werden.

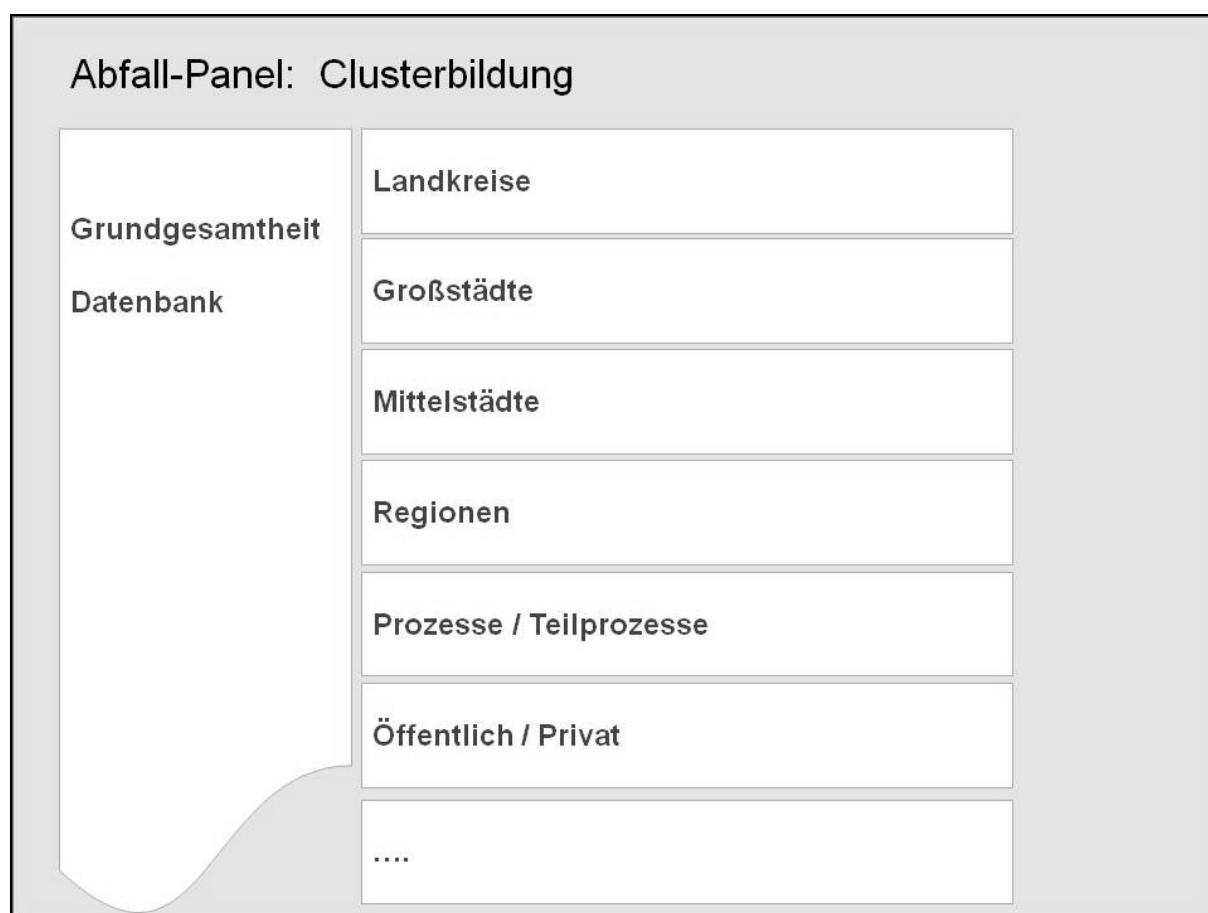


Abbildung 3: Clusterbildung

Der Kern des Abfall-Panels ist eine Datenbank, die periodisch über die Online-Eingaben der Benchmark-Teilnehmer aktualisiert wird. Die Online-Eingaben werden über eine Online-Hilfe unterstützt und während der Eingabe automatisch auf Plausibilität geprüft. Nicht plausible Eingaben werden angezeigt und eine weitere Prüfung durch den Eingebenden veranlasst.

Den Benchmark-Teilnehmern steht direkt nach Abschluss der Eingabe und automatisierter Prüfung der Daten ad-hoc ein Download mit der Zusammenfassung eines Kennzahlenberichtes zur Verfügung. Die Bereitstellung des Downloads ist an eine Mindestanzahl von Teilnehmern gebunden. Die ersten Teilnehmer werden benachrichtigt, sobald die Mindestteilnehmeranzahl erreicht wurde und die Auswertung zur Abholung auch für sie bereit steht.

4 Wie ist die Auswertung strukturiert?

Der Kennzahlenbericht ist übersichtlich gegliedert und in Form von Grafiken aufbereitet.

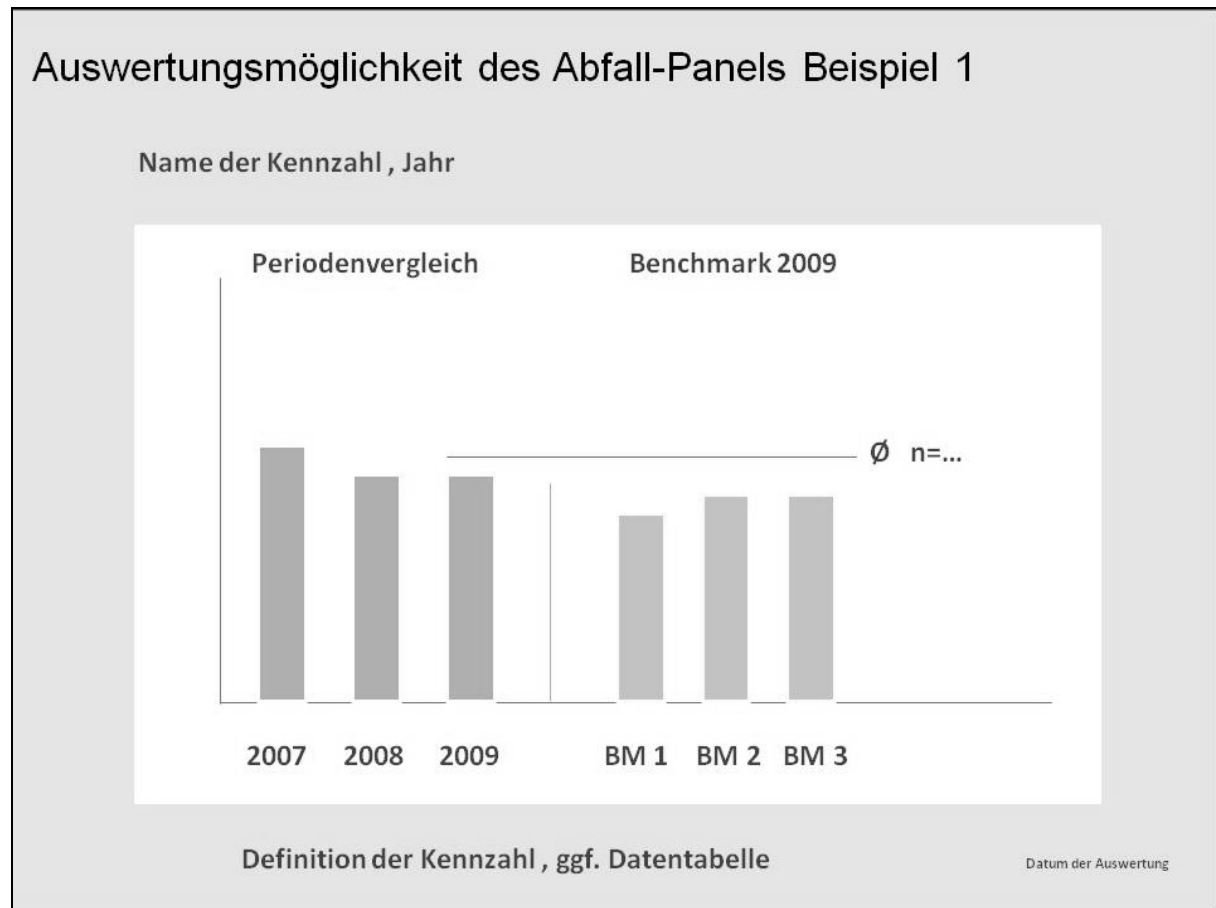


Abbildung 4: Auswertung Beispiel 1

Die Kennzahlenberichte sind analog zu den Erfassungsbereichen aufgebaut, so dass die Benchmark-Teilnehmer jeden Bereich (übergreifende Kennzahlen, Teilprozesse) separat aufrufen und entsprechend der Unternehmensbedürfnisse weiter verarbeiten können. Die Teilnehmer erhalten jeweils nur zu den Bereichen Auswertungen, zu denen eigene Daten in das Abfall-Panel eingestellt wurden.

Jeder Teilnehmer kann seine eigene Entwicklung im Periodenvergleich (nur nach mehrmaliger Teilnahme) ablesen und seinen eigenen Standort im Vergleich zu den drei Best Practices des Clusters sowie dem Durchschnitt aller Teilenehmer seines Clusters bestimmen.

Best Practices und Durchschnittswert können im Zeitablauf variieren, wenn weitere Teilnehmer ihre Eingabewerte dem Abfall-Panel hinzufügen. Die Volatilität des Durchschnitts sinkt jedoch mit zunehmender Teilnehmeranzahl. Die Auswertung enthält immer eine Angabe des

Auswertungszeitpunktes sowie der Anzahl der Grundgesamtheit mit der das eigene Unternehmen verglichen wurde.

5 Welche Prüfungen übernimmt das System?

Ziel des Abfall-Panels ist es, einen möglichst hohen Automatisierungsgrad zu erreichen. Die Automatisierung erfolgt im Wesentlichen durch eine systemtechnische Überprüfung der Eingabedaten. Die Eingabefelder sind so programmiert, dass systemisch nur zulässige Feldeingaben z. B. Text oder numerische Eingaben erlaubt werden.

Darüber hinaus wurden – sofern sinnvoll – systemseitige Toleranzvorgaben hinterlegt. Weichen Eingaben von den hinterlegten Toleranzvorgaben ab, wird der Eingebende auf die Abweichung hingewiesen. Neben einer Prüfung der Eingabewerte erfolgt systemseitig ebenfalls eine Plausibilisierung der Ausgabewerte. Die Plausibilisierung erfolgt ebenfalls auf der Grundlage von Toleranzvorgaben. Die Toleranzvorgaben wurden auf Basis umfassender Marktkennntnis aus zahlreichen Benchmark-Projekten festgelegt.

Verfügt das System über einen Periodenvergleich aus Vorjahren, dient dieser ebenfalls zu Plausibilisierung sowohl der Eingabe- als auch der Ausgabewerte.

Können Ein- oder Ausgabewerte systemseitig nicht plausibilisiert werden und besteht der Nutzer auf einer Richtigkeit des Eingabewertes, erzeugt das System eine Meldung beim Systembetreiber, der weitere Plausibilisierungsschritte einleitet.

6 Was kann das Panel noch?

Im Rahmen der standardisierten Auswertung erhalten die Benchmark-Teilnehmer eindeutige Informationen zur eigenen Standortbestimmung.

Sind durch die Standortbestimmung kritische Bereiche bekannt geworden, besteht häufig der Wunsch, die Auswertungen zu differenzieren und neben der reinen Information zur Position der Best Practices auch zu erfahren, welche Erklärungsfaktoren den eigenen Standort bestimmen, um darauf aufbauend Maßnahmen der Optimierung zu ergreifen.

Das Abfall-Panel stellt auch für diese Fragestellung Auswertungen zur Verfügung. Die Benchmark-Teilnehmer haben die Möglichkeit, bei der Eingabe zahlreiche detaillierte Angaben zu den wichtigen Teilprozessen der eigenen operativen Tätigkeit vorzunehmen. Diese Erfassung der Teilprozesse kann gezielt im direkten Vergleich mit besonders geeigneten Benchmark-Partnern ausgewertet werden. Die besonders gut geeigneten Benchmark-Partner werden über Clusterbildung

identifiziert und vorgeschlagen. In einem direkten Vergleich sollten mindestens fünf und bis zu maximal zehn Benchmark-Partner einbezogen werden.

Die Auswertung erlaubt eine konkrete Darstellung der TOP-Kennzahlen, wie z. b. Produktivitäts- und Kostenkennzahlen je Leistungseinheit in den betrachteten Teilprozessen. Darüber hinaus werden die ergänzenden Erklärungsfaktoren der geeigneten Vergleichs-Partner ausgewertet, die entscheidenden Einfluss auf Stückkosten und Produktivität nehmen, wie z. b. in der Abfalllogistik die Fahrzeugbesetzung, Höhe der Lohnstückkosten, Produktivitätsvorgaben oder eingesetzte Schichtsysteme.

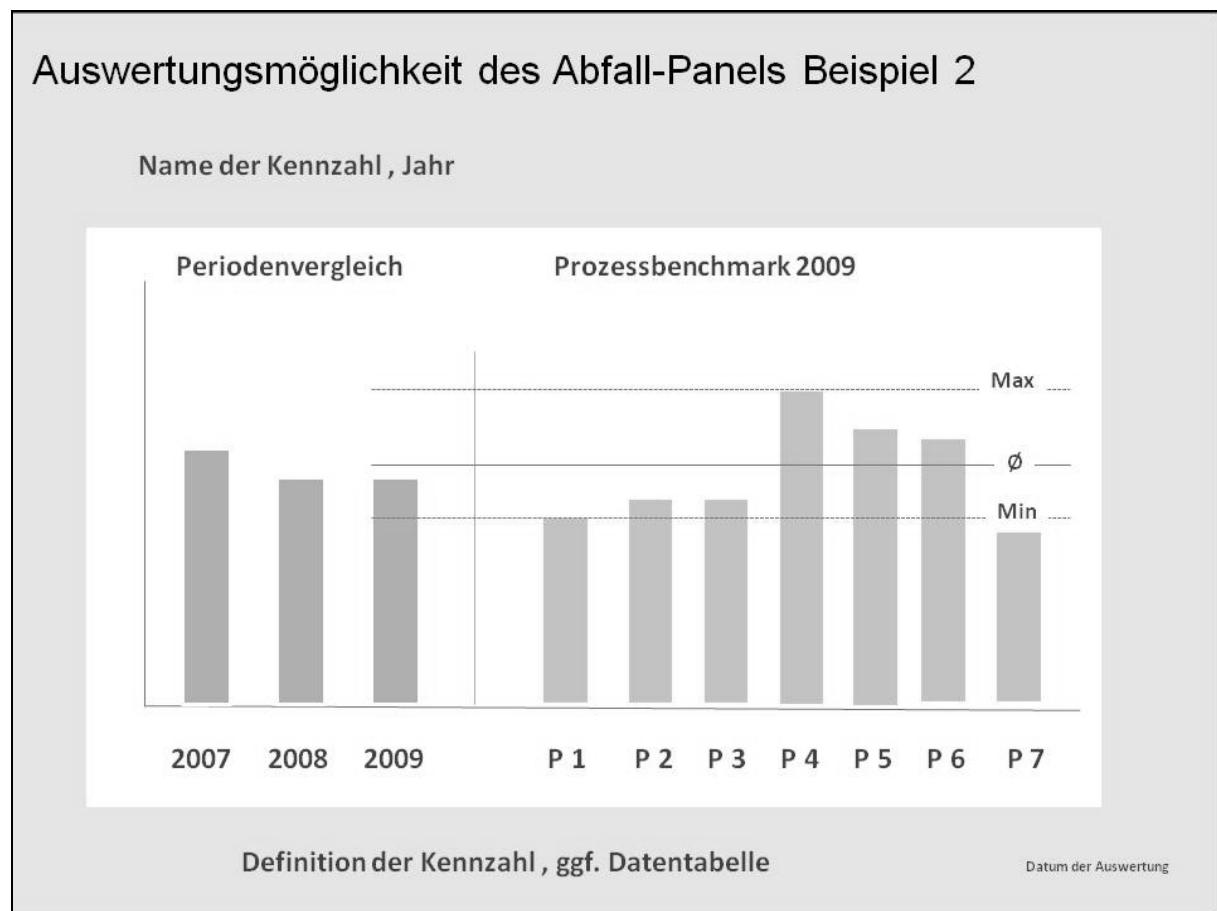


Abbildung 5: Auswertung Beispiel 2

Die Datenauswertung über die in dieser Form differenzierten Teilprozesse gibt den Benchmark-Teilnehmern sehr konkrete Hinweise zu Schwachstellen der Prozessgestaltung und zur erforderlichen Prozessoptimierung.

7 Gibt es moderierte und regelmäßige (regionale) Treffen der Benchmark-Teilnehmer?

Ziel des Abfall-Panels ist es, ein aktives Netzwerk vieler Branchenteilnehmer mit ähnlichen Fragestellungen zur Verfügung zu stellen.

In regelmäßigen Abständen (jährlich, halbjährlich) sind Panel-Meetings geplant, zu denen sich die Benchmark-Teilnehmer bei Interesse anmelden können. Die Panel-Meetings greifen die aktuellen Fragestellungen auf, werden auf der Homepage des Abfall-Panels kommuniziert und durch die anbietenden Kooperationspartner moderiert.

Je nach Umfang der Nachfrage durch die Benchmark-Teilnehmer werden die Panel-Meetings mit regionalen Schwerpunkten durchgeführt.

Für die Auswertung von detaillierten Prozessanalysen werden bedarfsorientierte Teilnehmertreffen angeboten.

Netzwerktreffen sind darüber hinaus für kleinere Arbeitskreise zu Spezialfragen oder aus besonderem Anlass möglich. Das Angebot richtet sich nach der Nachfrage der Benchmark-Teilnehmer.

8 Stellt das Abfall-Panel weitere Kommunikationsmöglichkeiten zur Verfügung?

Die Homepage des Abfall-Panels stellt neben dem individuellen Unternehmensbereich für die einzelnen Benchmark-Teilnehmer ein aktuelles Forum zur Verfügung.

Das Forum veröffentlicht Fachartikel aus dem Netzwerk und stellt aktuelle Themen rund um die Fragestellungen des Abfall-Panels zur Diskussion. Die Mitglieder des Netzwerkes haben die Möglichkeit, über das Forum in einem geschützten Bereich miteinander in Kontakt zu treten und Fachfragen unter interessierten Kollegen zu diskutieren. Darüber kann sichergestellt werden, dass die Kommunikation auch unabhängig von Panel-Meetings jederzeit möglich bleibt.

Die Homepage des Abfall-Panels veröffentlicht in einem geschützten Bereich die Kontaktdaten der Benchmark-Teilnehmer und ermöglicht den Benchmark-Teilnehmern auch bilateral miteinander in Kontakt zu treten und Informationen auf direktem Wege auszutauschen.

Markt- und Preisinformationen stellen zukünftig eine wichtige Information auch für kommunale Marktteilnehmer dar. Dies betrifft z. B. Verwertungserlöse für Wertstoffe ebenso wie die Kosten für den Einkauf verschiedener Verwertungskapazitäten, Kosten für Transportleistungen oder Umschlag. Das Forum eröffnet in einem geschützten Bereich die Möglichkeit, regelmäßig anonym Marktinformationen auszutauschen. Sofern möglich, werden solche Marktinformationen den Mitgliedern auch im Mitgliederbereich anonym zur Verfügung gestellt.

Hubert Ringe, Anika Klug, Tobias Hagemann

Interne Revision

1 Vorstellung der GFA Lüneburg

Die Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg mbH (GFA) ist eine von Stadt und Landkreis Lüneburg gegründete GmbH, deren vorrangige Aufgabe die stoffspezifische und umweltschonende Abfallbehandlung sowie -entsorgung ist. Im Durchschnitt werden jedes Jahr etwa 100.000 Tonnen Abfälle bei der GFA angeliefert, je zur Hälfte Haus- und Sperrmüll oder hausmüllähnlicher Gewerbeabfall. Sie bietet für die Region und deren knapp 175.000 Einwohner verschiedene abfallwirtschaftliche Dienstleistungen an.

Seit 1997 ist die GFA ein anerkannter Entsorgungsfachbetrieb und hat mit ihren inzwischen knapp 160 Mitarbeitern ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem für die folgenden Bereiche eingeführt:

- Behandlung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen
- Kompostierung von Bio- und Grünabfällen
- Lagerung von Problemabfällen

Die 100 prozentigen Tochtergesellschaft DIENLOG GmbH ist für die gewerblichen Auftraggeber zuständig. Für die Region Lüneburg Stadt und Land bietet die DIENLOG verschiedensten abfallbezogenen Dienstleistungen an wie z. B. die Erfassung von Verpackungsabfällen im Lüneburger Raum und deren korrekter Weitergabe an die Verwerter. Einen immer größeren Stellenwert bekommt darüber hinaus die Entsorgung überregional anfallender Abfälle.

2 Einführung

Ein Unternehmen rechtssicher gegen ein Organisationsverschulden aufzustellen ist eine Aufgabe, die kontinuierliche Aufrechterhaltung und Überwachung der eingeführten Grundsätze, Arbeitsstrukturen und innerbetrieblichen Aktivitäten zum Schutz des Unternehmens eine andere zwingende Aufgabe. Infolgedessen besteht die Hauptpflicht der Führungsebene darin, dass nachhaltige Bestehen des Unternehmens zu sichern. Diese Pflicht ist mit einer Vielzahl von Rechtsnormen verbunden und bedarf daher einer besonderen Aufmerksamkeit.

Die Einführung des Gesetzes zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) hat Änderungen gebracht, die im engeren Sinne nur auf börsennotierte Unternehmen zielt. Die

sich nach h. M. resultierende Ausstrahlungswirkung verpflichtet jedes Unternehmen, unabhängig welcher Gesellschaftsform, zur Einführung eines Überwachungssystems.

Bei Unternehmen, an der eine Gebietskörperschaft mehrheitlich beteiligt ist, gilt ergänzend das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG). Nach § 53 HGrG kann die beteiligte Gebietskörperschaft vom Unternehmen verlangen, die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführungsorganisation im Rahmen der Abschlussprüfung prüfen zu lassen. In dem Prüfungsstandard IDW-EPS-720 wird die Interne Revision als Prüfungsmerkmal ausdrücklich genannt. Somit sollte jedes Unternehmen sich der Bedeutung einer Internen Revision bewusst sein.

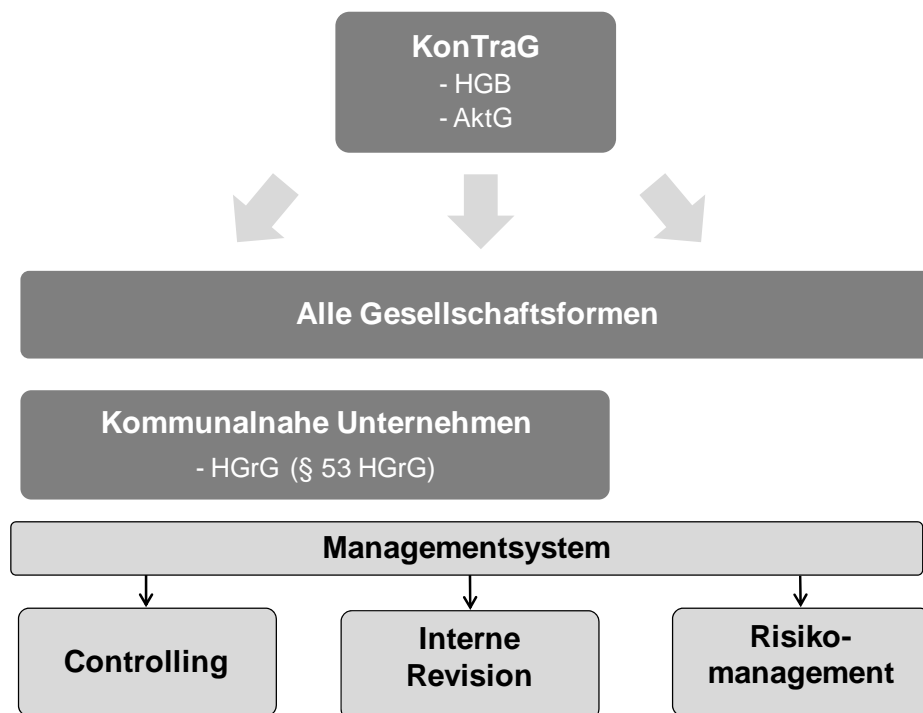


Abbildung 1: Ausstrahlungswirkung

Die Interne Revision, als ein Bestandteil des Managementsystems, ist kein willkürliches Prüfungsinstrument, sondern unterliegt festgelegten nationalen Standards, und wird wie folgt definiert:

„Die Interne Revision erbringt unabhängig und objektive Prüfungs- und Beratungsleistungen, welche darauf ausgerichtet sind, Mehrwerte zu schaffen und die Geschäftsprozesse zu verbessern. Sie unterstützt die Organisation bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Erreichung des Risikomanagements, Kontrollen und Führungs- und Überwachungsprozesse bewertet und diese verbessern hilft“.

Die Interne Revision ist somit nicht als Kontrollinstrument, sondern als Prüfungs- und Beratungsinstrument zu verstehen, das der Unternehmensleitung als prozessunabhängige Leistungseinheit beratend zur Seite steht.

Die Interne Revision ist damit – neben dem Controlling, welchem vornehmlich die Aufgabe der Verarbeitung und Validierung von Steuerungsinformationen zukommt – ein wesentlicher Teil des Steuerungs- und Überwachungssystems eines Unternehmens. Sie ist mit ihren beauftragten Tätigkeiten von den Aufgaben des Controllings abzugrenzen. Dies verdeutlicht die folgende Gegenüberstellung.

Tabelle 1: Revision vs. Controlling

	Revision	Controlling
Funktion	Prüfung- und Überwachungsfunktion	Kontroll-, Planungs- und Steuerungsfunktion
Merkmal	Betrachtung aller drei Zeitdimensionen	Betrachtung lediglich zwei Zeitdimensionen
Aufgaben	Prüfungs- und Beratungsleistung	Bereitstellung von Informationen und Kontrolltools
Ziel	Schaffung von Mehrwert und Sicherheit	Schaffung einer Entscheidungsgrundlage
Zuordnung	Stabsstelle der Unternehmensleitung	i. d. R. Leistungseinheit des Finanzwesens

Ihre Primärfunktionen liegen in der:

- Vertrauensfunktion gegenüber der Unternehmensleitung und den Mitarbeitern des Unternehmens, dass die Prüfungsprozesse ordnungsgemäß ablaufen und die Gesetze und die Verordnungen eingehalten werden
- Präventivfunktion, dass geeignete Maßnahmen zum Schutz des Unternehmens und der Mitarbeiter eingeführt und diese auch eingehalten werden
- Informationsfunktion mit dem Ziel der Schaffung von Transparenz über Prozesse und Organisationseinheiten, damit die verantwortliche Organisationsleitung Entscheidungen finden kann

Die Revision, als Serviceeinheit der Unternehmensleitung zur Überwachung aller Abteilungen und Funktionen eines Unternehmens, muss fachlich in der Lage seine Prüfungen in allen Unternehmensfeldern durchzuführen. Voraussetzung hierfür ist die Fachkompetenz in den jeweiligen Revisionsfeldern. Die Revision unterteilt sich in die folgenden Revisionsfelder:

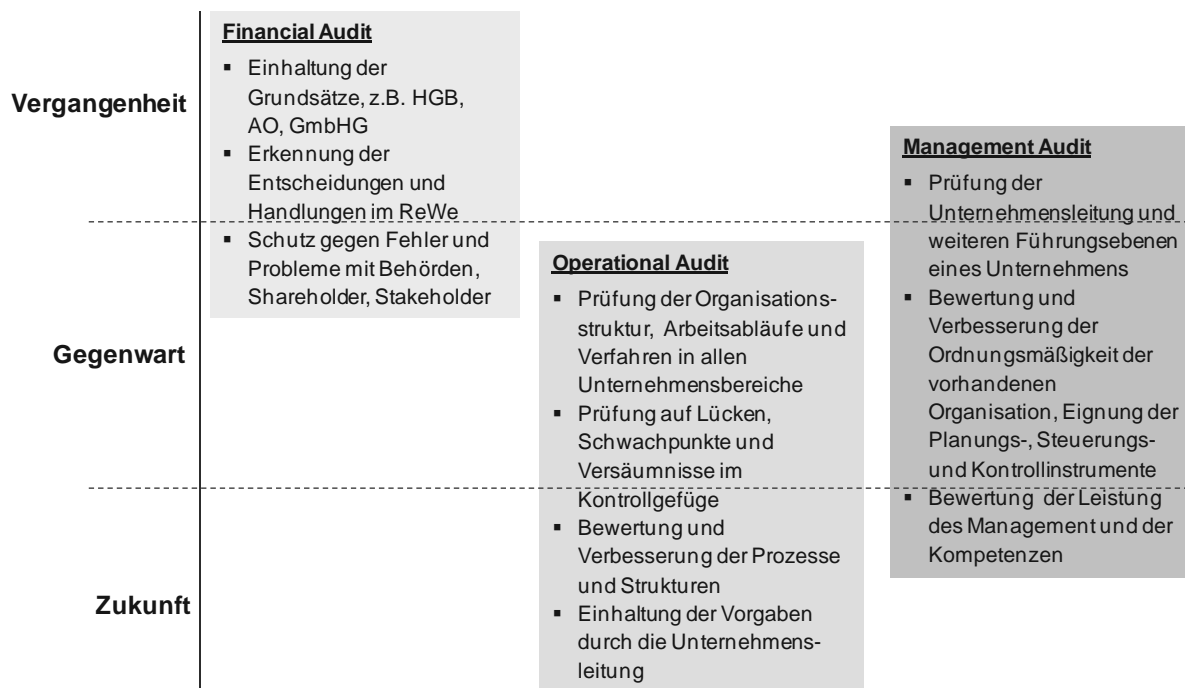


Abbildung 2: Revisionsfelder

Das Financial Audit konzentriert sich signifikant auf die Einhaltung gesetzlicher Erfordernisse sowie auf die Betriebssicherheit des im Unternehmen geführten Buchhaltungs- und Abrechnungssystems, da dies eine Basis für Unternehmensentscheidungen ist.

Die Ablauforganisation innerhalb des Unternehmens zielgerichtet zu verbessern, erreichen Unternehmen durch das Operational Audit, ergo ist dies gegenwarts- und zukunftsorientiert. Das Auffinden von Schwachpunkten in der Vergangenheit ist kein originäres Ziel des Operational Audits. Vielmehr geht es um optimierte Geschäftsabläufe sowie Versäumnisse im Kontrollgefüge zu schließen, was zu mehr Wirtschaftlichkeit und Produktivität im Unternehmen zu führen vermag.

Die Zielführung von betrieblichen Vorgaben, die Ordnungsmäßigkeit der vorhandenen Organisationen sowie die Zweckmäßigkeit von eingesetzten Managementinstrumenten überprüft das Management Audit.

3 Warum eine Revision?

Neben den gesetzlichen Vorgaben besteht der Unternehmensalltag aus einer Komplexität aus organisatorischen Prozessen und umfassenden Abläufen. Tagesgeschehnisse werden selbsttätig bearbeitet und jeder Mitarbeiter weiß was zu tun ist, so dass die Unternehmensleitung darauf vertraut, dass alles seinen ordnungsmäßigen Gang geht. Vor dem Hintergrund ernster Risiken sowie Lücken innerhalb der Betriebsorganisation muss die oberste Leitungsebene wirksame

Überwachungsinstrumente zielgerichtet und effizient entwickeln und in das Tagesgeschäft integrieren. Nicht zu vernachlässigen ist das permanente Haftungsrisiko durch Organisationsverschulden für das Unternehmen, seine Führungskräfte sowie Mitarbeiter.

Im Unternehmen gibt es eine Fülle von datenschutzrechtlichen Bestimmungen, Betriebsgeheimnissen und Firmenwissen, die besonderen Schutz verlangen. Um Verschuldungsvorwürfen vorzubeugen, werden hierzu eine Vielzahl von erforderlichen organisatorischen Maßnahmen, beispielsweise Geschäftsanweisungen, Verfahrensanweisungen sowie Aufbewahrungsfristen schriftlich fixiert. Es bedarf einer kontinuierlichen Überprüfung der klaren Regelungen über den Umgang mit schützenswerten Informationen. Zum Beispiel sollte sichergestellt sein, dass alle Mitarbeiter unterwiesen sind mit dem Umgang von Betriebsgeheimnissen und diese in der Öffentlichkeit nicht bekannt werden.

Die Unternehmensleitung hat eine Vielzahl von Aufgaben, die sie an Organisationseinheiten delegiert. Die Revision übernimmt hierbei die prozessunabhängige Überwachung zum Schutz des Unternehmens und seiner Mitarbeitern. Sie identifiziert Schwächen im Unternehmen und festigt die unternehmerischen Stärken. Weiterhin liefert sie wertvolle Impulse, um Risiken frühzeitig zu erkennen. Demgegenüber führt sie sowohl geschäftliche als auch betriebliche Chancen auf.

Mitarbeiter vor unbewussten und fahrlässigen Handlungen zu bewahren, liegt in der Verantwortung und Fürsorge der Unternehmensleitung. Der Umgang mit Geschenken, Zuwendungen, Rabatten, Einladungen, Bewirtungen und/oder Dienstleistungen fordert eine grundlegende betriebliche Regelung. Sofern keine Vorgaben im Rahmen von außer- und innerbetrieblichen Vorschriften bestehen, gibt es auch kein richtig oder falsch. Vielmehr gilt die kontinuierliche Einhaltung und Beachtung der betrieblichen sowie gesetzlichen Vorgaben, um das Unternehmen selbst und seine Mitarbeiter zu schützen.

Die Revision deckt unter Umständen benutzbare Wege für vorsätzliches, widerrechtliches Handeln auf und beseitigt diese mittels präventiver Maßnahmen. Gelegenheiten der Vorteilsnahme durch das Entgegennehmen von Geldgeschenken oder materiellen Zuwendungen bzw. doloses Handeln ohne Rücksichtnahme auf wirtschaftliche und betriebliche Schäden sind konsequent zu unterbinden respektive zu vermeiden.

Das Ziel ist es, den treuhänderischen Umgang mit dem anvertrauten Betriebsvermögen zu verdeutlichen. Insbesondere bei den Arbeitsmitteln, welche den Mitarbeitern zur Planung, Vorbereitung und Durchführung der zu erfüllenden Aufgaben bereitgestellt werden. Ein vorsätzlicher Gebrauch für private Zwecke sollte durch die Unternehmensleitung in Form von Geschäftsanweisungen geregelt sein. Hierbei steht außer Diskussion, welchen monetären Wert das bereitgestellte Betriebsvermögen hat.

Das nachvollziehbare Interesse seitens der Unternehmensleitung an Dokumentationen, Transparenz und Berechtigungen im Unternehmen sichern sensitive Geschäftsbereiche vor Risiken. Das

Sicherstellen und insbesondere die Überwachung einer nachvollziehbaren Dokumentation sowie eine strikte Festlegung von Berechtigungen sind wesentliche Voraussetzungen, um sowohl Risiko- als auch Wachstumspotentiale schnell zu erkennen und ergo reagieren zu können.

Sofern Unternehmensstärken, wie beispielsweise Schutzmechanismen vor Informationsabflüssen bzw. Geschäftsgeheimnissen bestehen, respektive das Betriebsvermögen geschützt ist, wird dies durch die Revision aufrechterhalten, ferner vertieft.

Des Weiteren ist die Revision in der Lage, nutzbringende Synergieeffekte, wie die gemeinsame Nutzung von Ressourcen zwischen Abteilungen darzustellen.

Die Revision kann, insbesondere durch die Interviewführung das Ideenmanagement ausbauen in dem sie Verbesserungsvorschläge aufnimmt und diese an die Unternehmensleitung weiter gibt. Die Revision deckt Potentiale im Unternehmen hinsichtlich Kompetenzsteigerung von Mitarbeitern oder Entwicklungschancen für das Unternehmen auf.

Im Rahmen der Revision wird schnell offensichtlich, ob ein Unternehmen ausreichend Informationssysteme zur Verfügung stellt, um die Belange der Organisation zu festigen. Denn der gezielte fach- und arbeitsbezogene Informationsaustausch zwischen den Bereichen, steigert die effektive Abarbeitung der zu erfüllenden Aufgaben.

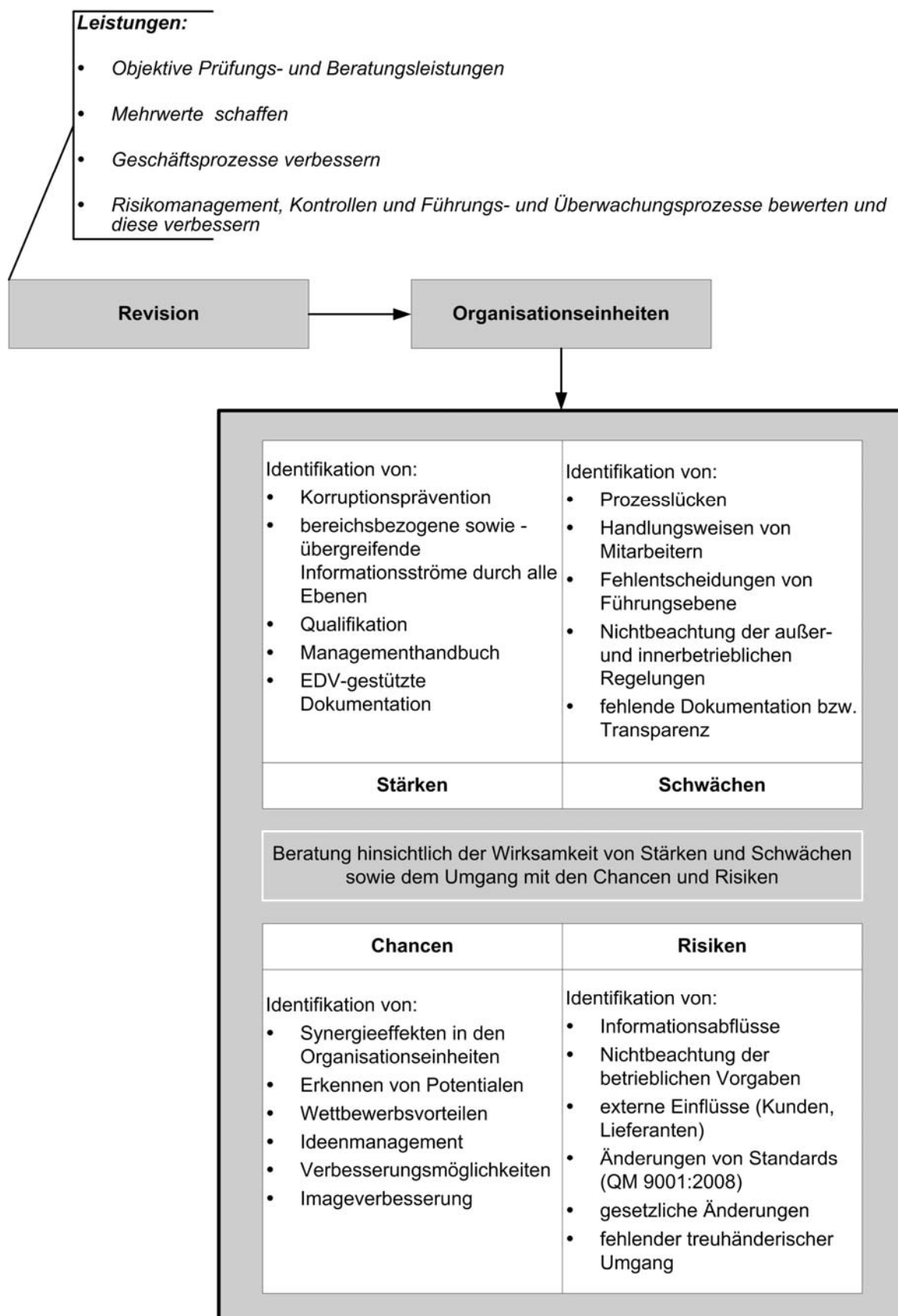


Abbildung 3: Leistung und Wirkung der Revision

Mit dem Ziel der Prozessunabhängigkeit der Revisoren, um damit die Objektivität, Rechtfertigung, Vertraulichkeit und Fachkompetenz zu gewährleisten, hat die GFA ein externes Beratungsunternehmen mit der Durchführung der Revision beauftragt.

4 Prüfungsprozess

Die Überprüfungen der betrieblichen Abläufe sowie die Einhaltung von Regelungen vollziehen sich in allen Unternehmensbereichen gleich. Die Vorgehensweise ist systematisch aufgebaut und orientiert sich nach den Standard des Deutschen Instituts für Interne Revision e.V. (DIIR).

Nachfolgend ist der zeitliche Ablauf der Revision bei der GFA dargestellt:

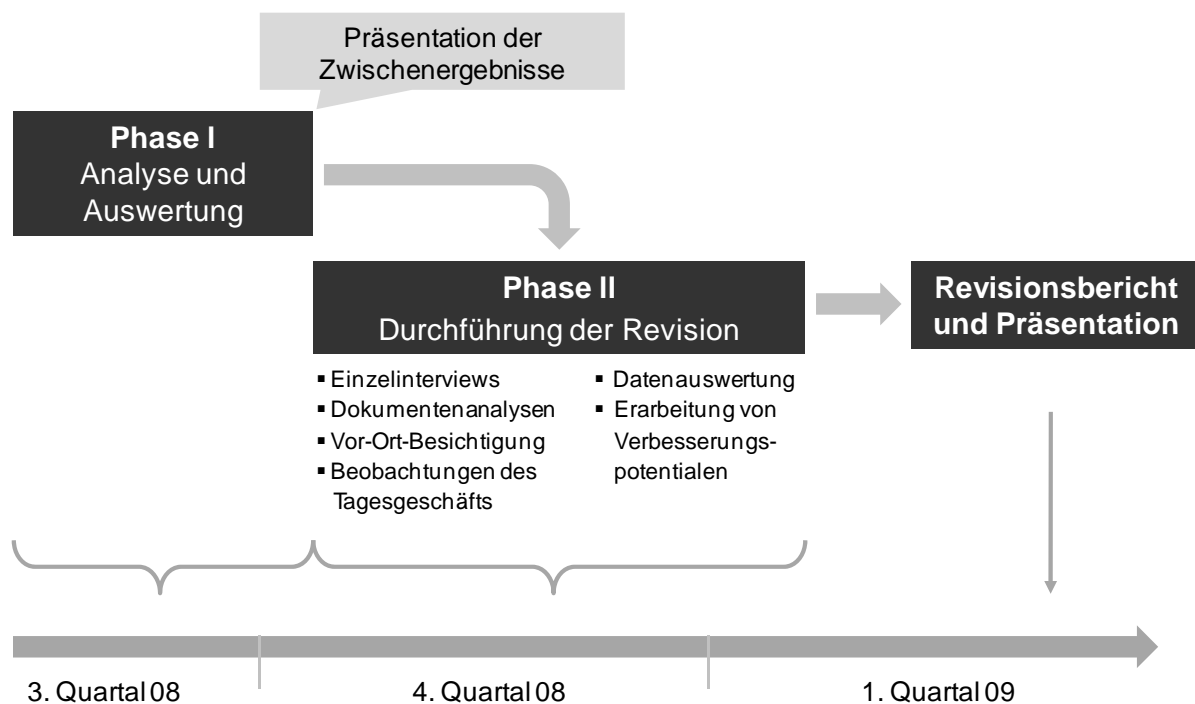


Abbildung 4: Zeitrahmen für die Revision

Die Revisionsarbeit bei der GFA unterteilt sich in zwei Phasen:

1. Analyse der bereits vorhandenen Überwachungssysteme sowie Auswertung der Bestandsaufnahme
2. Durchführung der Revision mit folgenden Schwerpunkten:
 - Überprüfung der Einhaltung der organisatorischen Prozesse
 - Überprüfung des Umgangs mit schützenswerten Informationen
 - Überprüfung der Einhaltung von betrieblichen Regelungen
 - Überprüfung einer nachvollziehbaren Organisation mit den gesetzlichen und betrieblichen vorgeschriebenen Aufbewahrungsfristen

4.1 Prüfungsvorbereitungen

Während der Prüfungsvorbereitung der Revision sind wesentliche Inhalte festzulegen:

- Risikoorientierte Schwerpunkte setzen
- Revisionsfelder bestimmen
- Vorgehensweise besprechen
- Uneingeschränktes Informationsrecht vereinbaren

Maßgebend für eine Überprüfung ist ein effizientes internes Überwachungssystem, welches sich durch folgende Merkmale auszeichnet:

- Funktionstrennung
- Vier-Augen-Prinzip
- Plausibilitätsprüfung
- Prüfen auf inhaltliche Richtigkeit und Wirksamkeit
- Ordnungsmäßigkeit, Zweckmäßigkeit, Zuordnungsklarheit und
- Nachvollziehbarkeit

Im Untersuchungszeitraum der Revision wurden diese Merkmale im Besonderen beachtet und ausdrücklich auf Vorhandensein bzw. auf kontinuierliche Anwendung geprüft.

Einzelne Phasen von Geschäftsfällen bzw. wichtige Transaktionen sollten prinzipiell durch eine Funktionstrennung erfolgen. Damit wurde das Vier-Augen-Prinzip beachtet und eine gegenseitige Kontrolle erreicht, die Unternehmensrisiken in den einzelnen Bereichen zu minimieren hilft.

Betriebliche Abläufe, programmierte Plausibilitätsprüfungen in Softwares und gewonnene Informationen mittels Interviews wurden auf Richtigkeit hin geprüft. Die betrieblichen Abläufe sollten sowohl für Mitarbeiter als auch für berechtigte Dritte plausibel dargestellt sein, so dass eine rechtssichere Nachvollziehbarkeit in den Unternehmensabläufen gegeben ist und demzufolge doloses Handeln erschwert wird. Dazu zählte auch die Prüfung auf inhaltliche Richtigkeit sowie Wirksamkeit der betrieblichen Strukturen und Aktivitäten. Werden Buchungsvorgänge nach den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Buchführung (GoB) geführt, funktioniert der Informationsfluss, und/oder existieren klare Zuordnungen von verantwortlichen Personen im Unternehmen.

Unter dem Aspekt Ordnungsmäßigkeit wird die Einhaltung von gesetzlichen sowie unternehmensinternen Vorgaben überprüft. Das strenge Hinterfragen der Zweckmäßigkeit von Arbeitsabläufen diente der Klärung, ob die Prozesse im Unternehmen mit den Unternehmenszielen übereinstimmen. Eine lückenlose, nachvollziehbare Dokumentation unterstützt die Ressourcenbewahrung und macht auf effiziente Art und Weise anderen Mitarbeitern firmeninterne Informationen zugänglich, so dass ein Wissens- oder Informationstransfer garantiert ist. Eine dauerhafte Dokumentation zur Nachverfolgung der betrieblichen Geschehnisse ist erforderlich, sobald ein/e Mitarbeiter/in längeren Ausfallzeiten unterliegt und/oder das Unternehmen verlässt.

4.2 Prüfungsdurchführung

Die Revision in den einzelnen Fachbereichen erfolgte nach dem zuvor vereinbarten Zeitplan. Das Augenmerk der Revisoren lag auf der effizienten Durchführung der Prüfung, d. h. eine gezielte und sachliche Prüfung.

Die Prüfungshandlung wurde mittels verschiedener Instrumente umgesetzt.

Tabelle 2: Revisionsinstrumente

Instrumente	Erklärung
Mitarbeiterinterviews	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fachliche Befragung der abteilungsbezogenen Mitarbeiter ▪ Erklärungen der Arbeitsabläufe
Analyse von Dokumenten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Prüfung der Inhalte in den Dokumenten ▪ Prüfung auf Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit
Begleitung des Tagesgeschäftes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überprüfung der Arbeitsprozesse ▪ Beurteilung der abteilungsübergreifenden Schnittstellen ▪ Identifikation von Prozesslücken
Stichprobenprüfung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Überprüfung ausgewählter Arbeitsprozesse auf sachliche und inhaltliche Punkte

Zu Beginn der Prüfung haben sich die Revisoren mit den Gegebenheiten des Prüfungsobjektes vor Ort vertraut gemacht. Hierbei war es wichtig, das Vertrauen der Mitarbeiter zu gewinnen. Dies erfolgte durch ein kurzes Kick-off-Gespräch zwischen den Mitarbeitern der geprüften Stelle und den Revisoren. Im Anschluss vollzog sich die Prüfungshandlung, nachfolgendem Muster:

- Befragung zu den Arbeitsprozessen und deren Schnittstellen
- Sichtung der Dokumentationen
- Betrachtung der Kommunikationswege
- Begleitung des Tagesgeschäftes
- Stichproben
- Prüfung von Überwachungsmechanismen

Vor Ort erfolgte der Abgleich zwischen der erfassten Ist-Situation und der dokumentierten Soll-Situation im Managementhandbuch, mit dem Ziel Prozesslücken und/oder Verbesserungspotenziale in den Arbeitsschritten zu identifizieren. Der Fokus der Revisoren lag dabei auf die

bereits oben genannten Prüfungsmerkmalen, die im Kapitel 4.1 zusammengestellt sind. Für jede durchgeführte Revision wurde ein Revisionsprotokoll erstellt, welches mit den jeweiligen geprüften Abteilungen besprochen wurde.

4.3 Prüfungsbericht inklusive Empfehlungen

Das Prüfungsziel und der Prüfungsumfang sowie die Prüfungsergebnisse mit Empfehlungen von Maßnahmen der Revisoren wurden in einem Bericht zusammengefasst. Im Kreise der Geschäftsführung, Bereichsleitung, Personalvertretung und einzelnen Mitarbeitern wurden die Ergebnisse präsentiert.

Der Bericht ist so strukturiert, dass jede Abteilung für sich tabellarisch dargestellt ist. Mit dem bekannten Ampelsystem bewerteten die Revisoren die dokumentierten Feststellungen. Hieraus resultierten Empfehlungen, die entsprechend ihrer Bedeutung mit einem Prioritätsfaktor gewichtet wurden. Fälle von sofort umgesetzten Maßnahmen während der Revision oder zusätzliche Informationen für den Sachverhalt wurden im Bemerkungsfeld erfasst.

Tabelle 3: Tabellarische Berichtsstruktur

Feststellungen	Wertung	Empfehlungen	Priorität
...	●	...	1
...	●	...	3
	●		-

Die Ergebnisse aus der Revision bezogen sich lediglich auf die Ablauforganisation und den damit verbundenen Ressourcen.

5 Zusammenfassung

Das KonTraG verpflichtet mit seiner Ausstrahlungswirkung alle Gesellschaftsformen zur Einführung eines Überwachungssystems. Die Revision als Prüfungs- und Beratungseinheit ein kein willkürliches Instrument, sondern basiert auf nationalen Standards. Als prozessunabhängige Einheit bietet sie ihre Beratungsleitungen für die verschiedenen Führungsebenen an, mit dem Ziel den unternehmerischen Mehrwert zu steigern. Sie unterstützt damit die Unternehmensleitung bei der Erreichung ihrer Ziele, indem sie mit einem systematischen und zielgerichteten Ansatz die Effektivität der Führungs- und Überwachungsinstrumente bewertet und diese verbessern hilft.

Wichtige Aufgaben der Revision sind:

- Überwachung der Schutzmechanismen
- Optimierung der Geschäftsabläufe
- Sensibilisierung des treuhänderischen Umgangs mit dem Betriebsvermögen
- Überprüfung der Zweckmäßigkeit von betrieblichen Bestimmungen
- Schließen von Prozesslücken
- Prüfung der erteilten Berechtigungen
- Gegenüberstellung der dokumentierten Soll-Situation mit der Ist-Situation

Die Erfüllung der ausschnittsweise genannten Aufgaben erfolgt unter Berücksichtigung der nachstehenden Prüfungsmerkmale.

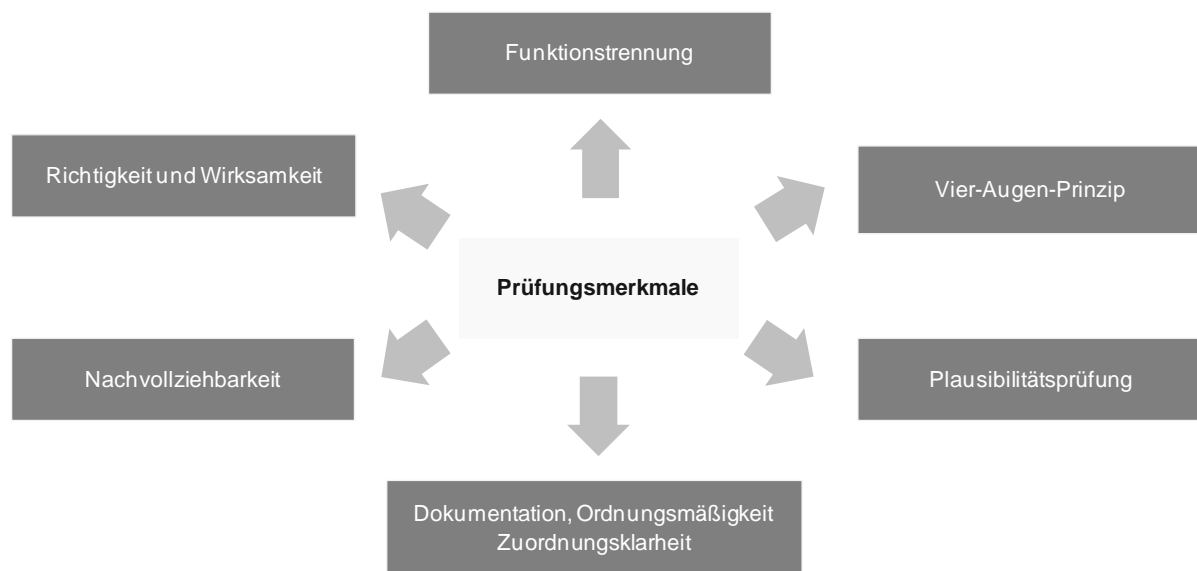


Abbildung 5: Prüfungsmerkmale

Im Fokus der genannten Prüfungsmerkmale bedient sich die Revision standardisierten Handlungsinstrumenten.

Hierzu zählen:

- Befragungstechniken
- Stichproben
- Beobachtung der Arbeitsprozesses
- Beurteilung der Dokumentation
- Vor-Ort-Begleitung mit Momentaufnahmen
- Prüfung von Überwachungsmechanismen

Die Unternehmen, die eine Revision einführen, zeigen ganz deutlich, dass alle Betriebsmitglieder, egal ob Führungsebene oder Mitarbeiter gewillt sind, unbewusstes oder möglicherweise auch bewusstes, Fehlverhalten konsequent zu unterbinden.

Betont werden soll an dieser Stelle, dass die Revision die Fähigkeit haben sollte, vorhandene Risiken und insbesondere die Auswirkungen auf den Unternehmenserfolg zu erkennen, den Nutzen aus ihrer Arbeit zu maximieren und Mehrwerte zu schaffen. Weiterhin ist Sorge dahingehend zu tragen, dass die Revision gewissenhaft, zeitgemäß und fehlerfrei durchgeführt sowie eine Vertraulichkeit gegenüber Dritten bewahrt wird.

Caroline von Bechtolsheim

Praxistipps zum Vergaberecht unter besonderer Berücksichtigung von Aspekten des Rechtsschutzes, des Klimaschutzes und der interkommunalen Kooperation

1 Praxistipps und -hinweise zu Nachprüfungsrisiko und Rechtsschutz

1.1 Praxistipp: Reaktion auf Biiterrügen sorgfältig erwägen!

Nach dem neugefassten GWB muss der Bieter nicht nur Kritikpunkte aus der Vergabebekanntmachung, sondern auch solche aus den Vergabeunterlagen bis zum Ende der Angebotsfrist rügen. Falls dem Bieter zudem bei einer – dementsprechend – rechtzeitig erhobenen Rüge mitgeteilt wird, dass der Auftraggeber derselben nicht abhelfen will, muss er nunmehr schnell reagieren, wenn der diesen Kritikpunkt zum Gegenstand eines Nachprüfungsverfahrens machen will: Sind mehr als 15 Kalendertage nach Eingang der Mitteilung des Auftraggebers, einer Rüge nicht abhelfen zu wollen, verstrichen, kann dieser Punkt nicht mehr zum Gegenstand bzw. Inhalt eines Nachprüfungsantrags gemacht werden (§ 107 Abs. 2 Nr. 4 GWB).

Die bisherige Praxis zeigt aber, dass die Bieter durchaus zögern, allein wegen Kritikpunkten, die sich an Vergabebekanntmachung oder Vergabeunterlagen festmachen, noch während der Angebotsfrist ein Nachprüfungsverfahren einzuleiten.

Gleichzeitig kann natürlich nicht ausgeschlossen werden, dass die Bieter im Einzelfall dann auf die abschlägige Bescheidung ihrer Rüge doch mit einem frühzeitig eingeleiteten Nachprüfungsverfahren reagieren. Dann können sich Vergabeverfahren durchaus länger hinziehen.

Will die Kommune dies verhindern, bleibt ihr kein anderer Weg, als auf eine Rügebeantwortung zu verzichten. Allerdings ist von der Spruchpraxis noch nicht geklärt worden, ob dem Bieter dann auch noch die spätere Einleitung eines Nachprüfungsverfahrens eröffnet ist. Reagiert die Vergabestelle dagegen zügig auf eine während der Angebotsfrist erhobene Rüge, kann sie sicher sein, dass Inhalte der Vergabeunterlagen danach nicht mehr Inhalt eines Nachprüfungsantrages werden können.

1.2 Praxishinweis: Erhöhung des Kostenrisikos für Bieter im Nachprüfungsverfahren bedenken!

Nach § 128 Abs. 4 GWB müssen Antragsteller im Nachprüfungsverfahren die Verfahrenskosten auch dann übernehmen, wenn sie den Antrag zurücknehmen. Damit hat der Gesetzgeber auf eine anderslautende Rechtsprechung des BGH reagiert. Infolgedessen müssen die Antragsteller künftig das deutlich höhere Kostenrisiko der Einleitung von Nachprüfungsverfahren stärker als bisher berücksichtigen. Es kann also durchaus sein, dass die Zahl der Nachprüfungsverfahren allein aufgrund dieser Tatsache deutlich zurückgeht.

Zudem findet künftig gem. § 128 Abs. 4 letzter Satz GWB kein Kostenfestsetzungsverfahren mehr statt. Vielmehr müssen sich die am Nachprüfungsverfahren Beteiligten über die Höhe der jeweils zu ersetzenden Kosten auseinandersetzen. Bei Nichteinigung verbleibt dann nur der Weg einer gesonderten, zivilrechtlichen Entscheidung über die Höhe der Kosten. Auch dies kann Bieter künftig in verstärktem Maß von der Einleitung von Nachprüfungsanträgen abhalten.

Verlässliche Tendenzen können diesbezüglich jetzt aber noch nicht abgeschätzt werden.

1.3 Praxistipp: Sorgfalt bei der Benachrichtigung der nicht berücksichtigten Bieter!

Nach § 101 a Abs. 1 GWB müssen die nicht berücksichtigten Bieter und Bewerber über die geplante Zuschlagserteilung relativ umfassend informiert werden: Nicht nur ist das Unternehmen, dem der Zuschlag erteilt werden soll zu benennen und der Grund der Nichtberücksichtigung des angeschriebenen Bieters mitzuteilen. Vielmehr muss die Vergabestelle künftig auch über den geplanten Zeitpunkt des Vertragsschlusses informieren. Zudem darf sie sich nicht auf eine Information der im Verfahren verbliebenen „Bieter“ beschränken, sondern muss auch die Bewerber, die noch keine Mitteilung über die Ablehnung der Bewerbung (regelmäßig aufgrund von Einigungsmängeln) erhalten haben, informieren. Sonst besteht das Risiko der Nichtigkeit des Vertrags, der durch die spätere Zuschlagserteilung zustande kommen soll!

2 Praxistipp: Mehr Klimaschutz wagen!

Klimaschutzstrategien können auf mehreren Ebenen eines Vergabeverfahrens zum Einsatz kommen. Insbesondere kommt dabei die Vorgabe von Umweltkriterien auf den nachfolgend genannten Wertungsebenen in Betracht:

- Prüfung der formalen Vollständigkeit und Richtigkeit von Angeboten auf die Einhaltung von Ausführungs- bzw. Leistungskriterien auf der ersten Wertungsebene (Umwelt- bzw. Klimaschutzkriterien als Ausführungsbedingungen),
- Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots auf der dritten Wertungsebene unter Anwendung von Umwelt- bzw. Klimaschutzkriterien als Zuschlagskriterien.

Im Folgenden werden beispielhaft einige Möglichkeiten des Einsatzes von Klimaschutzstrategien in öffentlichen Vergaben der Abfallwirtschaft beschrieben, ohne dass damit der Anspruch auf Vollständigkeit verbunden wäre. Jeweils werden die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für die Vorgabe solcher Kriterien auf der jeweiligen Ebene gelten sollen, kurz beleuchtet. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Rahmenbedingungen für europaweite Vergabeverfahren gelegt.

Beispiel 1: Klimaschutzanforderungen als „Mindestbedingungen“

Dem öffentlichen Auftraggeber wird grundsätzlich ein breiter Organisationsspielraum bei der Ausgestaltung öffentlicher Vergabeverfahren und der Formulierung der Anforderungen an die zu beschaffenden Güter und Dienstleistungen zugestanden. Er muss dabei nicht die billigste oder preislich günstigste Lösung für seinen Beschaffungsbedarf wählen. Vielmehr soll er auch in die Lage versetzt sein, hohe Anforderungen an die Qualität zu stellen, die sich regelmäßig im Preis oder Entgelt niederschlagen. Grenzen sind ihm hier in erster Linie durch das Willkürverbot gezogen. Auf der Ebene des europäischen Vergaberechts wird dies nicht nur durch die Gebote der Gleichbehandlung und Transparenz, sondern vor allem durch das Gebot des Leistungs- bzw. Auftragsbezuges und der Vereinbarkeit mit dem EU-Primärrecht verdeutlicht.

Dass auch umweltbezogene Anforderungen das Profil der zu beschaffenden Güter oder Leistungen entscheidend mitbestimmen können, stellt nunmehr Art. 26 der VKR 2004/18 EG klar. Danach können die öffentlichen Auftraggeber zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem europäischen Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und in den Verdingungsunterlagen oder der Vergabebekanntmachung unmissverständlich angegeben werden. Insbesondere wird es ausdrücklich für zulässig gehalten, dass diese Bedingungen soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen, die ausdrücklich genannt werden. Nach Art. 23 Abs. 3 b) VKR können technische Spezifikationen auch Leistungs- oder Funktionsanforderungen umfassen. Für die Umschreibung von Umwelteigenschaften kann danach auf Spezifikationen nach Art. 23 Abs. 6 VKR unter den dortigen Voraussetzungen auf die Vorgabe sog. Umweltgütezeichen zurückgegriffen werden.

Werden solche Mindestbedingungen für die Auftragsdurchführung vorgegeben, läuft ein Angebot, dem sich die Einhaltung dieser Kriterien nicht in der erforderlichen Eindeutigkeit entnehmen lässt, Gefahr, bereits auf der ersten Wertungsstufe vom weiteren Verfahren ausgeschlossen zu werden. In den Verdingungsordnungen wird dies als eine Abweichung von den Verdingungsunterlagen und damit als zwingender Ausschlussgrund i. S. von § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit. d) VOL/A bzw. § 25 Nr. 1 Abs. 1 lit b) VOB/A eingeordnet.

Praxisbeispiele für die Formulierung solcher Mindestanforderungen lassen sich nunmehr z. B. den sog. „Produktblättern“ der EU für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen entnehmen. Bisher liegen solche Produktblätter für 10 Bereiche vor, u. a. für Transport (dort auch besondere Anforderungen an die Beschaffung von Abfallsammelfahrzeugen und Abfallsammelleistungen) und Energie (vgl. http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm). Jeweils wird bei der näheren Umschreibung von Umwelt- und Klimaschutzkriterien nach sog.

„Kernkriterien“ (KK) und „umfassenden Kriterien“ (UK) differenziert. Offenbar wird davon ausgegangen, dass sich die Kernkriterien (KK) besonders gut zur Umschreibung von Mindestkriterien eignen, während die umfassenden Kriterien (UK) vor allem zur Umschreibung von Zuschlagskriterien Anwendung finden können. Über die Beschreibung der Kriterien hinaus werden auch Hinweise dafür gegeben, auf welche Art diese in den Vergabeunterlagen verankert werden können.

Es ist empfehlenswert, diejenigen Überlegungen, die die Vorgabe von Umwelt- oder Klimaschutzkriterien geführt tragen, im Vergabevermerk gem. § 30 VOL/A niederzulegen. So kann die Vergabestelle dokumentieren, dass sie den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum unter zutreffenden Erwägungen ausgefüllt hat.

Zum Beleg der Einhaltung entsprechender Anforderungen wird man im Vergabeverfahren selbst von den Bietern regelmäßig die Vorlage von Erklärungen, Beschreibungen und Nachweisen verlangen. Ergänzend sollte in den Besonderen Vertragsbedingungen die Verpflichtung der künftigen Auftragnehmer, die Anforderungen während der gesamten Leistungsdauer einzuhalten, verankert werden. Flankiert werden kann diese Pflicht durch vertragliche Kontrollrechte oder die Möglichkeit des öffentlichen Auftraggebers, in den Grenzen von § 12 VOL/A auch Vertragsstrafen vorzusehen oder sich das Recht zur Kündigung des Vertrages für den Fall der Nichterfüllung dieser Anforderungen vorzubehalten. Die Grenzen der „Härte“ solcher Sanktionen sind jeweils im Einzelfall auszuloten.

Beispiel 2: Klimaschutzaspekte als „Zuschlagskriterien“

Bei der Vorgabe von Klimaschutzkriterien als Mindestanforderungen werden sämtliche Bieter für die Erarbeitung von Angeboten bzw. deren Kalkulation auf ein einheitliches, hohes Niveau verpflichtet. Alternativ dazu besteht auch die Möglichkeit, über die Einbeziehung von Aspekten des Klimaschutzes als Zuschlagskriterien den Bietern insoweit eine größere Variationsbreite einzuräumen. Die Klimaschutzkriterien werden in diesem Fall nicht zwingend als Mindestvorgabe definiert. Vielmehr kann dann – abhängig von dem Gewicht, der den Klimaschutzkriterien bei der Wertung eingeräumt wird – ein Bieter Preisnachteile durch einen Vorsprung bei den Klimaschutzkriterien kompensieren. Die Tatsache, dass dann nicht unbedingt das preislich günstigste Angebot den Zuschlag erhalten muss, gebietet auch dem Preisdumping Einhalt und hilft, dessen negative Begleiteffekte zu schmälern. Umgekehrt müssen Defizite bei Klimaschutzkriterien dann nicht zwingend zum Ausschluss führen. Von daher hat der Auftraggeber hier – anders als bei den Mindestanforderungen und abhängig vom Gewicht und der Dichte der Abfrage von Klimaschutzkriterien – naturgemäß nicht die Gewissheit, dass das Bestangebot auch wirklich hundertprozentig am Klimaschutz ausgerichtet wurde.

Der Auftraggeber ist jedoch nicht gehindert, ein bestimmtes Niveau an Klimaschutzanforderungen durch Mindestkriterien abzusichern und gleichzeitig für besondere Anstrengungen der Bieter, die darüber hinausgehen, im Rahmen der Anwendung von Zuschlagskriterien eine zusätzliche „Belohnung“ vorzusehen. Davon geht offenbar auch die aktuelle Konzeption der Produktblätter aus, die von der EU im Rahmen des Projekts „Green Public Procurement“ erarbeitet

wurden: Die Kernkriterien (KK) sind danach offenbar eher für die Absicherung von Klimaschutz-Mindestanforderungen gedacht, während die sog. „umfassenden Kriterien“ (UK) dort im Zusammenhang mit der Vorgabe von Zuschlagskriterien diskutiert werden. In der bisherigen Diskussion hat z. B. das OLG Rostock in einer Entscheidung vom 30.5.2005 (17 Verg 4/05) die Transportemissionen bei der Beförderung von Abfällen zur Entsorgungsanlage als ein taugliches Zuschlagskriterium anerkannt.

Zu beachten ist gleichzeitig, dass z. B. das OLG Dresden in einer bereits länger zurückliegenden Entscheidung für das Zuschlagskriterium des Preises ein Mindestgewicht von 30 % gefordert hat.

In der deutschen Spruchpraxis sind vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Verdingungsordnungen im Zusammenhang mit der Anwendung von Zuschlagskriterien nur vom „wirtschaftlichsten Angebot“ sprechen, für das der niedrigste Angebotspreis nicht entscheidend sein soll, teilweise Unsicherheiten auszumachen, ob sich eine Beschränkung der Zuschlagskriterien auf den niedrigsten Preis überhaupt als zulässig erweist.

Hier hat die Novelle des Europäischen Vergaberechts mit der VKR Klarheit geschaffen: Gem. Art. 53 Abs. 1 VKR kommen als Zuschlagskriterien entweder dasjenige des niedrigsten Angebotspreises oder das des „wirtschaftlichsten Angebots“ in Betracht. Für das wirtschaftlichste Angebot wird dort vorausgesetzt, dass die Ermittlung dort aufgrund mehrerer Kriterien erfolgt, von denen der Preis nur eines sein soll. Das OLG Naumburg hat in vor diesem Zusammenhang, als Ergebnis europarechtskonformer Auslegung, eine Beschränkung der Zuschlagskriterien auf den niedrigsten Angebotspreis für zulässig erachtet.

Ausdrücklich werden als mögliche Zuschlagskriterien der Ermittlung eines Bestangebots über das „wirtschaftlichste Angebot“ als Alternative zum preisgünstigsten Angebot in Art. 53 VKR z. B. Aspekte der Umwelteigenschaften, der Betriebskosten und der Qualität aufgeführt, die zum Klimaschutz in Vergaben beitragen können. Voraussetzung für deren Vorgabe soll auch nach dieser Vorschrift ein Zusammenhang zur Leistungserbringung sein, womit die Anforderung des Leistungsbezuges angesprochen wird. Diese Klarstellung wurde mittlerweile auch in die Verdingungsordnungen des § 25 a VOL/A und VOB/A übernommen.

Dort wird insbesondere für die Anwendung mehrerer Zuschlagskriterien ferner – ebenfalls im Gleichklang mit Art. 53 VKR – gefordert, dass diese in den Vergabeunterlagen oder in der Vergabebekanntmachung benannt und damit den Bietern bekannt gemacht werden müssen. Zudem sind die Auftraggeber danach grundsätzlich verpflichtet, die Gewichtung der Zuschlagskriterien anzugeben. Nur wenn ihnen dies nicht möglich ist, sollen sie sich darauf beschränken dürfen, mit der Reihenfolge der Nennung auch Hinweise auf deren Gewichtung zu geben.

Hat der Auftraggeber Unterkriterien erarbeitet, die der Ausfüllung dieser Zuschlagskriterien dienen sollen, sollten auch diese Unterkriterien anzugeben sein.

Insgesamt stellt sich die Vorgabe von Klimaschutzkriterien auf der Ebene der Zuschlagskriterien als das flexiblere System dar, ist aber auch mit einem höheren Vorbereitungs- und Wertungsaufwand verbunden.

Zusammenfassend wird deutlich, dass das Anliegen, Klimaschutzbelange stärker als bisher in Ausschreibungen einfließen zu lassen, mittlerweile – nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer stärkeren Brisanz des Klimaschutzthemas insgesamt – auch im Vergaberecht bis hinauf zur EU Beachtung findet.

Gerade im Bereich der Abfallwirtschaft bietet sich die Etablierung solcher Kriterien an, da sie in besonderem Maße dem Umweltschutz und Allgemeinwohlinteressen verpflichtet ist. Nicht zuletzt kann mit einem fundierten und kreativen Einsatz solcher Kriterien Dumping-Angeboten ein Riegel vorgeschoben werden. Von den Instrumentarien her dürfte sich am ehesten die Vorgabe von Klimaschutzkriterien als Mindestanforderung und als Zuschlagskriterium als handhabbar erweisen.

Autorenverzeichnis

Hilbert Bocksnick

ZAKB Zweckverband Abfallwirtschaft
Kreis Bergstrasse
Außerhalb 22
68623 Lampertheim-Hüttenfeld

Dr. Lothar Böckels

Rebelgroup Advisory Deutschland GmbH
Friedrichstraße 73
40217 Düsseldorf

Oleg Cernavin

BC GmbH Verlags- und Medien-,
Forschungs- und Beratungsgesellschaft
Kaiser-Friedrich-Ring 53
65185 Wiesbaden

Dipl.-Ing. Verena Fennemann

Fraunhofer-Institut für Materialfluss
und Logistik IML
Joseph-von-Fraunhofer-Str. 2-4
44227 Dortmund

Prof. Dr.-Ing. Klaus Gellenbeck

INFA Institut für Abfall, Abwasser und Infrastruktur-
Management GmbH
Beckumer Straße 36
59229 Ahlen

Dipl.-Kfm. Tobias Hagemann

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Juliane Hauskrecht

nymoen strategieberatung gbr
c/o Regus Business Center
Kurfürstendamm 21
10719 Berlin

Michael Horstkotte

Schütte & Horstkotte
Rechtsanwälte
Goethestraße 27
18209 Bad Doberan

Olaf Hünemörder

Schütte & Horstkotte
Rechtsanwälte
Goethestraße 27
18209 Bad Doberan

INQA-Mittelstand „Offensive Mittelstand – Gut für Deutschland“

Theodor-Heuss-Str. 160
30853 Langenhagen

Dipl.-Kfm. Bernd Klinkhammer

Ökon Management GmbH
Willy-Brandt-Platz 6
68161 Mannheim

Dipl.-Betriebsw. Anika Klug

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Friederike Lauruschkus

BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
Viktoria-Luise-Platz 7
10777 Berlin

Dr. Michael Meetz

uve GmbH für Managementberatung
Kalckreuthstraße 4
10777 Berlin

Dr. Hans-Peter Obladen

Dr. Obladen und Partner
Am Mühlenturm 74
46519 Alpen

Dipl.-Ing. Hubert Ringe

Gesellschaft für Abfallwirtschaft Lüneburg mbH
Adendorfer Weg
21357 Bardowick

Rudolf Schenkel

Landeshauptstadt München
Abfallwirtschaftsbetrieb München
Georg-Brauchle-Ring 29
80992 München

Ullrich Schmidt

Schmidt / Bechtle GmbH
Gahlenfeldstraße 49
58313 Herdecke

Dipl.-Ing. Frank Steinwender

Fraunhofer-Institut für Materialfluss
und Logistik IML
Joseph-von-Fraunhofer-Str. 2-4
44227 Dortmund

Caroline von Bechtolsheim

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Dr. Frank Wenzel

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.
Rechtsanwälte
Stralauer Platz 34
10243 Berlin

Torsten Westermayer

BSL Management Consultants GmbH & Co. KG
Viktoria-Luise-Platz 7
10777 Berlin