



## **Chancen und Risiken bei der Umsetzung von IKZ-Projekten**

### **Eine Einführung**

\_teamwerk\_ AG

Dipl. Kfm. Erik Schmidtman

Vorstand

## **\_Agenda**

---



**\_ Zukunftsstruktur der öffentlichen Hand**

**\_ Allgemeine Kriterien der  
Interkommunalen Zusammenarbeit**

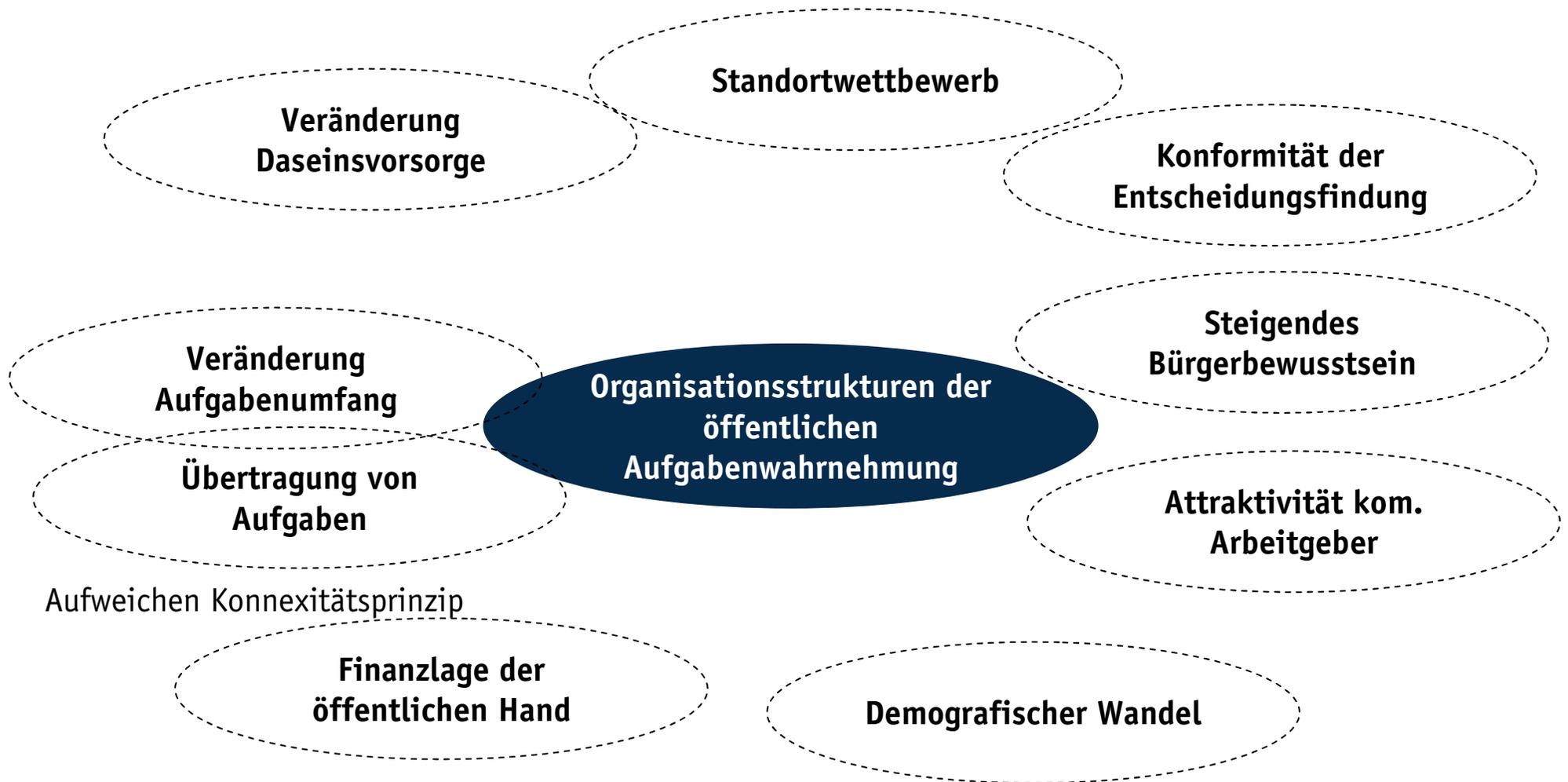
**\_ Musterablauf IKZ Bauhof/  
Stolpersteine und Chancen**



## **Zukunftsstruktur der öffentlichen Hand**

## **\_Zukunftsstruktur der öffentlichen Hand befindet sich im Spannungsfeld von Erhaltung und Anpassung – Beweggründe zur interkommunalen Zusammenarbeit**

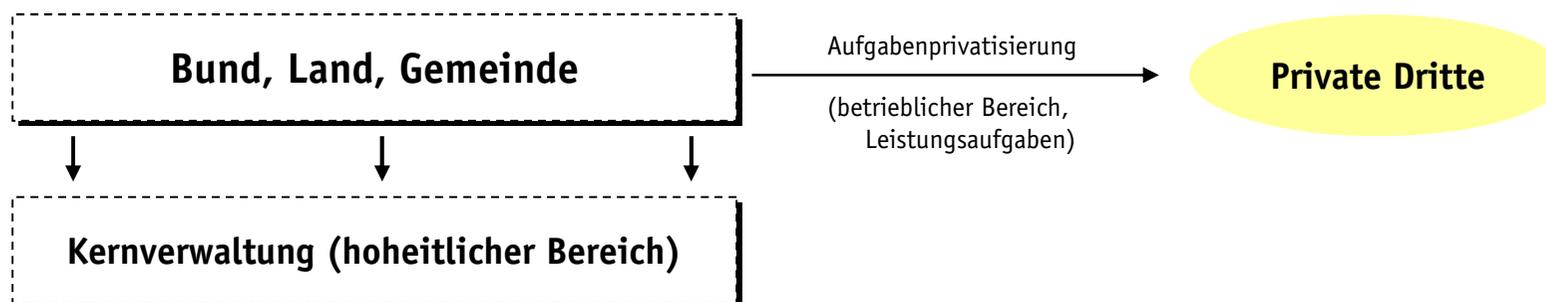
---



## **\_Mögliche Lösung: Gezielte Einbindung privater Akteure in öffentliche Prozesse oder Optimierung vorhandener Strukturen und Abschöpfung von Potentialen**

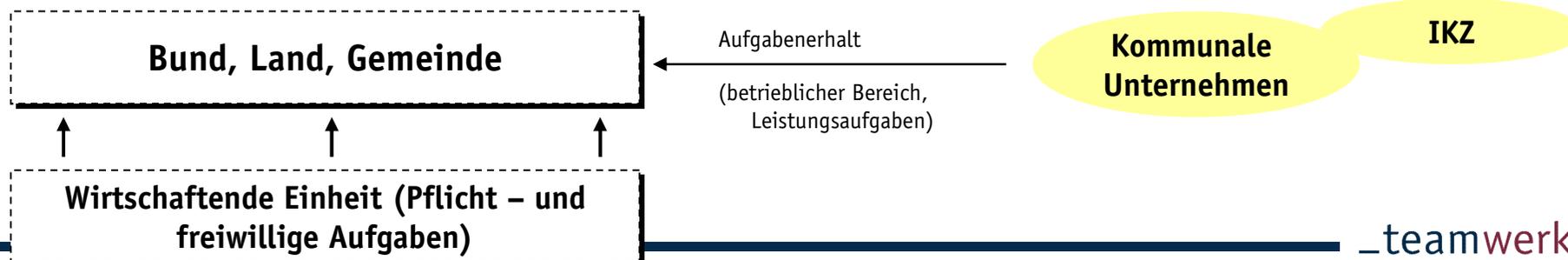
### **(A) „Schlanker Staat“:**

- Rückzug auf hoheitliche Kernaufgaben?
- Materielle Privatisierung von Aufgaben der Leistungs- und Daseinsvorsorge



### **(B) „Konkurrenzfähiger Staat“:**

- Optimierung hoheitlicher Kernaufgaben?
- Erhalt von Aufgaben der Leistungs- und Daseinsvorsorge und Betätigung in hoheitsnahen Bereichen wo rechtlich möglich und wirtschaftlich sinnvoll





## **\_ Allgemeine Kriterien der Interkommunalen Zusammenarbeit**

## **\_Keine allgemeingültige und eindeutige Definition von interkommunaler Zusammenarbeit**

---

- Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren Kommunen**
- Zusammenarbeit ist grundsätzlich freiwillig**
- Gemeinsame Ziele als Grundlage der Zusammenarbeit**
- Zusammenarbeit kann unterschiedliche Leistungsbereiche umfassen und ist daher unabhängig von der Art der Leistungserbringung**
- Gestaltung der Zusammenarbeit formell (oder informell)**
- Rechtliche Selbständigkeit der Kommune bleibt erhalten**

## Ziele der Interkommunalen Zusammenarbeit

### Zielsetzung

Wirtschaftlichkeit

Leistungssicherung /  
Gewährleistung der  
Aufgabenerfüllung

Erhalt der  
Rechtmäßigkeit des  
Verwaltungshandelns

Bürgerfreundlichkeit  
(Qualität)

Andere Ziele



### Ausprägung

41 %

33 %

18 %

8 %

Quelle: Kienbaum, Untersuchung Interkommunale Zusammenarbeit 2004

**\_teamwerk\_**<sup>AG</sup>

## \_Exkurs: Prinzip des Erfolgs „Survival of the fittest“

---



**Darwin:** In der Natur überlebt das System am besten, das die höchste Fähigkeit hat, sich an (immer schneller) verändernde Rahmenbedingungen anzupassen.

**Organisationen** werden sich in Zukunft fundamental ändern müssen, um den neuen wirtschaftlichen und ökologischen Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

**Die Herausforderungen der Kommune von morgen werden nur gemeinsam – und anders als heute - zu lösen sein!**

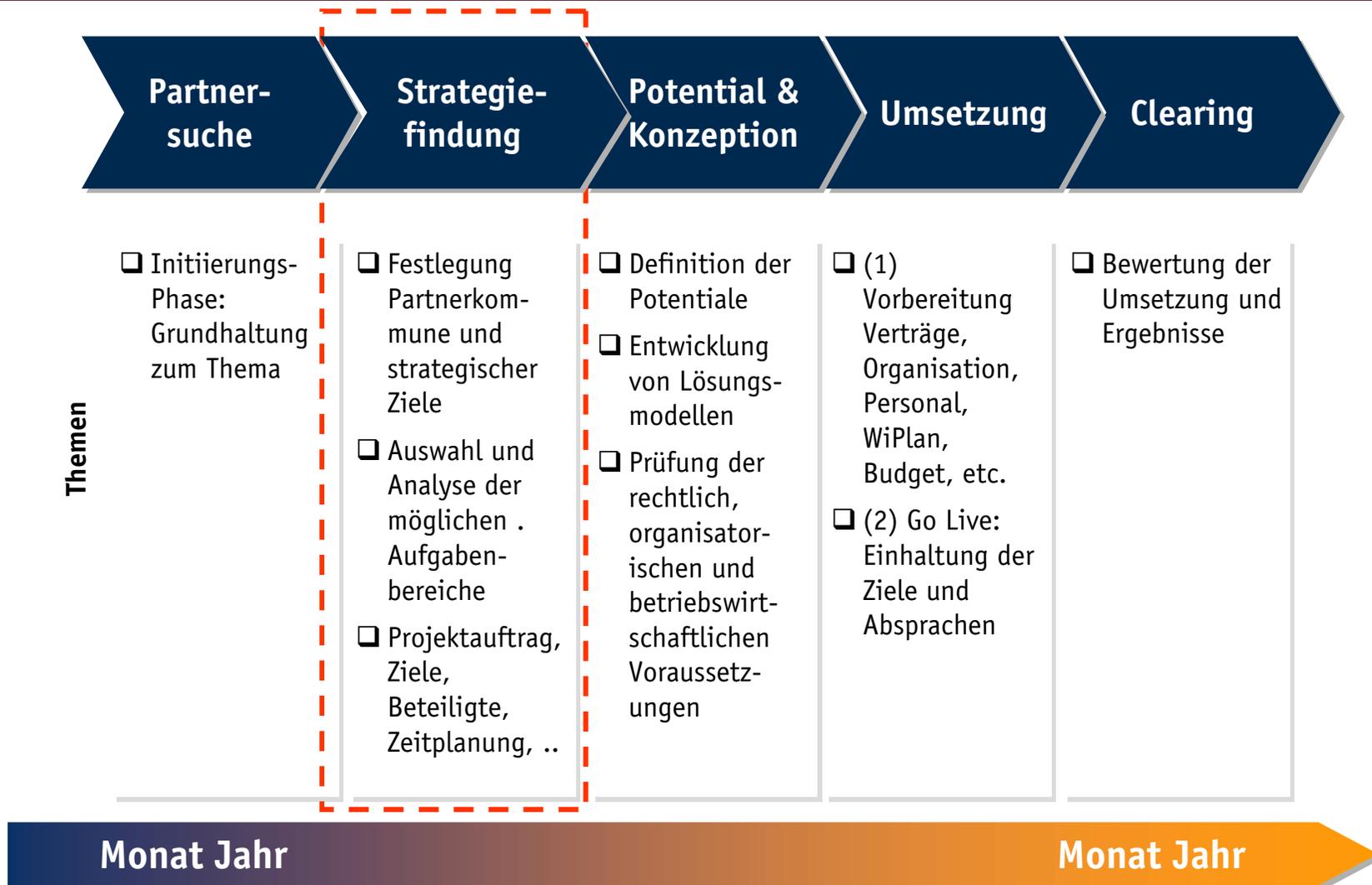


***Be different or die.***



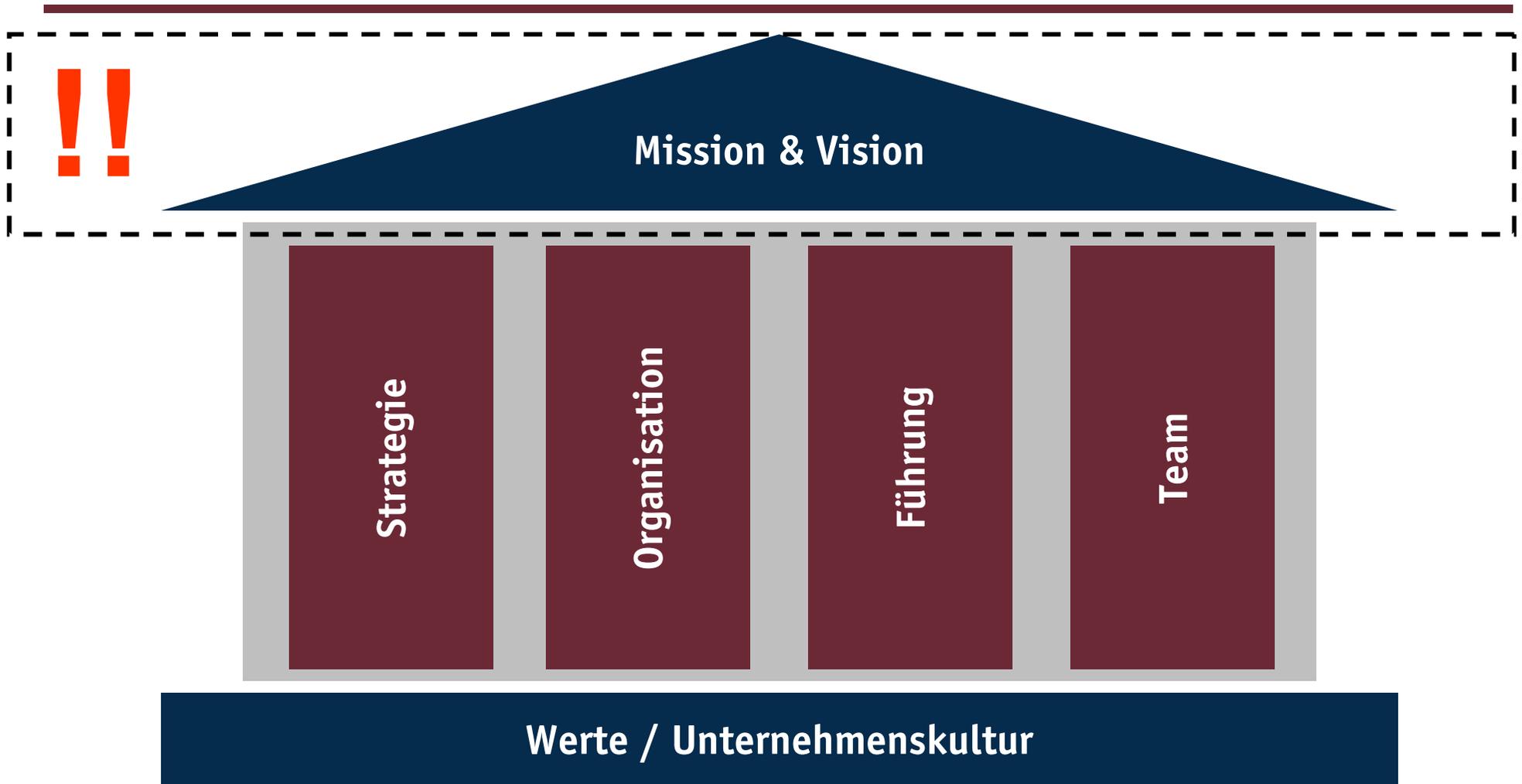
## **\_ Musterablauf IKZ Bauhof**

## \_Phasen der interkommunalen Zusammenarbeit



## **\_Strategisches Haus des Unternehmens.**

**Gemeinsame Ziele und Spielregeln sind der Anfang jeglichen Erfolgs!**

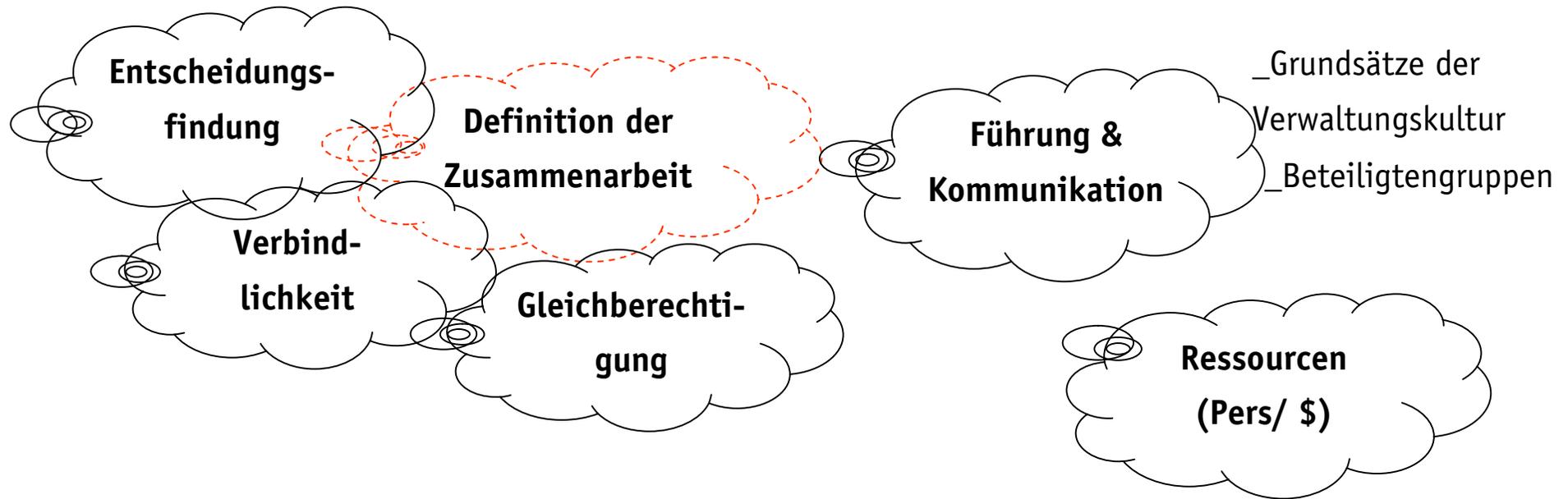


\* In Anlehnung an Dr. Weissmann

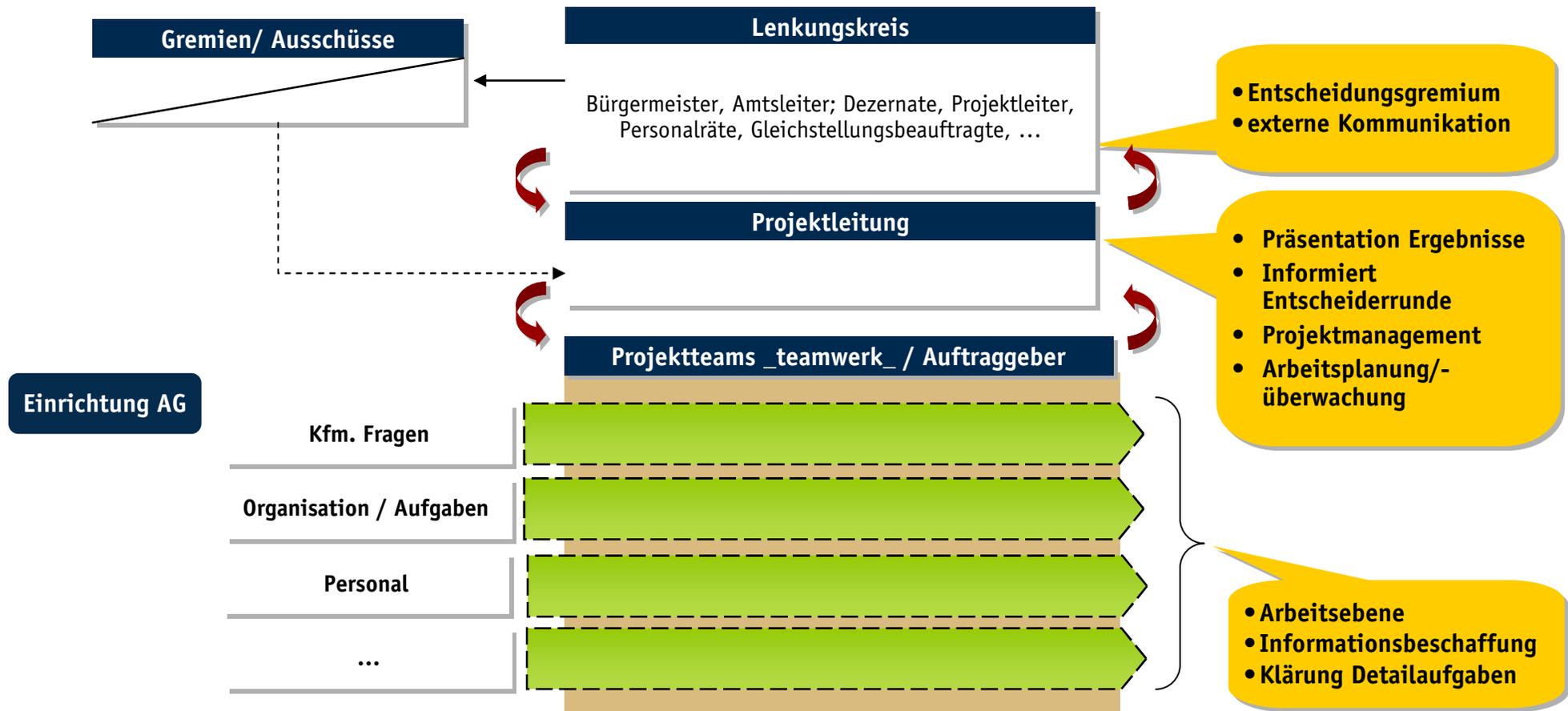
**\_teamwerk<sup>AG</sup>**

## \_Strategisches Haus des Unternehmens.

Gemeinsame Ziele und Spielregeln sind der Anfang jeglichen Erfolgs!



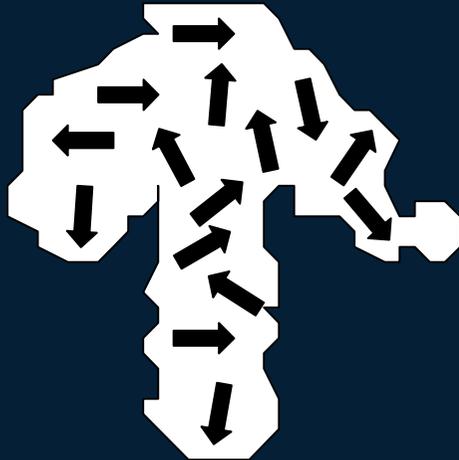
## \_Die Projektorganisation muss verbindliche Spielregeln definieren. Unterschied zur sonstigen Arbeitshierarchie



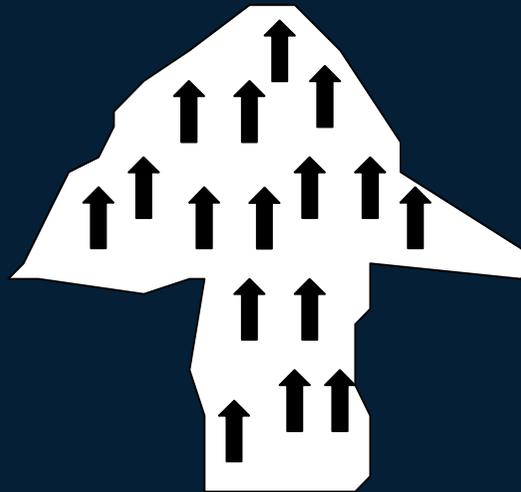
## \_Die verschiedenen Phasen der Projektentwicklung

### PROJEKTABLAUF

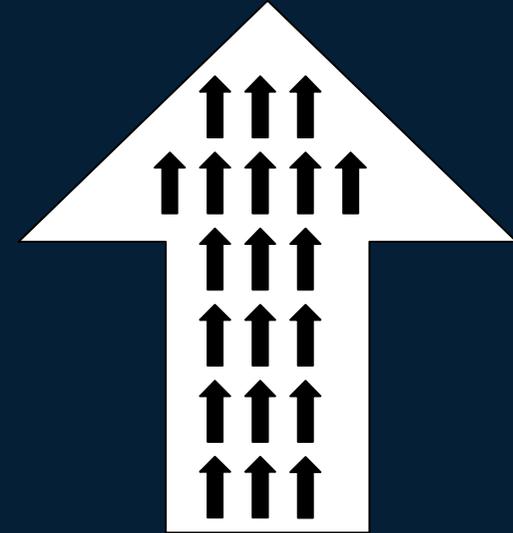
Der amorphe  
Zustand



Der kongruente  
Zustand



Der entwicklungs- und  
wachstumsorientierte  
Zustand



**\_Orientierung an sachlichen Aufgaben / Zielen gilt als modern und angemessen.  
Soziale Komponente der Führungsaufgabe wird weithin unterschätzt**



**\_Zeitliche Situation erfordert stringenten Projektablauf. Zunächst Bestandsaufnahme der wichtigsten Prozesse und der eingesetzten Ressourcen**

**Projektablauf: Potential und Konzeptionsphase**



**Themen**

- Klärung Projektorganisation
- Zuordnung Verantwortlichkeiten
- Terminplan

- Hauptprozesse
- Ressourcen
- Datengrundlage
- Leistungsportfolio
- Kostensituation

- Anforderungen
- Szenarien
- Inhousefähigkeit
- Personal
- Leistungsumfang
- Schnittstellen

- Einsparungen
- Synergien Betriebsmittel
- (Prozessoptimierung)
- Grob-Kostenberechnung
- Vergleich Vorteilhaftigkeit

- Scoringmodell
- Nutzwertanalyse
- Steuerliche Effekte
- Vergaberecht

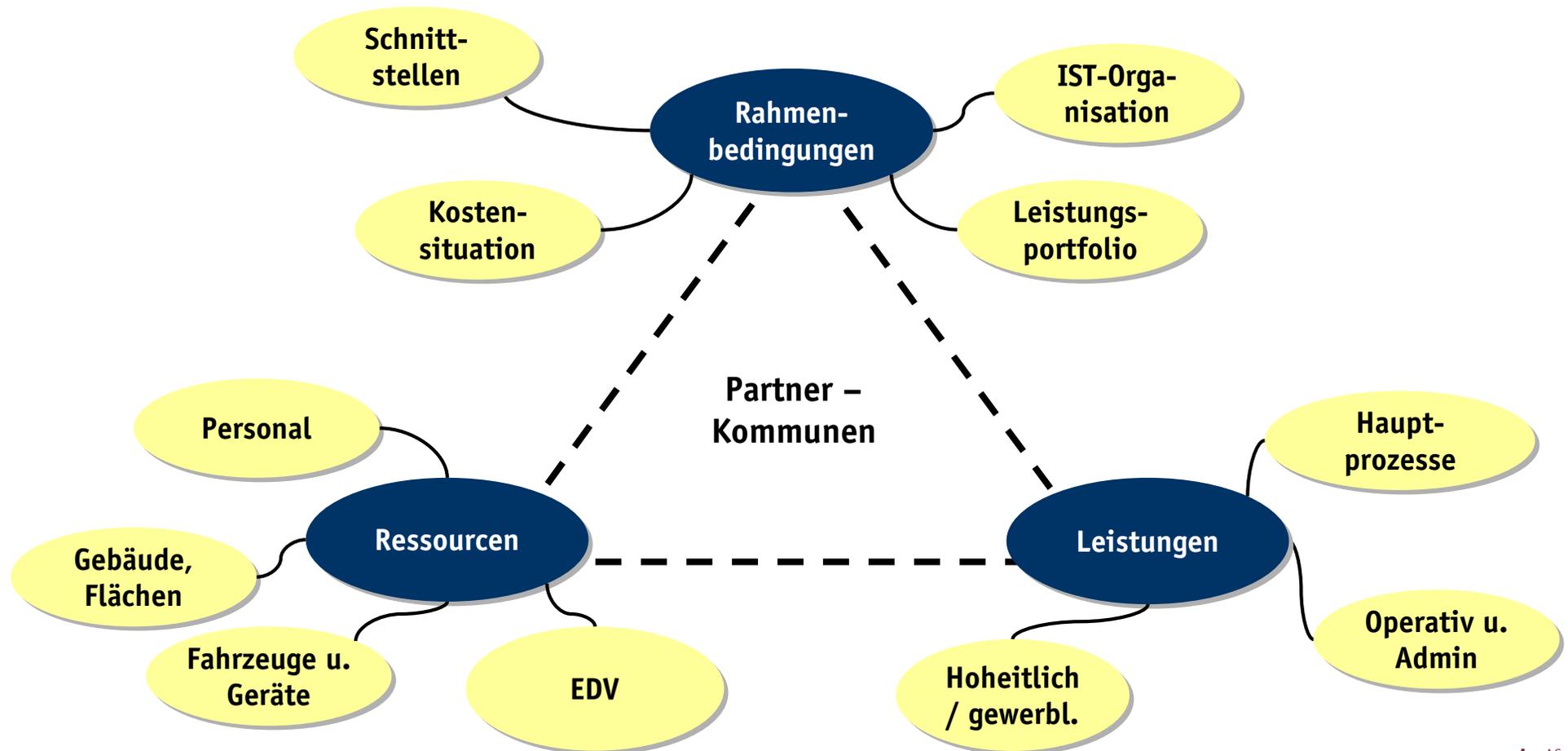
- Entscheidungshilfe Gremien
- Empfehlung
- Umsetzungsplan
- Zeitplan
- Endworkshop



**\_Eine sinnvolle Entscheidung erfordert eine valide Faktenbasis. Konzentration auf Hauptprozesse. Detailliertes Leistungskataster zunächst nicht notwendig**

---

### Elemente der Bestandsaufnahme



**\_ Grundsätzlich können alle Gewerke in die Zusammenarbeit einbezogen werden, egal ob diese heute selbst erbracht werden!**

Bereiche	Kom. A	Kom. B
Entsorgung	m	m
SR / WD	m	x
Grünflächenunterhaltung	m	m
Straßenunterhaltung	x	m
Entwässerung	m	m
Werkstätten	m	x
Betriebshof (Infrastruktur)	m	m

- ### Kernaussagen
- Unterschiedlicher Leistungsumfang
  - Unterschiedliches Leistungsportfolio und Leistungsgrad
  - Grad der Eigenerledigung
  - Administrative und planerische Aufgaben mit unterschiedlichen Schnittstellen
  - Unterschiedliche Anbindung und Organisationsform
  - Unterschiedliche Zuordnung der administrativen und planerischen Aufgaben

## **\_Je nach Organisationsmodell kommen unterschiedliche wirtschaftliche Effekte zum Tragen.**

---

### **Mögliche Wirtschaftliche Effekte**

**Reduzierung von  
Investitionskosten**

- Verzicht auf Aufbau oder Erhalt Infrastruktur
- Gemeinsame Nutzung von bew. Anlagevermögen

**Gemeinsame Nutzung von  
Ressourcen (Betriebshof,  
Spezialgeräte etc.)**

- Mitnutzung bestehender Einrichtungen
- Bessere Auslastung teurer Geräte (Steiger, Großflächenmäher, Kehrmaschinen, ...)
- Kostenvorteile durch gemeinsame Beschaffung und größeren Einkaufsumfang

**Optimierung von  
Betriebsabläufen**

- Logistische Vorteile durch übergreifende Tourenplanung (Straßenreinigung, Winterdienst, Müllabfuhr)
- Auslastung von spezialisiertem Personal (z.B. Baumpflege, Einsatzleitung, Werkstatt)

## **\_Synergien entstehen auf sehr unterschiedlichen Wegen und müssen über längeren Zeitraum erarbeitet werden. Zusammenlegung alleine bringt noch keinen Erfolg**

---

### **Synergieeffekte bei den Betriebskosten / Größenvorteile**

#### **Einsatz Betriebsmittel**

- Optimierter Einsatz von Geräten und Fahrzeugen (z.B. Tourenplanung)
- Höhere Auslastung Spezialgeräte (Steiger, Kehrmaschinen, Werkstatteinrichtung)
- Optimierte Planung und Disposition (übergreifende Touren, etc.)

#### **Personaleinsatz**

- Ausgleich von Engpässen durch Krankheit
- Optimierter Einsatz gemäß Qualifikation, Know-How-Austausch
- Verbesserte Möglichkeiten Führung, Planung, Werkzeuge (GIS), Weiterbildung und Personalentwicklung

#### **Materialwirtschaft**

- Verbesserte Einkaufskonditionen durch größere Mengen
- Verringerung der Transaktionskosten im Einkauf
- Relative Verringerung des Lagerbestandes (Lagerkosten und Kapitalbindung)

## **\_Organisationsoptimierungen setzen Kapazitäten bei Personal und Betriebsmitteln frei. Diese können eingesetzt werden zur Eigenerledigung von Drittaufträgen**

---

### **Drittaufträge**

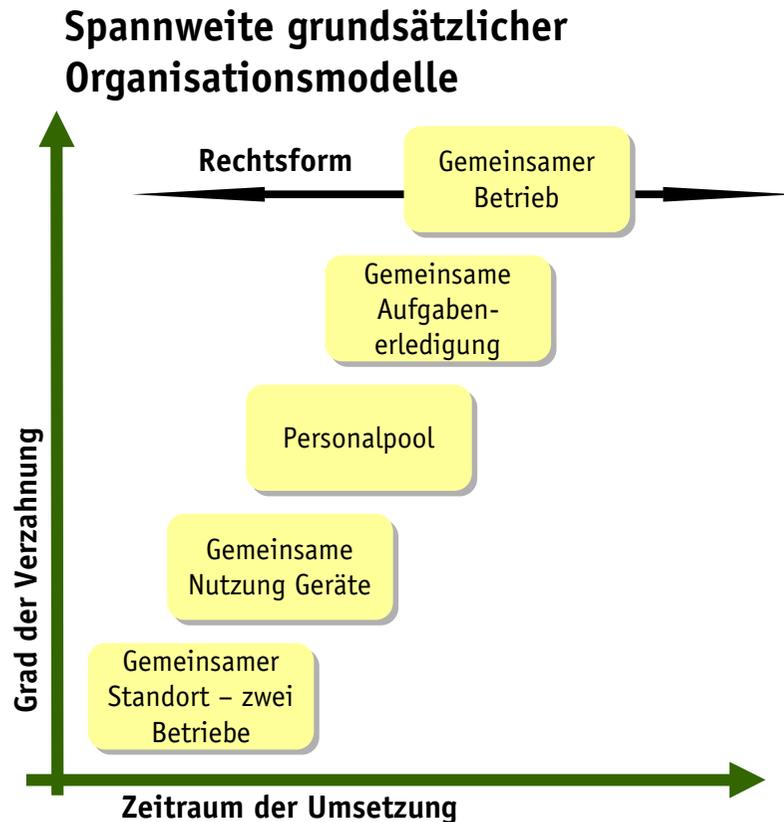
- Restmüllabfuhr
- Wertstoffabfuhr
- Straßenreinigung
- Grünflächenunterhaltung
- Sportplatzunterhaltung
- Straßenunterhaltung
- ...

### **Effekte**

- Reduzierung externes Auftragsvolumen durch Einsatz bereits vorhandener Ressourcen
- Verringerung des Aufwands für
  - Ausschreibung und Vergabe
  - Rechnungs- und Leistungsprüfung
  - Koordination Lieferanten
- Reduzierung Fixkostenanteil bei Spezialgeräten durch bessere Auslastung
- Mehrwertsteuervorteil (effektiv ca. 11%)
- Aber: internes Lohnkostenniveau meist höher
- **Qualität der Eigenleistung muss gleich oder besser sein, Produktivität langfristig sicherstellen!**

➤ **Keine betriebsbedingten Kündigungen durch Interkommunale Zusammenarbeit ?!**

## **\_Ziel muss es sein, die grundsätzlichen Gestaltungsalternativen der Interkommunalen Zusammenarbeit aufzuzeigen und zu bewerten**



### **Themen / Bedingungen / Vorgaben**

- Inhouse-Fähigkeit (!)
- Übergang ohne Beeinträchtigung der Leistungsprozesse
- Synergieerzielung
- Führbarkeit in der Praxis
- Berücksichtigung der Anforderungen beider Gemeinden bei der Leistungserbringung
- Personalübernahme, Bestandsrechte
- Gebührenrechtlich saubere Trennung
- Schnittstellen zu jeweiligen Gemeinden
- Herkunft und Betriebstraditionen / „Chemie“

- **Praktisches Funktionieren wird bei jeder Betriebsform vor allem von der Kooperationsbereitschaft der handelnden Personen abhängen**
- **Rechtsformwahl ist nachgelagerte Fragestellung und ergibt sich aus den strategischen Zielen**

## **\_Bewertung der Modelle erfolgt vor dem Hintergrund von vier Voraussetzungen für eine dauerhaft funktionierende und wirtschaftliche Zusammenarbeit**

---

### **Voraussetzungen/Grundannahmen**

**Gesamtbetrieb mit allen vorhandenen Gewerken**

**Transparenz der Kostenverrechnung**

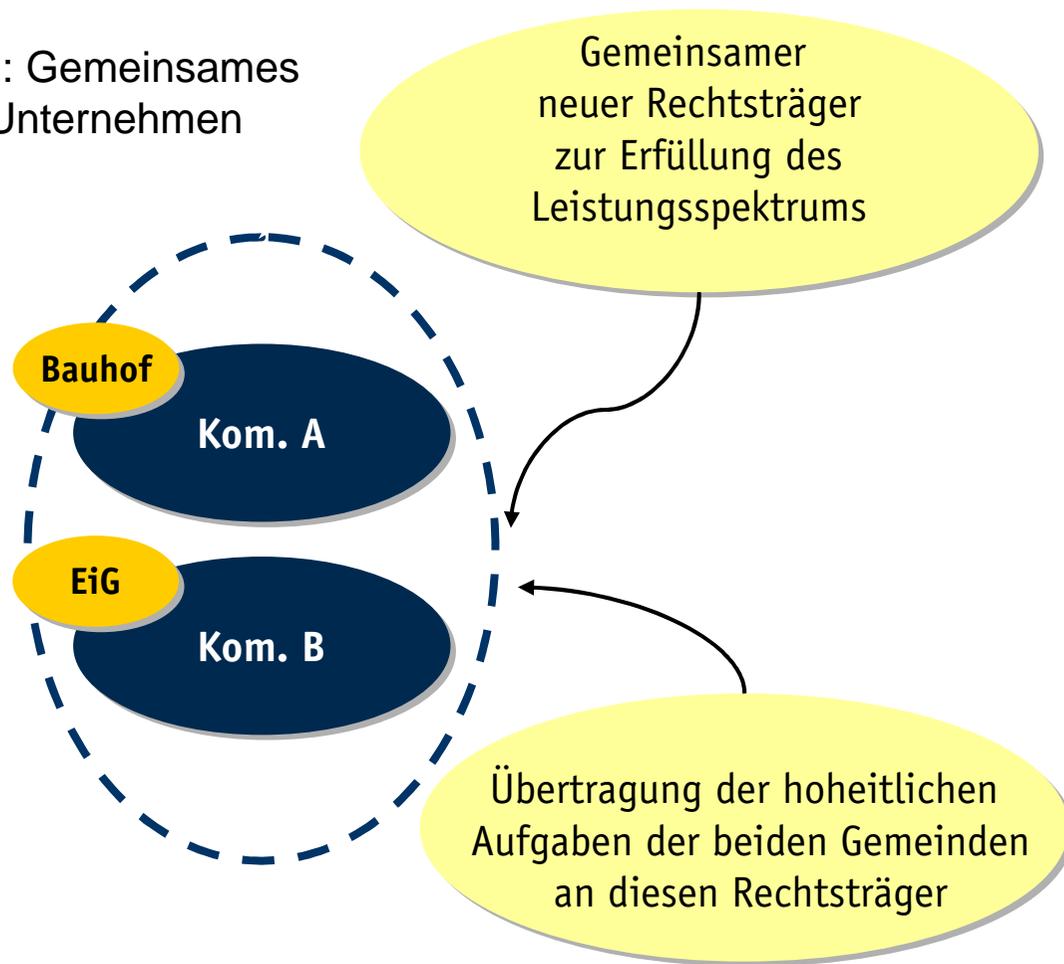
**Klares Aufgabenverständnis**

**Primat der Wirtschaftlichkeit**

- Synergien und Qualität können nur durch Zusammenlegung zu einem gemeinsamen Betrieb erreicht werden
- Ein gemeinsamer Personalstamm
- Sachgerechte und formal saubere Kostenerfassung und -verteilung ist Grundlage für gedeihliche Zusammenarbeit.
- Keine Anreize für opportunistische Ausnutzung der Verrechnungsmechanismen
- Kein AG-AN-Verhältnis sondern gemeinsamer Betrieb als operativ verantwortliche Einheit
- Neue, gemeinsame Konstruktion muss insgesamt wirtschaftlicher sein als separates Vorgehen
- Zwang zur Kostenrechnung

## \_Bevorzugte Variante „Baubetriebshof“ - Aufgabenübertragung an einen gemeinsamen Rechtsträger

z.B.: Gemeinsames Unternehmen



### Bewertung

- Vergaberechtskonform
- Umsatzsteuerfrei
- Hoheit über Gebühr und Satzung verbleiben bei den jeweiligen Kommunen?
- Personalübergang nach BGB
- Regelung Eigentumsübertragung, Ressourcen werden beigestellt, oder übertragen
- Neu-Investitionen über Neue Gesellschaft?
- Finanzierung über Umlagen/Budget

## \_Echte Aufgabenübertragung: Was ist das?

Exkurs

### Aufgabenübertragung

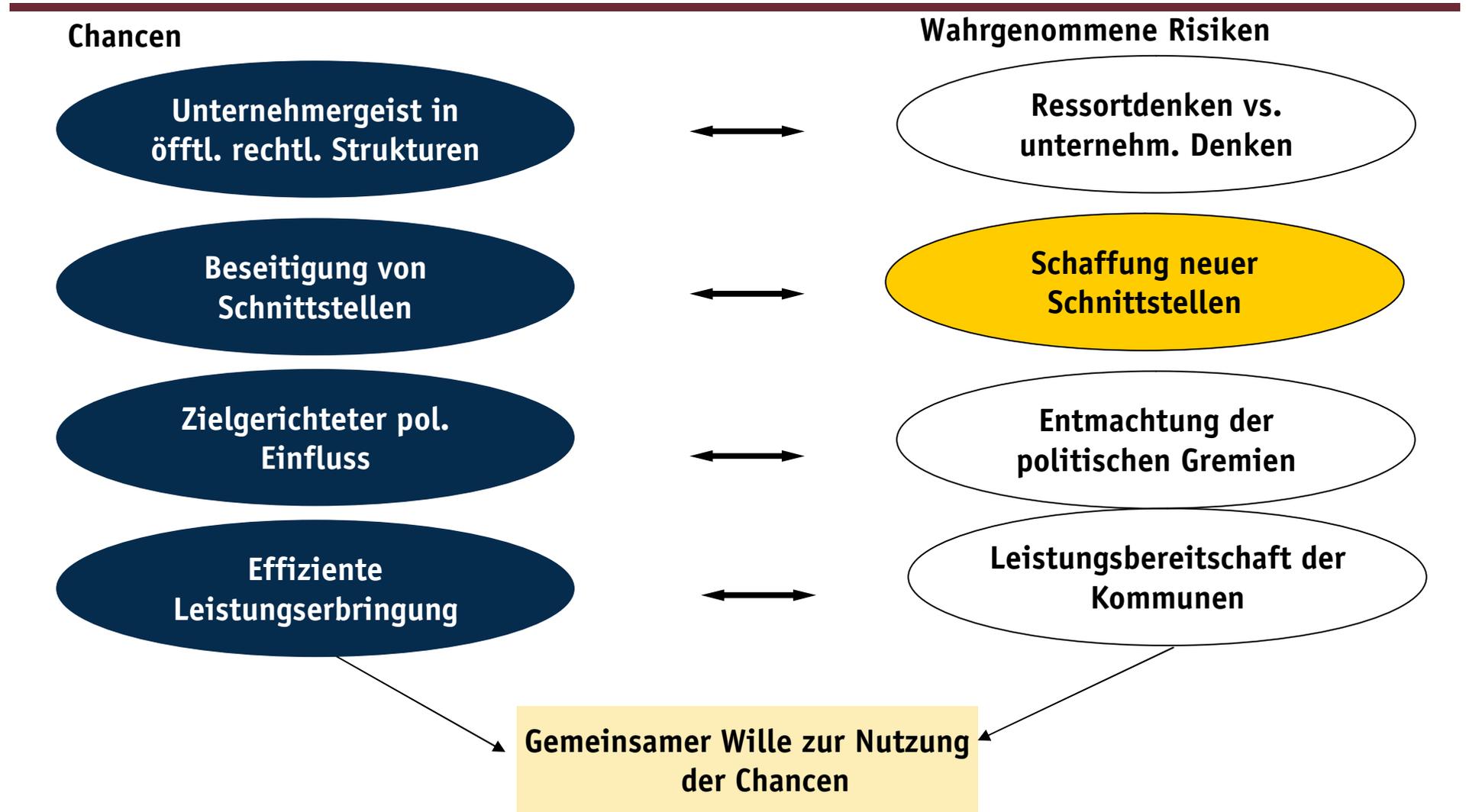
- Übertragen werden kann jede Aufgabe der Daseinsfürsorge, gleich ob hoheitlich oder nicht hoheitlich
- Gleichgültig ist ebenfalls, ob es sich um eine Pflichtaufgabe oder um eine freiwillige Aufgabe handelt

- Übertragung der Aufgaben nach Leistungsabgrenzung beider Gebietskörperschaften an den gemeinsamen Betrieb

### Art der Aufgabenübertragung

- (1) Aufgabenübertragung erfolgt via Betriebssatzung
- (2) Diese muss von beiden Kommunalparlamenten beschlossen werden
- (3) Wichtig ist echte Aufgabenübertragung (Delegation) = Aufgabe selbst geht über
- (4) Nicht nur lediglich die Aufgabenerfüllungspflicht (Mandatierung) !!

## **\_Fokussierung auf Chancen als zentrales Instrument für Erfolg der kommunalen Organisation.**



## Das Prinzip des Minimumfaktors: Übertrag auf Organisationen

---



### **Justus von Liebig**

Ein natürliches System wird in seinem Wachstum immer von seinem Minimumfaktor her gesteuert. Fehlt ein wichtiger Faktor, ist das System suboptimal und stirbt. Nur die Dosis entscheidet über die Wirkung.

### **Intern:**

Was hindert mein Unternehmen daran, optimale Leistungen zu erbringen?

### **Extern:**

Was begrenzt die Entwicklung und den Erfolg der Zielgruppe?

## **\_Der zukünftige Betrieb muss alle Funktionen vereinen, die zur erfolgreichen Umsetzung der übertragenen Aufgabe notwendig sind**

### **Aufgabenbereiche des Betriebes**

#### **Admin**

Personalhoheit  
Einkauf Material und Gerät  
**Einkauf Leistungen**  
KoRe  
Controlling  
Buchhaltung  
Fuhrpark- und Anlagenverwaltung

- Entscheidung
- Auswahl
- Beschaffung
- Kontrolle

#### **Planung**

Ausführungsplanung  
Grünflächen  
Verkehrswege  
Pflegepläne  
Logistikplanung

**Operat. Bereich** einschl. Disposition

Fremd-  
leistungen

### **Kernaussagen**

- Der Betrieb muss weitgehend selbst verantwortlich sein für das wirtschaftliche Ergebnis
- Im Gegenzug muss er daher auch alle Einflussfaktoren der Wirtschaftlichkeit weitgehend bestimmen können
- Hierzu gehört auch die Entscheidung über Eigen- oder Fremderstellung von Leistungen und alle nachgelagerten Funktionen des „Lieferantenmanagements“

**\_Bis auf Grundsatzaufgaben, wie z.B. die Hoheit über Satzung und Gebühr, sollten alle notwendigen Aufgaben in den gemeinsamen Betrieb eingehen**

**Kommunen**

**Stadtw. Kom. A**

**Stadtw. Kom. B**

**z.B.**

- Gebühreneinzug / Veranlagung
- Hoheit über Satzung & Gebühr
- ...

**Grundsatzaufgaben /  
Grundsatzplanung**

**„Betrieb“**

**Admin / Planung**

**Operative Aufgaben**

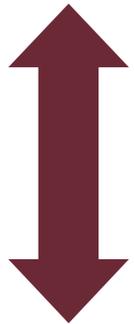
**z.B.**

- Personalverwaltung
- Einkauf / Beschaffung
- Kostenrechnung / Controlling
- Buchhaltung
- Fuhrpark- und Anlagenverwaltung
  
- Abfallentsorgung
- Straßenreinigung
- Grünpflege / Spiel
- Straßenunterhaltung
- Werkstätten

**z.B.**

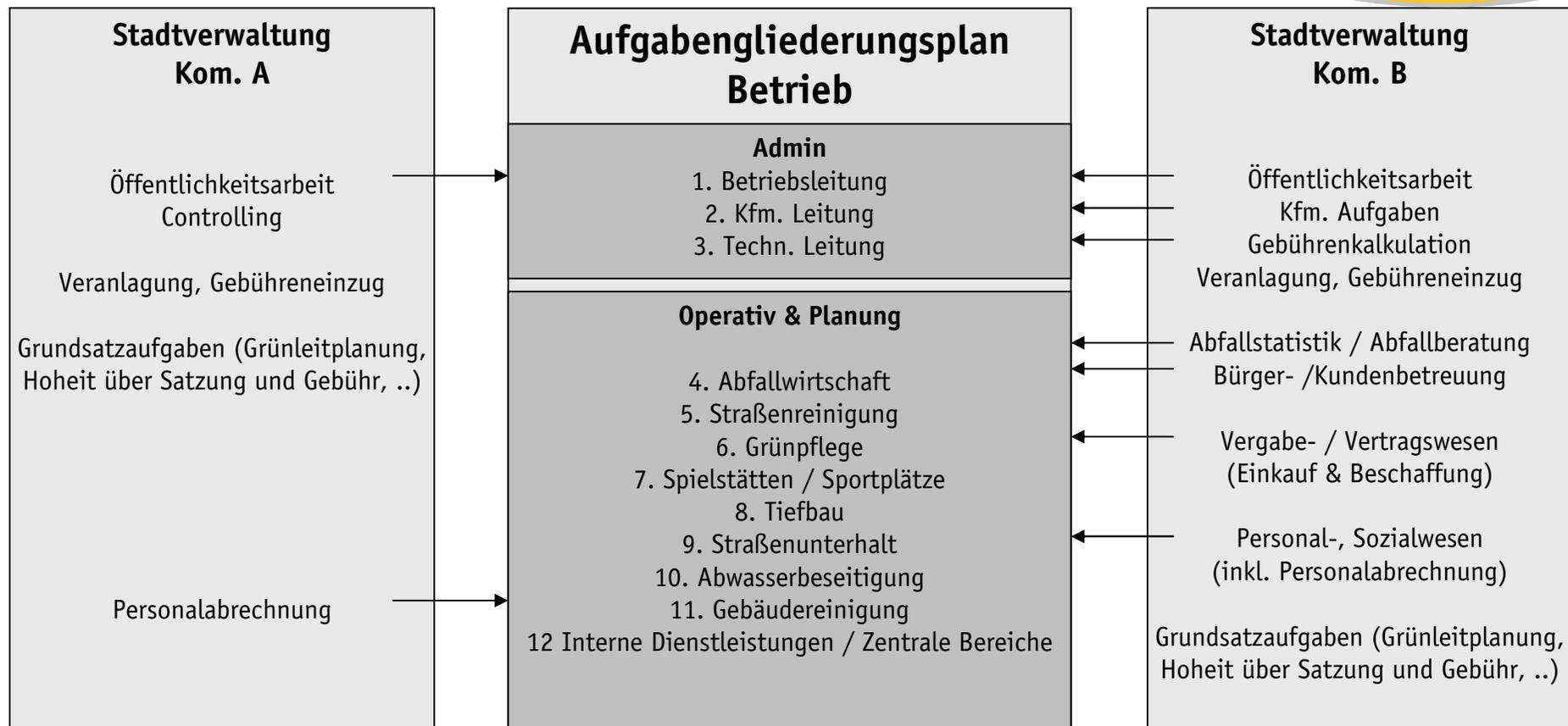
- Ausführungsplanung
- Grünflächen / Verkehrswege
- Pflegepläne
- Logistikplanung

**Aufgaben, um autark  
handlungsfähig zu sein**



**\_Der Betrieb muss um erfolgreich zu sein, alle Aufgaben vereinen die zur umfänglichen handlungsfähig notwendig sind.**

**Beispiel**



➤ **Der Betrieb sollte nicht darüber entscheiden „Was“  
getan wird, sondern über das „Wie“**

**\_Für eine seriöse Umsetzung ist eine klare Festlegung von Aufgabenumfang und leistungsgerechten Budgetanteilen unerlässlich.**



### Kernaussagen

- Die Schnittstellen zwischen „Betrieb“ und den Stadtverwaltungen müssen klar abgegrenzt werden
- Die Bemessung der im „Betrieb“ notwendigen Kapazitäten erfolgt funktional
- Anhand der Kapazitäten können die in Zukunft möglichen Synergien und notwendigen Anzahl Mitarbeiter im Bereich ADMIN /OPERATIV ermittelt werden
- Daraus lassen sich die notwendige Infrastruktur ermitteln, als auch deren Kosten für ggf. notwendige Erweiterungsmaßnahmen
- Erst dann können seriöse Kostenbudgets und insofern Verrechnungsmodelle gebildet werden

**\_Die Aufgabenübertragung auf den „Betrieb“ erfolgt mit der Betriebsatzung. Die Finanzierung wird in einem Budgetmodell geregelt.**

---

### Umsetzung Aufgaben / Budget

- Fixes Budget für Aufgaben inkl. Abschmelzung
- Nach einem Jahr Nachkalkulation auf Selbstkostenbasis (VOPR)
- Für jede Stadt / für jeden Bereich separat
- Einbettung Budget (je Aufgabe) im Tätigkeitskatalog
  - o Inkl. Abschmelzungsmodell und Entgeltanpassung
  - o Problem: Automatische Kostenanpassung / Gleitklausel (evtl. steuerliche Probleme)
  - o Bei Leistungsänderungen kalkuliert der Betrieb den zukünftigen Kostensatz (Nachweis)
- Mögliche Überschüsse können ausgekehrt werden
- Regelung der Anpassung durch Realisierung Synergiepotentiale!

**\_Mittels Tätigkeitskataloge werden die übertragenen Aufgaben spezifiziert und die zu erbringende Leistung dokumentiert – funktionale Beschreibung**

Weitere  
übertragene  
Aufgaben

Tätigkeits- bereiche	Abfall	SR / WiDi	Grünwesen	Administration	etc.
Prozesse	<input type="checkbox"/> Restabfallsammlung <input type="checkbox"/> Altpapiersammlung <input type="checkbox"/> Wertstoffhöfe <input type="checkbox"/> Behälterdienst <input type="checkbox"/> Behältergmt. <input type="checkbox"/> ...	<input type="checkbox"/> Maschinelle SR <input type="checkbox"/> Manuelle SR <input type="checkbox"/> Papierkorbleerung <input type="checkbox"/> Sinkkästen- reinigung <input type="checkbox"/> ...	<input type="checkbox"/> Mahd Straßen- begleitgrün <input type="checkbox"/> Rabattenpflege <input type="checkbox"/> Baumscheiben- pflege <input type="checkbox"/> Baumkontrolle <input type="checkbox"/> Baumpflege <input type="checkbox"/> ...	<input type="checkbox"/> Gebühren- kalkulation <input type="checkbox"/> Stoffstrom- management <input type="checkbox"/> Grünplanung <input type="checkbox"/> ...	<input type="checkbox"/> <i>EINZELPROZESSE</i>

Tätigkeits-  
beschreibung

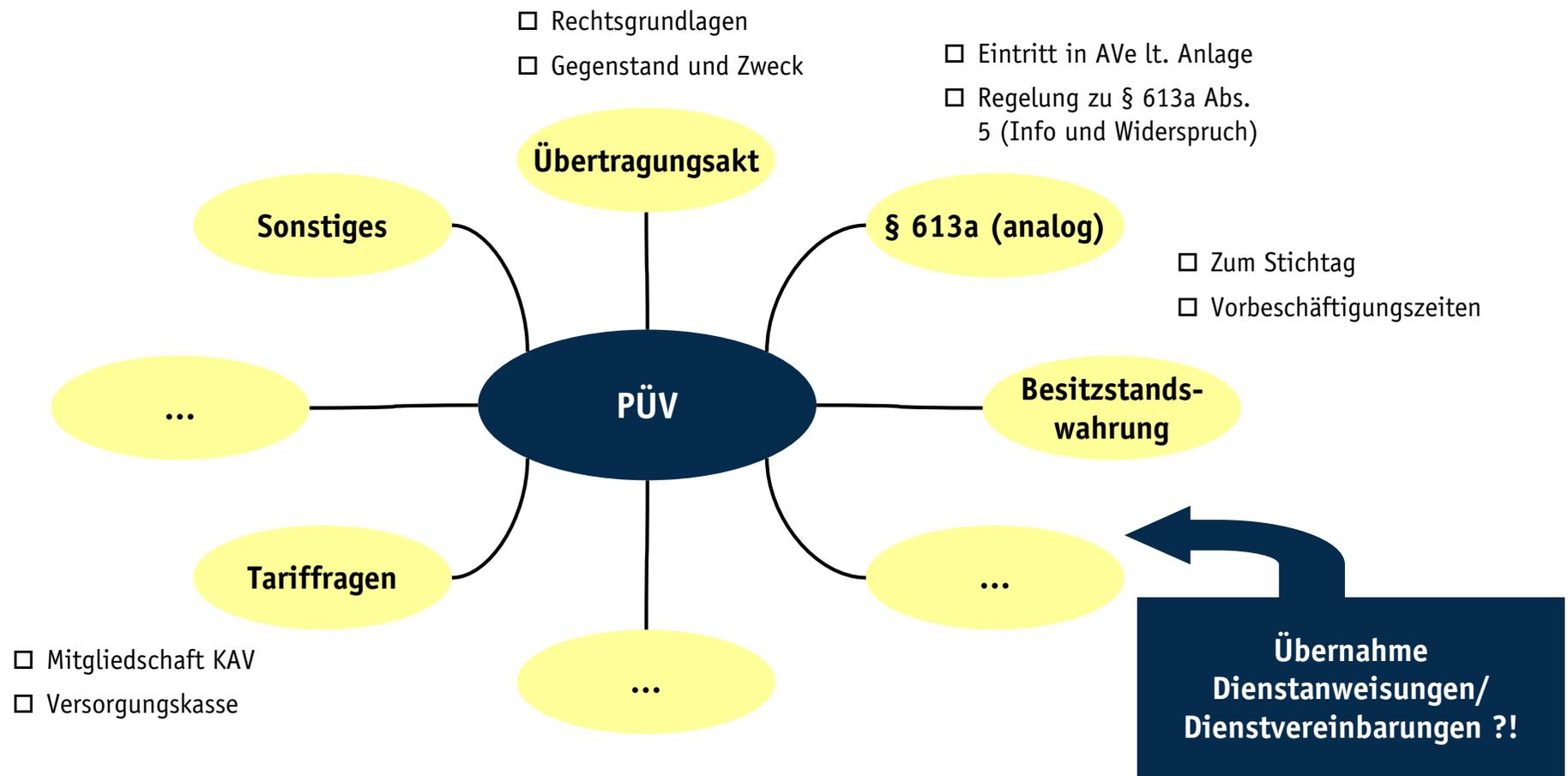
**Inhalte:**

- Beschreibung der Prozesse
- Darstellung des Leistungsgegenstandes
- Häufigkeit der Leistungserbringung bzw.
- Qualität der Leistung
- Kostenbudget

- WAS?**
- WO?**
- WIE OFT?**
- WIE GUT?**
- WIE TEUER?**

# \_Personalüberleitungsvereinbarung (PÜV) zwischen „Betrieb“, den Kooperationspartnern und den jeweiligen Personalräten

## Mögliche Inhalte



**Vielen Dank für ihre Aufmerksamkeit!**

---

**\_teamwerk<sup>AG</sup>\_**

**Erik Schmidtman  
Vorstand**

Willy-Brandt-Platz 6  
D-68161 Mannheim

Tel.: +49(0)621 59 59 5 00  
Fax.: +49(0)621 59 59 5 99

[e.schmidtman@teamwerk.ag](mailto:e.schmidtman@teamwerk.ag)  
[www.teamwerk.ag](http://www.teamwerk.ag)



---

**\_teamwerk<sup>AG</sup>\_**