

Beirat des Innsbrucker Wirtschaftsbundes
A-6020 Innsbruck, Meinhardstraße 3

Innsbrucker Kommunalbetriebe AG

Arbeitspapier

5.4.1993

© Dr. Schwan & Partner
Betriebsberatung und Wirtschaftsforschung
A-6080 Innsbruck-Igls

Der Staatshaushalt muß ausgeglichen sein. Die öffentlichen Schulden müssen verringert, die Arroganz der Behörden muß gemäßigt und kontrolliert werden.

Die Leute sollen wieder lernen zu arbeiten, statt auf öffentliche Rechnung zu leben!

Marcus Tullius Cicero, Rom 55 v. Chr.

1. Einleitung

Am 30.3.1993 fand die 1. Arbeitssitzung des Beirates statt, die sich hauptsächlich mit dem Tagesordnungspunkt "Innsbrucker Kommunalbetriebe AG" beschäftigte. An der Sitzung nahmen teil:

Dipl.-Vw. Dr. Jürgen Auckenthaler
Komm.Rat Dr. Margarethe Hutter
Prof. Dr. Georg Regnemer
Univ.-Prof. Dr. Christian Smekal
Direktor Hubert Steindl
Dipl.-Vw. Dr. Konrad Schwan (Leiter)

Der Behandlung des Fragenkreises lag ein von Dr. Schwan ausgearbeitetes Arbeitspapier zugrunde, das auch nachfolgend Verwendung findet.

Die Erstellung des Arbeitspapiers stützt sich auf verschiedene Unterlagen sowie mehrere Besprechungen zu diesem Themenkreis.

Folgende Unterlagen standen zur Verfügung:

- Rechtsgutachten von Univ.-Prof. Dr. Norbert Wimmer vom 5.10.1992
- Machbarkeitsstudie von Univ.-Prof. Dr. Gerhard Seicht und Wirtschaftsprüfer Dr. Helmut Marsoner vom 1.3.1993
- Vorschläge zur Personalgeston der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG von OAR Walter Schwamm und Mag. Klaus Rudifieria, ohne Datumsangabe
- Arbeitsrechtliche Untersuchung im Zusammenhang mit der Kommunalbetriebe AG ohne Angabe des Verfassers und des Zeitpunktes der Ausarbeitung
- Berichterstattung über die Vorbereitungsarbeiten zur Gründung einer Innsbrucker Kommunalbetriebe AG durch das entsprechende Komitee unter Leitung von Stadtrat Kommerzialrat Ing. Gerhard Greil vom 15.3.1993, Brief an Bürgermeister Romuald Niescher
- Bericht über die Prüfung der Gebarung und Jahresrechnung 1991 der Stadtwerke Innsbruck, Kontrollabteilung der Stadt Innsbruck, Zl. KA-192/1992 vom 12.1.1993.

Die Überlegungen des Arbeitspapiers konzentrieren sich auf Schwerpunkte und Vorschläge und haben nicht den Zweck einer Darstellung des gesamten Fragenkreises. Die Ausführungen sind als konstruktiv-kritischer Beitrag aus bürgerlicher Verantwortung für die Stadt Innsbruck und die Städtischen Betriebe zu bewerten und zu behandeln.

Der Beirat hat das Arbeitspapier Punkt für Punkt durchgearbeitet und als Grundlage für die weiteren Arbeiten zu diesem Fragenkreis bestimmt.

Die zusätzlichen Arbeitsergebnisse der Sitzung des Beirates vom 30.3.1993 werden in das Arbeitspapier eingefügt und die entsprechenden Texte durch *Schrägschrift* gekennzeichnet.

Am 5.4.1993 wurde dieses Arbeitspapier ausführlich der erweiterten Bezirksgruppenleitung der Bezirksgruppe Innsbruck-Stadt des Tiroler Wirtschaftsbundes (Montag-Runde) durch Dr. Schwan vorgetragen und besprochen. Einhellig kam man zum Schluß, daß die Thematik "Innsbrucker Kommunalbetriebe AG" an vorderste Stelle der Arbeitsschwerpunkte zu reihen ist und hierfür das Arbeitspapier die maßgebliche Grundlage ist.

2. Überlegungen und Vorschläge

Der Beirat hat sich ausführlich mit der Frage beschäftigt, ob die geplante Vorgehensweise für die Sanierung der Städtischen Betriebe richtig ist, über den Weg einer sogenannten Einheits-AG sozusagen in einem Zuge eine Generalsanierung zu erreichen. Einhellig kam man zu der Meinung, daß diese Vorgehensweise unter verschiedenen Gesichtspunkten eine Überforderung der Verantwortlichen sowie der Betriebe darstellt.

Dem gegenüber wird vorgeschlagen, durch überschaubare, das heißt kleine Schritte sukzessive zu einer wirksamen Sanierung zu gelangen. Beginnen sollte man dabei vermutlich bei der Innsbrucker Verkehrsbetriebe AG, die sich hierzu bereits durch ihre Rechtsform als AG anbietet und bei der bereits in der Vergangenheit Sanierungsbemühungen eingesetzt haben.

Durch eine schrittweise zu realisierende Summe von Teilsanierungen wäre die Gesamtsanierung der Städtischen Betriebe zu erreichen.

Die Sanierungspraxis in der privaten Wirtschaft, aber auch bei öffentlichen Unternehmen, zeigt unmißverständlich, daß sogenannte Global-Sanierungen letztlich nicht realisierbar sind. Weitaus größer sind Sanierungschancen dann, wenn man sich die Mühe macht, einzelne Betriebsbereiche von Grund auf durch verschiedenste Einzelmaßnahmen zu sanieren, die sich konzeptionell aus genauen und verbesserungsorientierten Untersuchungen (Einsatz von internen und externen Experten) ableiten. Die entsprechenden Umsetzungsprozesse bedürfen dabei einer sehr intensiven und betriebsspezifischen Betreuung. Global-Sanierungen finden hingegen vornehmlich auf dem Papier statt und ignorieren in weitem Maße die konkreten Anpassungsnotwendigkeiten und die Sicherung deren Realisierung.

Der projektierte Sanierungsvorgang über den Weg der Einheits-AG stellt jedoch nicht nur eine Überforderung hinsichtlich des notwendigen Know-how, der personellen Ressourcen, sowie der hierzu notwendigen Finanzmittel dar. Es tritt ein politischer Aspekt hinzu.

Bei der Global-Sanierung ist zu erwarten, daß die politischen Entscheidungsträger, nämlich die Gemeinderäte der Stadt Innsbruck, einige Grundsatzentscheidungen zu treffen haben und danach im wesentlichen vom Sanierungsvorgang ausgeschaltet werden. Es wird sozusagen die Einheits-AG gebildet und deren Management "besorgt" die Sanierung. Der wirtschaftlichen und insbesondere kommunalpolitischen Bedeutung der Städtischen Betriebe entspräche es jedoch, daß die politischen Entscheidungsträger intensiver und detaillierter in die Entscheidungsprozesse der Sanierung eingebunden wären. So bleibt ihnen lediglich die Möglichkeit mit vermutlich sehr großen Informationsdefiziten und unter Fraktionszwang "generell" der Einheits-AG zuzustimmen.

Bei einer organischen bzw. schrittweisen Sanierung von Teilbereichen sind hingegen einmal die Entscheidungsgrundlagen für die politischen Entscheidungsträger transparenter und zum zweiten besteht die Möglichkeit, in den Vorgang der Sanierung eingebunden zu bleiben, aus erfolgten Sanierungsschritten wertvolle Erfahrungen zu sammeln und so in einer dynamischen Art und Weise den Sanierungsprozeß durch politische Entscheidungen zu begleiten und Sanierungserfolge zu sichern.

- In den genannten Unterlagen wird ausführlich auf den sogenannten Querverbund eingegangen, der u.a. beinhaltet, daß zwischen einzelnen Betriebsbereichen ein Gewinn- und Verlustausgleich stattfindet. Darin liegen erhebliche Gefahren: Verwischung der Ergebnisrechnungen - Förderung einer Subventionsmentalität bei Bereichen mit Verlusten - Kapitalfehlleitungen dadurch, daß Bereiche mit positiven Ergebnissen nicht ihre eigene Leistungskraft bestmöglich steigern können, sondern Teile des Ergebnisses in Bereiche mit negativem Ergebnis zum Verlustausgleich fließen und so positive Bereiche geschwächt werden und negative Bereiche zu wenig Druck für Anpassungsmaßnahmen erfahren - Verstoß gegen "klassische" Budgetprinzipien, wie Budgetwahrheit und -klarheit usw.

Der finanzwirtschaftliche Querverbund ist funktions- und strukturkonservierend, d.h. er schadet im Zweifelsfall der dringend notwendigen Sanierung.

Allfällige steuerliche Vorteile (Gewinn- und Verlustausgleich) des Querverbundes können auch ohne den Querverbund unschwer realisiert werden, z.B. durch Gewinn- und Verlustübernahmeverträge zwischen einzelnen Betrieben.

- **Querverbund und gemeinwirtschaftliche Funktion**

Im kommunalpolitischen Interesse kann es liegen, daß verschiedene Leistungen zu nicht-kostendeckenden Preisen angeboten werden (z.B. Tarifbegünstigungen). Dem ist bei betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise dadurch Rechnung zu tragen, daß man im Sinne einer sogenannten Trennungsrechnung die dadurch bedingten Subventionen klar ermittelt und ausweist und solche durch die Kommune getragen und in deren Haushalt ausgewiesen werden (Budgetwahrheit). Ansonsten kommt es zu größten Problemen bei der betriebswirtschaftlichen Ergebnisermittlung und -bewertung, damit aber auch zu einem Verantwortungsverlust bei den wirtschaftlich sowie politisch Zuständigen. Die Gefahr liegt auf der Hand, daß durch den finanzwirtschaftlichen Querverbund ein Subventionsersatz mit den vorgenannten äußerst nachteiligen Folgen erfolgt.

Daher wäre es sinnvoll, statutarische Regelungen zu treffen, die dies ausschließen.

Die kommunal- und finanzpolitische Problematik des Querverbundes im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Funktionen ist ferner unter einer grundsätzlichen Forderung zu sehen:

Die Stadt Innsbruck und die Städtischen Betriebe sind gleichermaßen hoch verschuldet (rd. 5 Milliarden öS) und damit ist der Bewegungsspielraum für gemeinwirtschaftliche Funktionen extrem klein. Im übertragenen Sinne könnte man sagen, zwei Blinde wollen sich gegenseitig stützen! Jeder Teil schiebt dem anderen Aufgaben zu, obwohl keiner nennenswerte finanzwirtschaftliche Leistungskräfte mehr hat, statt durch beschränkende Prioritäten den dringend notwendigen Sanierungsprozeß zu unterstützen.

- **Querverbund und Konsumententäuschung**

Derzeit erfolgt eine massive Konsumententäuschung über den Weg einer de facto Querverbundfinanzierung. Der schwer defizitäre Bereich der Bäder wird beispielsweise mit dem Bereich der Wasserwerke verbunden, der die Voraussetzungen für eine aktive Gebarung hat. Die Folgen liegen auf der Hand: Die Wassertarife werden unter Einrechnung der Verluste im Bereich der Bäder kalkuliert und der Konsument subventioniert bzw. finanziert bei jedem Wasserverbrauch die Defizite des Bereiches Bäder - natürlich ohne daß ihm dies klar gemacht wird, geschweige denn, daß er dies tatsächlich möchte. Der Wassertarif ist ein Monopolpreis, behaftet mit positiven Umweltassoziationen und bietet sich daher über den Weg der Querverbundfi-

finanzierung besonders für Erhöhungen an und ermöglicht dem defizitären Bereich der Bäder ein vergleichsweise "angenehmes" Auskommen mit geringer Anpassungsnotwendigkeit. Im Haushalt der Stadt Innsbruck wird über die finanzielle Situation der Bäder ein nicht der Realität entsprechendes Bild vermittelt und die verantwortlichen Politiker ersparen sich unpopuläre Tarifanpassungen.

Wirtschaftlich bedeutet das zweierlei: Preisexplosionen bei Monopolpreisen und Einschränkung bzw. Verhinderung von Rücklagen für zukünftige Investitionen. Diese Entwicklung ist in Innsbruck bei verschiedenen Tarifen unübersehbar.

Auch aus diesen Gründen ist die sogenannte Querverbundfinanzierung sehr problematisch und sollte daher, wie auch aus anderen Gründen, vermieden werden.

- Das Rechtsgutachten (Wimmer) nimmt Stellung zum sogenannten Subsidiaritätsprinzip, wie es in der Tiroler Gemeindeordnung (§ 61 Abs. 3 TGO) seinen Niederschlag findet. Danach haben Gemeinden darauf Rücksicht zu nehmen, ob der Zweck ihres Unternehmens nicht auch durch andere in gleicher Weise erfüllt wird, d.h. durch private Unternehmen. Diese entscheidende Privatisierungschance wird im Gutachten summasummarum weggewischt und es wird in keiner Art und Weise geprüft, ob das vielfältige Leistungsangebot der zukünftigen Firma bei differenzierter Betrachtung Privatisierungsmöglichkeiten bietet.

Die Ausschöpfung der Privatisierungsmöglichkeiten könnte ein außerordentlich wirksamer Beitrag im Sinne von Lean-Production und Lean-Management bei den Städtischen Betrieben sein.

Daher wäre detailliert zu prüfen, wo solche Privatisierungsmöglichkeiten konkret bestehen.

- **Langfristigkeit der Sanierung sowie der Entlastung des Gemeindehaushaltes**

Von einer echten Sanierung der Städtischen Betriebe und somit der Entlastung des Gemeindehaushaltes kann nur dann gesprochen werden, wenn sich die verschiedenen geplanten Aktionen nicht lediglich darauf beschränken formale finanzwirtschaftliche Änderungen herbeizuführen. Letztere sind vielmehr nur wesentliche Voraussetzung für die Sanierung. Seicht/Marsoner weisen darauf mit großem Nachdruck immer wieder hin.

Verschiedene Umstände lassen jedoch vermuten, daß tatsächliche tiefgreifende und echte Sanierungsmaßnahmen gescheut werden. Besonders deutlich wird dies durch die Tabuisierung der Personal- und Führungsarbeit, sei es hinsichtlich der bisherigen Praxis oder mit Blick auf die zukünftige Unternehmensform. Die durch die Stadtwerke und das Stadtmagistrat erstellten personalrelevanten Arbeitspapiere beinhalten mit keinem Wort funktionelle personalwirtschaftliche Maßnahmen, ganz im Gegenteil, sie stabilisieren und verstärken die derzeitigen Verhältnisse und sind daher ausgesprochen sanierungsfeindlich. Diese kontraproduktive Behandlung der Personal- und Führungsarbeit ist durch mutige politische Entscheidungen zu durchbrechen.

Ebenso auffällig ist, daß das offenkundige Mismanagement der verantwortlichen Manager in keiner Unterlage ausdrücklich erwähnt wird, mit Ausnahme des Berichtes des Kontrollamtes der Stadt Innsbruck zur Gebarung und Jahresrechnung 1991 der Stadtwerke Innsbruck, dessen Stellenwert für den Fragenkreis "Innsbrucker Kommunalbetriebe AG" vermutlich - leider(!) - nicht sehr groß sein dürfte. Man ignoriert die längst bekannte Erfahrung, daß Unternehmenssanierungen ihre primäre Ursache in Managementfehlern haben. Natürlich tragen bei öffentlichen Unternehmen auch die zuständigen Politiker ein gerüttelt Maß an Schuld für Sanierungssituationen. Auch letzteres findet in den Unterlagen keinen unmittelbaren Ausdruck. Aus wirt-

schaftlicher Sicht besteht daher die große Gefahr, daß es bei einer vordergründigen und mehr formalen Sanierungsaktion bleibt und die Chancen für eine echte, d.h. nachhaltige Sanierung versäumt werden.

- **Sanierung und Managementbestellung**

Der Bestellung des zukünftigen Managements kommt naturgemäß für den Sanierungserfolg größte Bedeutung zu. Daher ist zu fordern, daß die wichtigsten Positionen durch eine neutrale Stelle ausgeschrieben werden und von dieser auch die Besetzungsvorschläge erfolgen. Unbedingt ist zu vermeiden, daß die Bestellungen unter politischen Gesichtspunkten erfolgen oder Verantwortliche gewählt werden, die als Politiker oder bisherige Manager der Städtischen Betriebe Mitschuld an der dramatischen Sanierungssituation tragen.

Das Management der Städtischen Betriebe war bislang kaum gefordert und konnte unter Rahmenbedingungen arbeiten, wie sie im geschützten Bereich der Beamtenschaft üblich sind. Zukünftig wäre es unerlässlich, daß das Management unter Rahmenbedingungen zu arbeiten hat, wie sie bei privaten Unternehmen üblich sind. Den guten Einkommen einerseits müssen andererseits klare Erfolgsmaßstäbe gegenüberstehen, verbunden mit persönlichem Risiko. Pragmatisierungspraktiken und sogenannte "Rückkehr-Klauseln" sind auszuschließen.

Die bisherige Entwicklung läßt stark befürchten, daß die Sanierungsaufgabe auch aus solchen Fehlentscheidungen schwer behindert wird.

Daher wäre es empfehlenswert, in ganzheitlicher und sehr konkreter Art und Weise ein Gesamtkonzept für die Sanierung bzw. jeweiligen Teilsanierungen zu beschließen, d.h. vorschnelle Teilentscheidungen zu vermeiden, die sanierungsfeindliche Fakten setzen und mit sogenannten Zweckmäßigkeitsgründen fälschlicherweise "durchgedrückt" werden. Mit einiger Sicherheit ist nämlich dann damit zu rechnen, daß die "unbequemen" Sanierungsmaßnahmen schubladisiert werden.

- **Abwehr eines Finanzkollaps oder Sanierung**

Die dramatische Überschuldungssituation der Städtischen Betriebe, die bei einer privatrechtlichen Rechtsform schon vor Jahren unweigerlich ein Konkursverfahren ausgelöst hätte, kann einmal durch eine Umschuldung auf den Eigentümer der Stadt Innsbruck oder durch Zuführung von neuen liquiden Mitteln gehoben werden. Die sehr fragwürdige Finanzwirtschaft der Stadt Innsbruck während der vergangenen Jahre schließt allerdings letzteres aus, die Stadt Innsbruck ist selbst hoch verschuldet. Somit liegt die Gefahr auf der Hand, daß lediglich eine Sanierung auf dem Papier erfolgt, nämlich durch Umbuchung von Schulden. Bei wirtschaftlicher Betrachtungsweise ist dies jedoch lediglich eine Verhinderung des Finanzkollaps mit formalen Mitteln und keineswegs eine Realsanierung.

Für letzteres sind derzeit die Chancen jedoch sehr schlecht zu bewerten, wenn man beispielsweise die Arbeitspapiere der Stadt Innsbruck und der Städtischen Betriebe prüft, da vor allem der Wunsch nach Beibehaltung der bisherigen Verhältnisse erkennbar wird. Unübersehbar ist dies bei personalwirtschaftlichen Punkten, wo trotz der dramatischen Sanierungssituation lediglich Verbesserungen der Dienstverhältnisse vorgeschlagen werden und kein einziges Wort über Personaleinsparungen zu finden ist. Dem steht gegenüber, daß gerade die personalwirtschaftlichen und führungsmäßigen Verhältnisse bei den Städtischen Betrieben eine wesentliche Ursache der Sanierungssituation sind und es daher unumgänglich ist, für eine Sanierung dort auch mutig neue Schritte zu gehen, auch wenn diese unpopulär sind und sich gegen sogenannte "wohlerworbene Besitzstände" wenden.

Die Ernsthaftigkeit des Sanierungswillens und die Bewertung der Erfolgchancen der Sanierung sind vermutlich genau an diesem Punkt zu messen, nämlich ob es gelingt, personelle Gruppenegoismen und parteiliches Taktieren entschlossen zu überwinden, dadurch den Betrieben eine solide Existenzmöglichkeit zu schaffen und die Gemeindekasse zu entlasten. Daran wird sich zeigen, ob die im Rechtsgutachten (Wimmer) immer wieder beschworene Gemeinwohlorientierung mehr als eine banale und mißbrauchte Worthülse ist.

- **Sanierung und Rechtsform sowie Strukturalternativen**

Die Machbarkeitsstudie (Seicht/Marsoner) zeigt klar und mutig auf, mit welchen Instrumenten der Unternehmensführung zukünftig die Städtischen Betriebe zu leiten wären und welche Anforderungen daraus für das zukünftige Management erwachsen. Derzeit wird von den maßgeblichen politischen Entscheidungsträgern der Stadtregierung die Einheits-AG angestrebt (Berichterstattung über die Vorbereitungsarbeiten zur Gründung einer Innsbrucker Kommunalbetriebe AG vom 15.3.1993). Die Machbarkeitsstudie zeigt sehr überzeugend, daß eine Holdinggesellschaft dem gegenüber erhebliche Vorteile unter verschiedensten Gesichtspunkten hätte.

Es sollte unbedingt darauf gedrungen werden, die Holdingkonstruktion als das weitaus bessere Strukturmodell für die nachhaltige Sanierung zu wählen, wobei von Anfang an bei den Sanierungsmaßnahmen die Weichen eindeutig und klar in diese Richtung gestellt werden müßten.

Die Konstruktion einer Einheits-AG ist eine vergleichsweise untaugliche Struktur für den angestrebten Sanierungserfolg, und zwar unter wirtschaftlichen sowie politischen Gesichtspunkten. Eine moderne Unternehmensführung verlangt einmal eine einfache, rationelle und somit dezentrale Struktur mit verbindlichen Rahmenzielen für die einzelnen Betriebsbereiche und entsprechende Kontrollinstrumente (Soll-Ist-Vergleiche u.ä.), wie sie durch die Holding leicht erreicht werden können.

Die zentralistische Struktur der Einheits-AG öffnet dem bisher schon beklagten politischen Mißbrauch andererseits auch weiterhin Tür und Tor. Durch die Einheits-AG entsteht ferner ein Unternehmenspotential von einer Größe, durch das in einem weitgehend kontrollfreien Raum "Politik gemacht" werden kann - zu befürchten ist, noch mehr als bisher, in wirtschaftlich und politisch untragbarer Art und Weise. Durch eine dezentrale Struktur sollte dies von vorneherein ausgeschlossen werden.

Derzeit wird vorgesehen, daß die Mitarbeiter der Einheits-AG dem Personalstand der Stadt Innsbruck angehören und über den Weg einer sogenannten "Personalleihe" der Einheits-AG zur Verfügung gestellt werden. Es bedarf keiner besonderen Fantasie um sich auszurechnen, welche machtpolitischen Einflußnahmen allein aus dieser absurden Lösung resultieren und die vorgenannten Befürchtungen stark unterstreichen.

Sowohl aus wirtschaftlichen und politischen Gründen sind solche Machtballungen zu vermeiden. Die Machbarkeitsstudie zeigt mit der Holding-Lösung weitaus bessere Möglichkeiten auf und gibt sehr konkrete Hinweise auf die Vorteile und Möglichkeiten der konkreten Umsetzung für diesen Vorschlag.

- **Realisierung von Sanierungsmaßnahmen**

Die Machbarkeitsstudie (Seicht/Marsoner) zeigt sehr konkret und unmißverständlich jene Sanierungsmaßnahmen auf, die bei der "katastrophalen finanziellen Lage der Stadtwerke Innsbruck und der Innsbrucker Verkehrsbetriebe AG" notwendig sind. Es bleibt nur zu wünschen,

daß die Vorschläge auch eine Umsetzung erfahren und nicht eine Kur nach dem Motto: "Wasch' mir den Pelz, aber mach' mich nicht naß!" erfolgt;

Es erscheint daher notwendig, einmal möglichst konkrete und detaillierte Sanierungsmaßnahmen zu formulieren, vorzugsweise im Rahmen der geforderten Teilsanierungen, und durch die entsprechenden politischen Gremien zu bestimmen. Zum zweiten wäre sicherzustellen, daß durch die Wahl der Aufsichtsräte der zukünftigen Unternehmung und deren Arbeitsweise sichergestellt wird, daß die Sanierungsziele konsequent und zügig realisiert werden, das heißt es nicht nur bei schönen Worten und Vorsätzen bleibt.

- **Zusammensetzung des Aufsichtsrates**

Die Sicherung der Sanierungsaufgaben sowie eine optimale Führung des zukünftigen Unternehmens erfordert es, daß dessen Aufsichtsrat durch fachkompetente, kritische, konstruktive und möglichst unabhängige Persönlichkeiten zusammengesetzt ist, die Gewähr dafür bieten, daß sie die Interessen der Stadt Innsbruck wirksam vertreten werden, und zwar orientiert an der Gemeinwohlverpflichtung zu Gunsten der Bürger sowie an der gebotenen Effizienz der Wirtschaftsführung des Unternehmens und seiner Bereiche. Die Bestellung der Aufsichtsräte darf nicht an parteilichen und vordergründigen Zweckmäßigkeitsüberlegungen im Sinne einer Willfährigkeit gegenüber einzelnen Kommunalpolitikern und der Beamtenschaft orientiert werden.

- **Sanierung und Pensionsrückstellungen**

Die dramatische Überschuldung im Bereich der Städtischen Betriebe rührt zum guten Teil von dem enormen Pensionsrückstellungsbedarf in Höhe von gegenwärtig rund 1,6 Milliarden öS. Derzeit ist es sicherlich unrealistisch, die Überschuldung durch eine Zuführung liquider Mittel durch den Eigentümer, die Stadt Innsbruck, zu beseitigen und zusätzlich dadurch eine Eigenkapitalbasis in der Größenordnung von 20 - 30 % aufzubauen (Machbarkeitsstudie). Durch das kameralistische Abrechnungssystem der Stadt Innsbruck können die Pensionsrückstellungen übernommen werden, und es entfielen dann die entsprechende Fremdkapitalposition bei den Städtischen Betrieben. Damit wäre für diese eine privatrechtliche Gesellschaftsform als AG möglich.

Nun wird jedoch daran gedacht, in Verbindung mit diesem Formalakt, der natürlich die Schulden nur verschiebt und nicht beseitigt, auch die Bediensteten in den Personalstand der Stadt Innsbruck zu übernehmen. Bei realistischer Einschätzung der Städtischen Personalwirtschaft ist zu befürchten, daß dadurch die Sanierung zumindest schwer behindert, wenn nicht sogar auf Sicht unmöglich gemacht wird.

Managementaufgaben sowie eine erfolgreiche Personal- und Führungsarbeit zu realisieren ist schlechterdings auf dem Weg dieser sogenannten "Personalleihe" schwer vorstellbar. Letztlich wird die Personalpolitik und damit ein entscheidender Ansatzpunkt der Sanierung nicht mehr in den Sanierungsunternehmen selbst sondern bei der Stadt Innsbruck gemacht. Diese Praxis war bislang gang und gäbe und wird zu Recht als eine der Hauptursachen der jetzigen katastrophalen Situation der Städtischen Betriebe angesehen. Diese wirtschaftliche Absurdität fortsetzen zu wollen läßt an der Ernsthaftigkeit einer echten Sanierungsabsicht stark zweifeln.

Es sollte daher eine Lösung gefunden werden, bei der einmal die Mitarbeiter als Beschäftigte der Unternehmung geführt werden und zum anderen die Fremdkapitalposition Pensionsrückstellungen auf die Stadt Innsbruck übertragen wird. Die laufenden Zahlungen für Pensionsleistungen im prognostizierten durchschnittlichen Ausmaß von jährlich 38 Millionen öS wären

wirtschaftlich durch die Unternehmung zu tragen. Entsprechend dieser Vorstellung wäre somit eine Rechtskonstruktion zu finden, bei der die Rückstellungen für Pensionen unabhängig vom Unternehmen durch einen Dritten, nämlich die Stadt Innsbruck, gebildet werden und somit das Unternehmen hiervon entlastet wird.

In allen bisherigen Ausarbeitungen wird für das Unternehmen erhöhte Autonomie als entscheidende Sanierungsvoraussetzung genannt. Das muß auch zwangsläufig für die Personalwirtschaft gelten, denn dort entscheidet sich ein großer Teil der Autonomie des Unternehmens. Der ansonsten zwangsläufig platzgreifende Schematismus der Beamten und öffentlichen Bediensteten der Stadt Innsbruck wird sonst sanierungsfeindlich dem Unternehmen aufgepfropft und schränkt dessen Dispositionsfähigkeit entscheidend ein.

Eine nachhaltige Sanierung der Städtischen Betriebe ist schwer vorstellbar, wenn man sich nicht von dem bislang praktizierten beamtenmäßigen Schematismus verabschiedet, der sich mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbaren läßt.

Gesellschaftspolitisch und damit auch kommunalpolitisch wird es zudem immer weniger möglich sein, gruppenspezifische Vorteile von Mitarbeitern gegenüber "normalen" Arbeitnehmern zu begründen. Daß heruntergewirtschaftete Unternehmen durch Steuerleistungen der Bürger saniert sowie erhalten werden und gleichzeitig ihren Mitarbeitern Gruppenvorteile in verschiedenster Art und Weise bieten, ruft immer stärkeren Widerstand hervor. Die politischen Entscheidungsträger sind gut beraten, wenn sie diese klar zu erkennenden Entwicklungen nicht ignorieren und damit deren politische Gefährlichkeit verstärken, sondern mutig neue Wege gehen.

Das neue Unternehmen sollte bemüht sein, möglichst rasch für sich ein neues Personalschema zu finden und auch gezielt Schritte setzen, zügig das bisherige Schema auslaufen zu lassen.

- **Sanierung und Personalgestion**

Die Vorschläge zur Personalgestion der Innsbrucker Kommunalbetriebe AG (Schwamm/ Rudieria) sehen einen eigenen Kollektivvertrag für das zukünftige Unternehmen vor, der sich "einfachheitshalber" an bestehende Kollektivverträge von Elektrizitätsversorgungsunternehmen in Österreich anlehnt, und zwar einschließlich aller dort üblichen Zuschläge usw. Per saldo würden dadurch die Personalkosten "nur" um 3,5 % jährlich steigen, und zwar ergänzend zu den bereits überdurchschnittlich hohen Steigerungen der Pro-Kopf-Aktivbezüge, die beispielsweise bei den Stadtwerken Innsbruck von 1990 auf 1991 um 11,4 % stiegen (Bericht der Kontrollabteilung, a.a.O.). So einfach macht man es sich bei einer dramatischen Sanierungssituation und verzichtet offenkundig ganz bewußt darauf, einen Gedanken an die Frage zu verschwenden, ob es nicht sanierungsgerechtere Lösungen gibt. Ebenso selbstverständlich ignoriert man Sanierungserfahrungen, die international bei der Eindämmung von Personalkosten gemacht wurden und gerade in den vergangenen Monaten in den Medien ihren Niederschlag gefunden haben.

Daher ist es unerlässlich, diesen Fragenkreis von Grund auf neu und mit unkonventionellen Ideen anzugehen. Das neue Unternehmen muß sich rasch von bisherigen städtischen Personalpraktiken loslösen, nicht nur hinsichtlich der Entgeltgestaltung sondern auch der allgemeinen Personal- und Führungsarbeit, um seiner Sanierungsaufgabe gerecht zu werden.

Bezeichnenderweise fehlen bislang dringend notwendige Vorschläge für eine zeitgemäße und mitarbeiterorientierte Führungsarbeit. Ebenso wird kein Wort über die schweren Mängel des bisherigen Führungsstils beim leitenden Management der Stadt Innsbruck verloren. Wo bleiben da die Mitarbeiterforderungen?

Bei den Mitarbeitern der Städtischen Betriebe sollte man zunächst von der allgemeinen und optimistischen personellen sowie führungsmäßigen Annahme ausgehen, daß es weder von vorneherein "gute" oder "schlechte" Mitarbeiter gibt, sondern in weitem Maße gut oder schlecht geführte Mitarbeiter. Ähnlich verhält es sich erfahrungsgemäß mit der oft beschworenen und angeblich zu steigenden "Mitarbeitermotivation", deren Fehlen man "locker" unterstellt: Zu leicht vergessen Vorgesetzte und Manager ihre höchstpersönliche sowie primäre Verantwortung und ihre Fehler für das Mitarbeiterverhalten. Die eigene mangelnde Führungsqualifikation, die Demotivationen und "schlechte" Mitarbeiter erst schafft, wird mit einem bösen Etikettenschwindel den Mitarbeitern angelastet. Für eine Realsanierung der Städtischen Betriebe wird eine tiefgreifende Neuorientierung der Personal- und Führungsarbeit eine kaum zu überschätzende Rolle zukommen. Man wird vermutlich sehr erstaunt sein, welche geweckten Potentiale frei werden, wenn man sich darum ernsthaft und kompetent bemüht.

Ein Blick in die Machbarkeitsstudie zeigt, daß vergleichbare Unternehmungen in Österreich eine Eigenkapitalausstattung von 16,1 - 51,4 % haben und sich vermutlich daher ihre betriebspezifischen Kollektivverträge bzw. Entgeltleistungen noch "leisten" können. Die Städtischen Betriebe können dies dank ihrer bisherigen Mißwirtschaft eben nicht und sollten daher besser darauf verzichten, solchen Unternehmen nachzueifern und dabei nach Möglichkeit die Summe aller Vorteile aus den verschiedenen Regelungen für sich zu reklamieren.

Der Sanierungsansatz der Einheits-AG verschärft die oben dargestellte Situation der Personal-gestion außerordentlich. Bei einer schrittweisen Vorgehensweise, also Teilsanierungen, sind naheliegenderweise sanierungsnotwendige Änderungen in der Personal- und Führungsarbeit weitaus leichter zu bewältigen (Überschaubarkeit, Flexibilität, Vermeidung sogenannter Grundsatzfragen und -lösungen, Zeitgewinn usw.).

So lange die Städtischen Betriebe weder über eine korrekte Personalbedarfsrechnung oder eine wirtschaftlich sinnvolle Personaleinsatzplanung verfügen, kann man nur schwerlich eine Legitimation erkennen, Gelder zu verteilen, die man schlicht und einfach nicht erwirtschaften kann.

Überkommene und offenbar untaugliche Entgeltregelungen und personalwirtschaftliche Praktiken bei einer Sanierung fortzusetzen und nicht die Chance bei einer so tiefgreifenden Zäsur zu nutzen gleichzeitig neue Wege zu suchen und mutig zu beschreiten, ist verantwortungslos. Gruppeninteressen werden mit Zähnen und Klauen zu Lasten der Leistungsfähigkeit der Städtischen Betriebe verteidigt und dringende Sanierungsnotwendigkeiten ignoriert. Wo bleibt der politische Gestaltungswille der Verantwortlichen?

• **Sanierung - Unternehmensführung**

Die bislang zugänglichen Unterlagen zur Sanierung der städtischen Betriebe klammern wesentliche Funktionsbereiche aus, die jedoch für Unternehmenserfolge von entscheidender Bedeutung sind. Eine Ausnahme davon stellen in Teilbereichen die Machbarkeitsstudie (Seicht/Marsoner) dar sowie der Bericht der Kontrollabteilung über die Prüfung der Gebarung und Jahresrechnung 1991 für den Bereich der Stadtwerke Innsbruck. Letzterer deckt haarsträubende funktionelle und wirtschaftliche Mängel auf - laut einigen befragten Gemeinderatsmitgliedern zum wiederholten Male und ohne merkbare Auswirkungen. Für ein detailliertes und erfolversprechendes Sanierungskonzept wird es jedoch notwendig sein, die verschiedenen betrieblichen Funktionen bereichsweise einer genauen Revision zu unterziehen, um zu notwendigen und zukunftsorientierten Verbesserungen zu gelangen, die Basis für detaillierte und umsetzungsorientierte Maßnahmenkataloge sind.

Dabei sollten unbedingt externe Experten herangezogen werden, die gemeinsam mit den Füh-

rungskräften und Mitarbeitern Verbesserungsvorschläge erarbeiten und deren Realisierung sicherstellen. Der bislang überdimensionierte Verwaltungsapparat und die verschiedenen Stabsabteilungen der Städtischen Betriebe und der Stadt Innsbruck waren aus eigenem hierzu nicht in der Lage, sodaß neue Formen einer extern-internen Kooperation notwendig erscheinen. Dadurch könnte auch eine zügige und konsequente Vorgehensweise bei der Sanierung unterstützt werden.

Innsbruck, am 5.4.1993

Dipl.-Vw. Dr. Konrad Schwan