

Schille Heinz
Wagendorfer Robert

Strategische Planung von Investitionen

Investitionen der öffentlichen Hand am Beispiel des steirischen Gemeindehochbaus



LEITBILD FÜR DIE LANDES-, REGIONAL- UND KOMMUNAL-ENTWICKLUNG

Die Steiermark ist nach Niederösterreich das flächenmäßig zweitgrößte Bundesland und in 542 Gemeinden (einschließlich Landeshauptstadt Graz) gegliedert. Im Verhältnis zu ihren Einwohnern ist die Steiermark relativ klein strukturiert. Der Anteil an Gemeinden mit unter 500 und unter 1.000 Einwohnern ist gegenüber anderen Bundesländern hoch. Diese Kleinstrukturierung äußert sich neben lokalen und regionalen Randbedingungen wie Topografie, Klima, Geburtenrückgang, Abwanderung, Abbau von Arbeitsplätzen etc. auch in einer steigenden Dichte an kommunalen Hochbauten und Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Brücken, Kanal, Wasserversorgung, Schutzbauten).

Zusätzlich zu den Belastungen, die sich allein aus der laufenden Bewirtschaftung der kommunalen Einrichtungen ergeben, ist auch eine zunehmende Aufgaben- und Ausgabenüberwälzung des Bundes und der Länder in Richtung der Gemeinden feststellbar. Im Gegensatz zum finanziellen Spielraum sind neben den gesetzlichen Anforderungen trotz der enormen Investitionen und Infrastrukturverbesserungen in den letzten 20 Jahren, die Forderungen und Wünsche der Gemeinden bzw. deren Bürger, Vereine und Interessensvertretungen ständig im Steigen begriffen und bereits mit einem gewissen „Konsumzwang“ zu vergleichen.

Diese aufgezeigten Entwicklungen erfordern ein Umdenken bei allen Verantwort-

lichen, von der Politik über die Verwaltung bis hin zu den Bürgern. Es gilt den Blick auf das bereits Erreichte zu richten, die Zukunft mit Augenmaß und Bedarfsorientierung zu gestalten und damit die jetzt und in Zukunft zur Verfügung stehenden Geldmittel gezielter einzusetzen.

Dabei ist, wie gesagt, auch die Politik und Verwaltung angesprochen, da hier die Verantwortung und die Möglichkeiten zur Entwicklung von gesamtheitlichen Visionen und Strategien sowie zur Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen gegeben sind. So wurde denn auch erst kürzlich seitens der beiden Landesregierungsfraktionen beschlossen, auf breiter Basis bis Ende 2007 ein Leitbild für die Landes-, Regional- und Kommunalentwicklung zu erstellen, das aller Voraussicht nach auch zu tief greifenden Strukturveränderungen in der Stellung der einzelnen Gemeinde im regionalen Kontext aber auch in der Förderpolitik führen wird.

Wie stellt sich nun die Situation im steirischen Kommunalhochbau konkret dar und welche methodischen Ansätze für Planungen, die über einen engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Horizont hinaus reichen, sind als Mindestanforderungen in Betracht zu ziehen?

METHODISCHE ANSÄTZE FÜR STRATEGISCHE PLANUNGEN IM KOMMUNALEN BAUWESEN

Laut einer Erhebung im Sommer 2004, gibt es in der Steiermark ca. 4.500 kommunale Hochbauten mit einer Netto-

grundfläche von rund 1,5 Mio. m² – die Landeshauptstadt Graz sowie kommunale Wohnbauten ausgenommen. Auf Grund des damaligen Datenrückflusses und der Datenqualität können diese Zahlen schwanken, werden aber im Wesentlichen durch die Gebäude- und Wohnungszählung der Statistik Austria bestätigt.

Diese kommunalen Hochbauten sind hinsichtlich ihres Baualters, bau- und gebäudetechnischen Zustandes, ihrer Größe, Funktion und Lage, sowie hinsichtlich ihres künftigen Bedarfs im sachlichen und regionalen Bezug sehr unterschiedlich. Wiederum ohne Landeshauptstadt fallen derzeit jährlich rund 120 Projekte im Bereich Neubau, Verbesserung und Sanierung mit einem Investitionsvolumen von grob geschätzt 100 Millionen EURO brutto, ohne Finanzierungskosten an. Über Aufwendungen für laufende Instandhaltungen liegen keine Angaben an. Es ist jedoch auf Grund der Sanierungsfälle und auf Grund des Fehlens von Facility Managements erkennbar, dass die Investitionen für die laufende (und geplante) Instandhaltung dem tatsächlichen Bedarf weit hinterher hinken.

Des Weiteren sind einige grundlegende sphären- und sachbezogene Aspekte zu erwähnen:

Die Struktur der Gemeinden weist, wie eingangs erwähnt, starke Unterschiede hinsichtlich der Grundstruktur, Größe und Finanzkraft sowie hinsichtlich des kommunalen wie regionalen (Rück-) Entwicklungspotenzials auf. Dabei ist das

Gros der Gemeinden bzw. der Gemeindevertretungen (Politik, Verwaltung) in der Regel nicht baufach- und nicht projektmanagementkundig. Die Gemeinden planen und handeln im Bereich des kommunalen Bauwesens in der Regel projekt- bzw. produktorientiert.

Das Land Steiermark bzw. dessen Vertretung (Politik, Verwaltung) ist in der Regel nicht Bauherr aber maßgeblicher Förderer kommunaler Bauvorhaben. Meist ist bei kommunalen Projekten – auch im Straßen-, Infrastruktur-, Tourismus- und Kulturbereich – eine Vielzahl von Zuständigkeiten gegeben, wobei hier die Kompetenz grundsätzlich sachlich-orientiert jedoch nicht immer durchgängig hinsichtlich Baufachkunde und Projektmanagement gegeben ist. Die Planung ist meist projektorientiert, eine strukturorientierte bzw. programmorientierte Planung wäre jedoch auf Grund der internen Tätigkeitsfelder, des breiten Basiswissens und der einschlägigen Erfahrungen möglich und notwendig.

Die Planer und Berater, denen insbesondere in den Anfangsphasen von Projekten die Bedeutung zukommt, in dem sie projektbeeinflussende Entscheidungsgrundlagen aufbereiten sollen, sind zwar auf einem breiten Gebiet sach- und fachkundig. Allerdings ist ihr Handeln (planen und beraten) auftrags- bzw. projektbezogen und nicht strukturbezogen, also über das eigentliche Projekt hinaus. Der Planungserfolg wird am Zustandekommen des Projektes gemessen.

Die Nutzer (Gemeinde, Pflichtschulen, Vereine etc.) sind sachkundig, in der Regel nicht baufach- und projektmanagementkundig und ausgeprägt projektorientiert.

Auch kommunale Projekte und Objekte unterliegen immer komplexer werdenden gesetzlichen, nutzerorientierten und sonstigen Ansprüchen. Insbesondere im Bereich der Finanzierbarkeit von Baumaßnahmen und Folgekosten wird die Spanne von Wunsch und Realität größer.

Darüber hinaus führen Missverständnisse (Fehlinterpretationen) der jeweiligen Beteiligten hinsichtlich der Qualität von Prozessen und Problemlösungen auch zu unbefriedigenden Detail- und Gesamtkonzepten.

Um im kommunalen Hochbau strategische Gesamtkonzepte und längerfristige Programme und damit auch Projektmanagement auf breiter Basis zu etablieren, müssen mindestens 3 Rahmenbedingungen auf Sphären- wie auf Sachebene definiert und beachtet werden, nämlich:

Problembewusstsein

Vielfach zeigt die Erfahrung, dass (Schein-) Lösungen bereits vorliegen, bevor die Problem- und Aufgabenstellung überhaupt ausreichend, auf Bestandsaufnahmen basierend und im regionalen und langfristigen Zusammenhang betrachtet, erhoben und analysiert wurde. Dieses mangelnde Problembewusstsein schlägt sich in übereilten Prozessen und somit nur kurzfristig wirksamen aber dafür langfristig ressourcenintensiven Lösungen nieder. Dies gilt sowohl für Einzelprojekte wie auch Gesamtkonzepte.

Es muss somit bei allen Beteiligten, insbesondere aber bei den Projektauslösern selbst (Bauherr, Nutzer, Gesetzgeber etc.), ein Problembewusstsein geschaffen werden. Probleme – oder positiver

formuliert: Herausforderungen – sind Wesensbestandteile von Projekten¹ und müssen als solche erkannt und analysiert und damit „bewusst“ gemacht werden, um sodann anhand bedarfsgerechter Methoden einer akzeptablen Lösung zugeführt zu werden.

Phasen- und Prozessorientierung

Wie bereits unter mangelndem Problembewusstsein angemerkt, werden Prozesse übereilt vollzogen. Nicht zuletzt auch deshalb, da meist nur mehr Fertigprodukte angeboten werden und somit der Planungsprozess als solcher kaum mehr wahrgenommen wird. Mangelndes Problembewusstsein und mangelnde Phasen- und Prozessorientierung sind in der Regel auch gemeinsam vorzufinden. Dies zeigt sich durch Weglassen (überspringen) von Projektphasen (meist Projektentwicklung und Vorentwurf) aber auch durch mangelhafte oder weggelassene grundlegend wichtige Prozesse, wie etwa geplante Entscheidungsaufbereitungs- und Entscheidungsfindungsroutinen, regelmäßige und meilensteinbezogene Projektkommunikation und –dokumentation etc.

Problembewusstsein und Problemlösung bedingen daher eine entsprechende Phasen- und Prozessorientierung. Dabei ist in einmalige Prozesse (z.B. im Bereich der Projektentwicklung) und in wiederholte bzw. routinierte Prozesse (z.B. Jour-Fixes) zu unterscheiden. Die Phasenorientierung bezweckt, dass es während einer aktuellen Phase (z.B. Bedarfsplanung) zu keinem übereilten und inhaltlich unbegründeten Vorgriff auf Prozesse der folgenden Phase (z.B. Architekturwettbewerb) kommt.

Projektkultur

Problembewusstsein als auch Phasen- und Prozessorientierung verlangen von allen Projektbeteiligten Verantwortung, Kompetenz, Disziplin und gegenseitigen Respekt – kurz gefasst Projektkultur².





Mangelnde Projektkultur äußert sich neben dem Fehlen der vorerwähnten Rahmenbedingungen auch durch mangelhafte Kommunikation (Diskussion, Information, Dokumentation) und durch mangelndes Konfliktmanagement (bzw. Konfliktvorsorge).

Projektkultur impliziert aber auch Vergabekultur, wobei hier nicht nur die Beachtung des Vergabegesetzes (Schwellenwerte, Auftragswerte, Verfahren) sondern beispielsweise auch die Qualität der Verfahren selbst (fairer Umgang mit den Wettbewerbsteilnehmern und Anbietern) oder auch die angemessene Honorierung der Auftragnehmer gemeint ist.

Projektkultur impliziert auch Baukultur. Ein Thema, das beim derzeit von der Plattform für Architekturpolitik und Baukultur³ in Ausarbeitung befindlichen Baukulturreport 2006 im Vordergrund steht und insbesondere auch den Kommunalen Hochbau berührt.

Was kann die sach- und fachkundige Verwaltung, die ja nicht nur Behördenstatus hat sondern vermehrt im Bereich der strategischen Entwicklungsarbeit, der Beratung und Öffentlichkeitsarbeit tätig und gefragt ist, beitragen, um Bauaufgaben- und Projektstrukturen zu verbessern?

Methodische Ansätze

Einige dieser Fragen wurden bereits in der Master Thesis „Entwicklung eines Gemeindehochbauprogramms für die Steiermark“ erörtert. Insbesondere wurden dabei die verwaltungspolitischen Strukturen der steirischen Gemeinden und die sachbezogenen Themen mit den zugehörigen kommunalen Hochbauten aufgezeigt. Ebenso wurden Vergleiche mit anderen Bundesländern aufgezeigt.

Für die Weiterentwicklung der in der Master Thesis aufgezeigten Aspekte sowie im Hinblick auf die vorangeführten Überlegungen, die zur Initiierung eines Leitbildes für die Landes-, Regional- und Kommunalentwicklung führten, können gemäß nachstehender grafischer Darstellung folgende methodische Ansätze für eine strategische Investitionsplanung heran gezogen werden:

Politisch – struktureller Ansatz

Wie bereits in den Leitmotiven für das Leitbild für die Landes-, Regional- und Kommunalentwicklung dargestellt, wird auch bezüglich des kommunalen Hochbaus ein Schwerpunkt auf die derzeitigen und künftigen politischen bzw. verwaltungspolitischen Strukturen, das Ko-

operationsverhalten und auf die daraus resultierenden Stellenwerte, Schwerpunkte und Anforderungen des Landes, der Regionen, Kleinregionen, Gemeinden, Kleinräume etc. zu legen sein.

Themenbezogener Ansatz

Auf dem politisch – strukturellen Ansatz aufbauend gilt es, die vielfältigen themenbezogenen Bereiche wie Verwaltung, Wirtschaft, Bildung, Kultur, Tourismus etc. in Bezug auf sach- und bauspezifische Rahmenbedingungen einzeln, sowie in Bezug zueinander zu betrachten. Politisch – struktureller als auch themenbezogener Ansatz sind Grundlagen für das vorangesprochene Leitbild einer Landes-, Regional- und Kommunalentwicklung.

Zyklischer und azyklischer Ansatz

Im Sinne des Objektlebenszyklus, der aber wegen seiner Abstraktheit⁴ durchaus kritisch zu betrachten ist, ist wiederum aufbauend auf den vorherigen Ansätzen (kommunaler, regionaler Kontext, sach- und bauspezifische Bereiche) verstärkt die Aufmerksamkeit der laufenden und geplanten Instandhaltung, dem Facility Management, der zyklischen Instandsetzung und azyklischen Verbes-



investitionen

serung sowie der generellen Objektbewirtschaftung zu schenken.

Analytisch – programmatischer Ansatz

Flächendeckend fehlt es derzeit an den Voraussetzungen einer Bau- und Investitionsprogrammerstellung, da das Wissen über den Objekt- bzw. Liegenschaftsbestand und –zustand sowie den künftigen Objekt- und Liegenschaftsbedarf (kommunal, regional, themenbezogen) nicht vorhanden ist. Der interdisziplinären Bestandsaufnahmen und Analyse (sach- und bauspezifisch) kommt somit höchster Stellenwert bei. Die Programmerstellung selbst, als Resultat der verschiedenen Ansatz und Teilaspekte soll letztlich der strategischen Planung von Investitionen im Sinne der Aufrechterhaltung bestehender (und weiter benötigter) Strukturen und im Sinne der Weiterentwicklung der Gemeinden, Regionen und des Landes dienen.

Neben der Entwicklung von Visionen, Konzepten und Leitbildern gilt es aber in zunehmendem Maße, die Gemeinden strategisch und operativ zu unterstützen, sei es in rechtlichen, wirtschaftlichen oder projektmanagementspezifischen Belangen. Hier übernimmt die Verwaltung – wie bereits erwähnt – immer öfter die Rolle des Beraters und der Öffentlichkeitsarbeit. Durch diese Tätigkeiten kann seitens der Verwaltung, in Zusammenarbeit mit Gemeinden, Projektmanagern und Planern auch die Umsetzbarkeit, Anwendbarkeit und die praktische Verwertung der vorangeführten Ansätze aufgebaut bzw. diese publik gemacht werden.

Interdisziplinäre Bestandsaufnahme und -analyse

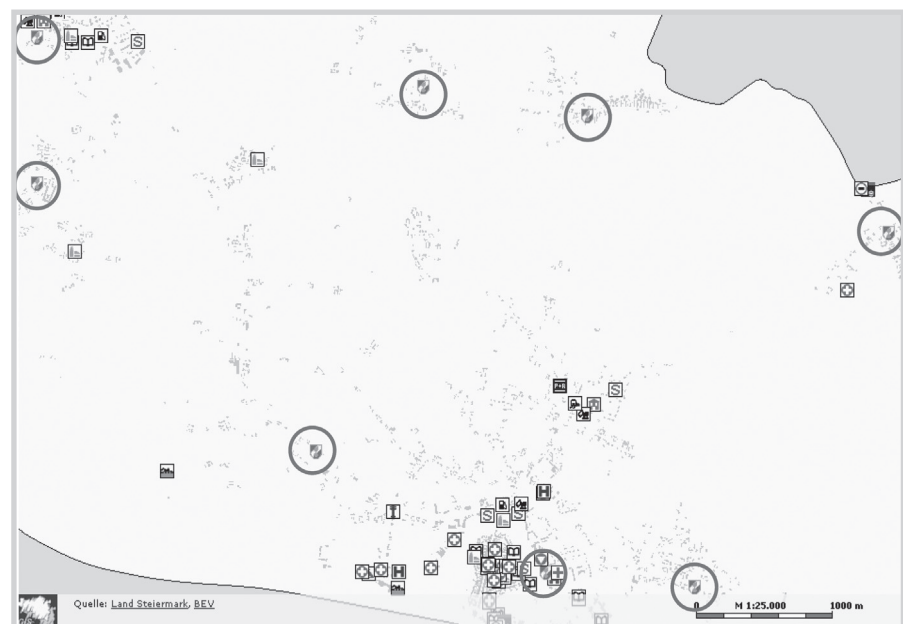
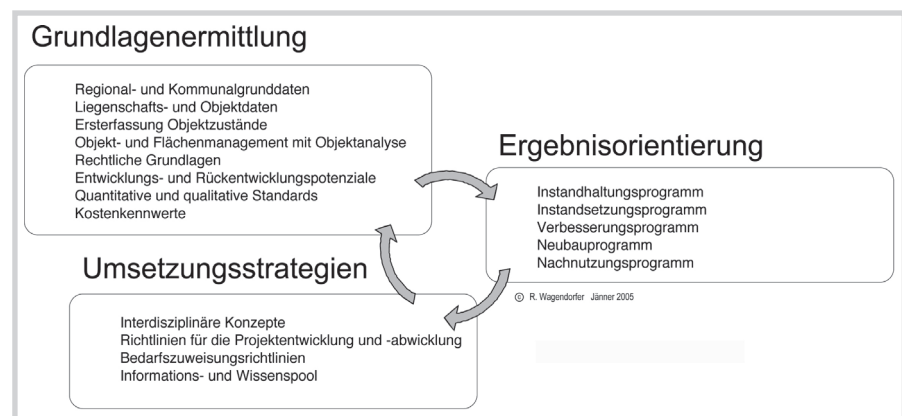
Derzeit wird in einem Pilotprojekt (Forschungsprojekt) gemeinsam mit der Technischen Universität Graz (Prof. DI Lechner) und der Fachhochschule Joanneum (FH-Prof. DI Stempkowski) sowie mit anderen sachzuständigen Fachabteilungen an ei-

ner interdisziplinären Bestandsaufnahme und –analyse in einer 4 Gemeinden umfassenden südsteirischen Region gearbeitet, welche die Bereiche kommunaler Hochbau, kommunales Straßennetz sowie kommunale Siedlungswasserbauten und Schutzbauten umfassen soll.

Dieser Ansatz der Ersterfassung der Regional- und Kommunaldaten, der Liegenschafts- und Objektdaten sowie der Objektzustände findet sich ebenfalls bereits in der voran gesprochenen Master Thesis (siehe nachfolgende Darstellung) und wur-

de auch in der Fachzeitschrift „Netzwerk Bau, Ausgabe 04 – 004“⁴⁵ veröffentlicht.

Mit dem Pilotprojekt soll, als fundamentaler Bestandteil der Entwicklung eines Bau- und Investitionsprogramms für Gemeindehochbauten ein qualitativer und quantitativer Überblick über das Potenzial an baulichen Einrichtungen geschaffen und daraus der laufende Instandhaltungs- sowie zyklische Instandsetzungsbedarf (bei auch künftigen Bedarf aller bestehenden Einrichtungen) abgeleitet werden können. Diese Grundlagen sol-



Rüsthausstandorte (Quelle: GIS – Geoinformationssystem Land Steiermark)

len auch einer besseren wirtschaftlichen Planung zusätzlicher Investitionen (Verbesserung, Neubau) dienen.

Weiters soll mit den Ergebnissen des Pilotprojektes die Grundlage für eine landesweit standardisierte Erhebung und Analyse (Struktur, Datendichte, Informationsgehalt etc.) geschaffen werden und bei künftigen Projektüberlegungen der Gemeinden in die jeweilige Bedarfsplanung einfließen. Die Grunddaten, wie Nutzung, Flächen, Rauminhalte, Baualter, Allgemeinzustand (kategorisiert – siehe auch steirisches Gemeindegewernetz etc.) sollen über das GIS, das Geoinformationssystem des Landes Steiermark allgemein zugänglich gemacht werden.

Projekt-„Starthilfen“

Ein weiterer Ansatz der strategischen Planung ist die projektspezifische Starthilfe. Diese erfolgt nicht in monetärem Sinne, also durch Förderung, sondern bei für den kommunalen Bereich komplexeren Bauvorhaben durch eine „amtliche“ Bedarfsfeststellung, Darstellung des Ist-Zustandes und möglichen Soll-Zustandes (Schaffung von Problembewusstsein), durch das Aufzeigen der erforderlichen bzw. sinnvollen Projektschritte (Phasen- und Prozessorientierung) sowie durch Hilfestellung bei der Findung eines über alle weiteren Phasen tätigen Projektbegleiters, der mit der Übernahme delegierbarer Bauherrenaufgaben und mit der Anwendung von Projektmanagement-Tools für die notwendige Projektkultur bei allen Verantwortlichen und Beteiligten sorgt. Diese Findung erfolgt durch qualifizierte Verhandlungsverfahren.

Die Vermittlung dieser Aspekte ist jedoch, schon allein auf Grund des Umstandes, dass die Einschaltung eines externen Projektbegleiters in den Augen mancher Gemeinden oft nur als zusätzlicher Kostenfaktor gesehen wird – dies auch deshalb, da unter den Planungsbüros der „Preissport“ (Anmerkung: Zitat Bmstr. Ing. Alfred Fruhmann, MSc.) regiert

– und eine strukturierte, prozessorientierte Vorgangsweise auch entsprechend Zeit und Wahrnehmung von Verantwortung verlangt, nicht einfach und oft mit Widerständen bis hin zu Interventionen verbunden.

Eine Standardisierung dieser Prozesse sowie die Umsetzung der vorhin angesprochenen Vorhaben, von der Erstellung des Leitbildes bis hin zu Bau- und Investitionsprogrammen, wird unter anderem auch von einer entsprechenden Disziplin aller Verantwortlichen und einer entsprechenden Förderpolitik abhängen.

Mut zur Qualität

Von jenen Projekten, bei denen es bisher gelungen ist, Fragen und Notwendigkeiten der Bauherrenverantwortung, der Planungs- und Bauaufgaben, der strukturierten, prozess- und zielorientierten Entwicklung und –abwicklung zu klären sowie eine Projektstruktur auf breiter Basis zu etablieren, liegen fast ausschließlich positive Erfahrungen und auch positive Feedbacks der Gemeinden selbst vor. Einige dieser Projekte wurden als Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Fachabteilung 7A – Gemeinden und Wahlen beim Amt der Stmk. Landesregierung in der Broschüre „Mut zur Qualität“, Ausgabe 2005⁶ zusammengefasst. <<

Quellenhinweise:

- > ¹ www.projektmagazin.de/glossar
- > ² Siehe auch DIN 69905 – Projektentwicklung (Begriffe)
- > ³ www.architekturpolitik.at/de/cms/front_content.php?idcat=17
- > ⁴ Verweis auf wirtschaftliche und technische Lebensdauer, Materialentwicklung und -beanspruchung etc.
- > ⁵ Kurzfassung unter www.pm-bau.at/pdf/pressespiegel/nwb_gemeindehochbauprogramm.pdf
- > ⁶ Download als PDF unter www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/4669282/DE