

DER UMWELTBEREICH ALS MOTOR FÜR DEN SÜDTIROLER ARBEITSMARKT?

Bedarfsanalyse für
Umweltdienstleistungen
in/an Lokalkörperschaften
als Markt für private
Dienstleister



EUROPÄISCHER SOZIALFONDS - FONDO SOCIALE EUROPEO

Zitat: Pörnbacher, Helmuth (2014): Der Umweltbereich als Motor für den Südtiroler Arbeitsmarkt? Bedarfsanalyse für Umweltdienstleistungen in/an Lokalkörperschaften als Markt für neue Selbstständigkeit. Zusammenfassender Ergebnisbericht. Bozen: apollis & Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Das vorliegende Projekt entsteht aus einer Kooperation zwischen dem Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige und **apollis** und wurde mit Mitteln der Europäischen Union - Europäischer Sozialfonds, mit Mitteln des Ministeriums für Arbeit und Sozialpolitik sowie mit Mitteln des Amtes für den Europäischen Sozialfonds - Autonome Provinz Bozen unter der Faszikelnummer 2/33/2013 finanziert.



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage	4
2	Forschungsgegenstand	5
3	Ziele und Forschungshypothese	6
4	Projektstruktur, Module, Produkte	7
5	Forschungsfragen	9
6	Ergebnisse	11
6.1	Umweltdienste in Lokalkörperschaften.....	11
6.2	Qualitätsaspekte bei der Erbringung von Umweltdiensten.	12
6.3	Bedarf an Umweltdienstleistungen.....	13
6.3.1	Manifestierter Bedarf.....	14
6.3.2	Entwicklung der Nachfrage aufgrund europäischer Direktiven.....	15
6.4	Auslagerung von Umweltdiensten.....	17
6.4.1	Ausgelagerte Dienste und Gründe für die Auslagerung.....	17
6.4.2	Merkmale der Zusammenarbeit und auftretende Probleme.....	18
6.4.3	Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Dienstleistern und Verwaltungen.....	20
6.4.4	Künftige Anforderungen des Marktes.....	20
6.4.5	Kooperation als Schlüssel?	22
6.5	Die Rolle privater Dienstleister im Umweltbereich in Tirol und Vorarlberg.....	22
6.6	Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Umweltbereich.	23
7	Bewertung und Ausblick	25
8	Literatur	32

1 Ausgangslage

Der Umweltbereich wird immer mehr zu einem strategischer Bereich für Südtirol. Während noch vor wenigen Jahren Umweltschutz als Gegensatz, ja als Hemmschuh für eine florierende Wirtschaft gesehen wurde, ist bereits heute die *green economy* zu einem Motor der Südtiroler Wirtschaft und damit des Arbeitsmarktes geworden. Jetzt spricht man sogar von der *green region* als Leitidee für die weitere Entwicklung Südtirols. Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes spielen in diesem Bereich die öffentlichen Verwaltungen eine wichtige Rolle, und dort zunehmend die Lokalkörperschaften. Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ist ein Trend zu Ausbildungen mit Matura- oder Hochschulabschluss zu beobachten, wobei die erworbenen Qualifikationen nicht immer zu einem problemlosen Einstieg in den Arbeitsmarkt führen. Viele dieser Personen wurden in den letzten Jahrzehnten von den öffentlichen Verwaltungen aufgenommen. Dieser Pool an Arbeitsplätzen wird in den nächsten Jahren aber nicht mehr in diesem Umfang zur Verfügung stehen: Rentenreform, Aufnahme-stopp und der generelle Sparzwang werden ihre Auswirkungen haben. Deshalb erscheint es aus arbeitsmarktpolitischer Sicht immer wichtiger, auf die Erschließung neuer Berufsfelder für hochqualifizierte jüngere Personen zu schauen. Neben diesem eng mit dem Arbeitsmarkt verbundenen Blick sind Entwicklungen im Bereich der öffentlichen Verwaltungen interessant, die die Rollenverteilung zwischen öffentlich und privat hinterfragen und zum Teil neu definieren möchten.

2 Forschungsgegenstand

Im vorliegenden Projekt wird von **Umweltbereich** gesprochen, obwohl dieser Terminus in der öffentlichen Diskussion mit einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Konzepten und Bedeutungen in Verbindung gebracht wird. Im Kontext dieser Arbeit ist man für die Definition des Begriffes einen pragmatischen Weg gegangen. Mit dem Studium zweier strategischer Dokumente, der Strategie Europa 2020¹ und dem Klimaplan Energie-Südtirol-2050², wurde festgelegt, was die öffentlichen Verwaltungen als Tätigkeitsfelder im Umweltbereich definiert: Als solche werden dort in erster Linie genannt:

- ▶ Energieversorgung und Energieverbrauch
- ▶ Abfallbewirtschaftung
- ▶ Wasserbewirtschaftung
- ▶ Mobilität
- ▶ Luftreinhaltung.

Diese fünf Bereiche sollen also im Mittelpunkt der Betrachtung der vorliegenden Arbeit stehen, wobei klar ist, dass damit eine Einschränkung gemacht wurde, die zum Beispiel die Raumplanung oder den Schutz von Katastrophen ausschließt, um nur zwei Bereiche zu nennen. In einem zweiten Schritt muss nun definiert werden, was als **Umweltdienste** bei Lokalkörperschaften bezeichnet wird. Umweltdienste oder Umweltdienstleistungen sind alle jene wirtschaftlichen oder sozialen Aktivitäten, die die Lokalkörperschaften ihren Bürgern – direkt oder indirekt über Dritte – anbieten, um negative Auswirkungen des Menschen auf die Umwelt zu mindern. Dazu kommen zusätzlich alle jene Dienste, die die Gemeindeverwaltung als Adressat in Anspruch nimmt, um die negativen Auswirkungen auf die Umwelt in ihrem Territorium zu mindern.

¹ European Commission (2010) Europa 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Brussels.

² Dipartimento all'urbanistica, ambiente ed energia della Provincia autonoma di Bolzano. Piano clima. Energia-Alto Adige-2050. Bolzano.

3 Ziele und Forschungshypothese

Vor dem Hintergrund der Überlegungen zur *green economy* als strategischen Bereich für die Entwicklung Südtirols, der zunehmenden Schwierigkeiten für Qualifizierte am Südtiroler Arbeitsmarkt und der Diskussion um die Frage der Aufgabenteilung zwischen öffentlichen und privaten Institutionen entsteht die **Forschungshypothese** des vorliegenden Projektes.

In Lokalkörperschaften anfallende Umweltdienstleistungen sind ein Markt für private Dienstleister, weil diese die Leistungen wirksamer und effizienter abwickeln können als die Verwaltungen selbst.

Die Formulierung dieser übergeordneten Hypothese ergibt sich aus der Annahme, dass

- ▶ an die Lokalkörperschaften im Umweltbereich verschiedenartige, teilweise hohe Spezialisierung erfordernde Aufgaben herangetragen werden, die zudem nur sporadisch anfallen und damit eine Abdeckung mit fest angestelltem Personal erschweren
- ▶ es Probleme bei der Abdeckung dieser Aufgaben gibt, weil die speziellen Kompetenzen heute nicht vorhanden sind, und dass folglich
- ▶ eine Abdeckung über externe Dienstleister vorteilhaft sein müsste, weil externe Dienstleister spezialisiert sein können und diese Dienstleister die genannten Aufgaben öfter und damit effizienter durchführen.

4 Projektstruktur, Module, Produkte

Um die zentrale Forschungshypothese qualifiziert zu behandeln, wurde der Forschungsansatz in 5 Teile aufgebrochen.

Modul 1 sollte **heutige Umweltdienstleistungen** in den Lokalkörperschaften beschreiben und die Entwicklung in diesem Bereich thematisieren. Ziel dieses Moduls war es, anhand einer Serie von ca. 15 Leitfadengesprächen die heute anfallenden Dienstleistungen im Umweltbereich in den Gemeinden organisch darzustellen, die heutige Form der formalen Abdeckung zu beschreiben (Gemeindepersonal, Bezirksgemeinschaften, Konsortien, externe Dienstleister) und eine Einschätzung über die künftige Entwicklung im Bereich zu geben, wobei neue Aufgabenbereiche ebenso beleuchtet werden sollten wie die Entwicklung bei bereits bestehenden Aufgabenbereichen. Die Ergebnisse des Moduls sind in einen internen Forschungsbericht geflossen³.

Modul 2 beschreibt das **heutige Aus- und Weiterbildungsangebot** in der Provinz Bozen. Anhand des Studiums einschlägiger Dokumente sowie von Gesprächen mit Bildungsplanern sollte eine Übersicht über heute in Südtirol bestehende Aus- und Weiterbildungsangebote erstellt werden, wobei auf akademischer Ebene das nationale Angebot sowie jenes in Österreich mit aufgenommen wurden.⁴

Ziel des **3. Moduls** ist es, die **mittel- und längerfristige Entwicklung** der Aufgabenbereiche im Umweltbereich, die auf die Lokalkörperschaften zukommen könnten, zu diskutieren. Ein solch längerfristig angelegter Blick in die Zukunft kann nicht unter dem Titel „Bedarfsanalyse“ laufen; in diesem Modul sollten mögliche Entwicklungen auf kommunaler Ebene angesprochen werden, die sich heute in den Gemeinden noch gar nicht manifestieren (weil der gesetzliche Rahmen oder die Zuständigkeit fehlt, weil der Bereich noch keinen besonderen Stellenwert hat usw.) Dieser Bereich wurde mit Interviews abgedeckt, wobei die Gesprächspartner nicht die Akteure in den Gemeinden sind, sondern Experten,

³ Cannata (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Modulo 1: I servizi ambientali nei comuni: situazione attuale e prospettive di sviluppo. Bolzano: apollis.

⁴ Abrate, S., S. Giona (2014): (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 2: Descrizione dell'offerta formativa nel settore ambientale nella Provincia di Bolzano e nei territori confinanti. Relazione finale. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

die sich mit längerfristigen Entwicklungen im Umweltbereich auseinandersetzen.⁵

In **Modul 4** sollte ein **Blick über die Brennergrenze** der Frage nachgehen, wie die Umweltdienstleistungen dort auf kommunaler Ebene grob organisiert sind und welche wesentlichen Unterschiede zur Südtiroler Situation bestehen. Methodisch fußt das Modul auf ein Literaturstudium sowie auf Expertengespräche.⁶

Das **Modul 5** sollte schließlich anhand der vorliegenden Ergebnisse der ersten 4 Module prüfen, inwieweit sich der Umweltbereich als Markt für **freiberufliche Tätigkeit** heute darstellt und wie er sich entwickeln könnte. Die Aussagen dazu stammen ausschließlich aus den vier eben genannten Modulen. Die Ergebnisse dieser Expertise wurden im Rahmen eines Workshops mit Fachleuten aus diesem Bereich bewertet und kritisch hinterfragt. Die Ergebnisse des Moduls 5, angereichert mit den zentralen Aussagen aus dem Expertenworkshop, stellen schließlich das vorliegende Dokument dar.

⁵ Vinci, A., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 3: Sviluppo dei servizi in ambito ambientale nel medio-lungo periodo - Ricerca sullo sviluppo dell'assetto normativo locale, nazionale ed europeo e sul Public Management come strumento nella gestione dei servizi in ambito ambientale per una più efficiente amministrazione. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

⁶ Vinci, A., S. Abrate (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 4: Uno sguardo all'estero - Ricerca sullo stato dell'organizzazione delle Amministrazioni austriache in materia di servizi ambientali. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

5 Forschungsfragen

Die hier vorgelegte Verifizierung der zentralen Projekthypothese, wie sie unter Punkt 3 niedergelegt ist, bedient sich der Ergebnisse der Module 1 bis 4 des vorliegenden Projektes und sammelt daraus Informationen und Indikatoren dafür oder dagegen. Diese vier Zugänge, die methodisch auf Dokumentenanalyse und einer Reihe von Experteninterviews beruhen, bilden also die Datengrundlage für die folgende Bewertung.

Die Prüfung der Hypothese folgt einer Abfolge von Forschungsfragen, die an dieser Stellen als Übersicht dargestellt werden soll. **Zuerst wird der Frage nachgegangen, welche Dienste von Lokalkörperschaften abgedeckt werden und wie sie organisiert sind**, um damit zu wissen, wo überhaupt ein Markt für (neue) Dienstleister sein könnte.

- ▶ In welchen Fachbereichen werden welche Dienste im Umweltbereich angeboten?
- ▶ Wie können diese Dienste klassifiziert werden ?
- ▶ Wer bietet die Dienste an?
- ▶ Wie sind die Dienste organisiert? Welche Dienste werden verwaltungintern, welche verwaltungsextern abgewickelt?

In einem zweiten Schritt soll die Frage der **Qualität der Durchführung der Dienste** beleuchtet werden, mit einem Schwerpunkt auf den beruflichen Qualifikationen des heute tätigen Personals, um eventuell abschätzen zu können, ob ein Bedarf aufgrund mangelnder Qualität in den Diensten ausgemacht werden kann.

- ▶ Wie wird die Qualität der Dienste bewertet?
- ▶ Wie wird der Personalstand, wie die Qualifikation des Personals bewertet, werden andere Stärken/Schwächen bei der Abwicklung der Dienste gesehen?
- ▶ Werden Ausbildungsmängel gesehen, zeichnet sich ein Bedarf an neuen Berufsbildern ab?

Im dritten Schritt soll diskutiert werden, wie sich der **Bedarf an Umweltdienstleistungen auf der Ebene der Lokalkörperschaften heute darstellt und wie er sich in Zukunft vermutlich entwickeln** wird.

- ▶ Wie hat sich der Umweltbereich in den letzten 10 Jahren und damit der Bedarf an Umweltdienstleistungen bei den Lokalkörperschaften entwickelt und welcher weitere Bedarf zeichnet sich ab?
- ▶ Welcher Bedarf lässt sich aufgrund genereller Trends, zum Beispiel auf der Ebene der europäischen Richtlinien, ableiten?

Als wichtigen Bezugsrahmen zur Beurteilung des Potentials für neue Selbstständigkeit im Umweltbereich, die sich ihren Markt im Bereich der Lokalkörperschaften suchen kann, soll schließlich der Frage nachgegangen werden, **welche Dienste heute schon an Dienstleister ausgelagert werden, was die entscheidenden Gründe dafür sind und wie diese Zusammenarbeit funktioniert.**

- ▶ Bei welchen Diensten oder Dienstleistungen im Umweltbereich sind externe Dienstleister beteiligt?
- ▶ Warum werden diese Aktivitäten nicht verwaltungsintern durchgeführt?
- ▶ Welche Probleme werden bei diesen Kooperationen zwischen privaten Dienstleistern und Lokalkörperschaften benannt?

Nachdem diskutiert wurde, ob es überhaupt einen Markt für Umweltdienstleister gibt, der von den Lokalkörperschaften ausgeht, soll der Frage nachgegangen werden, **welche Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Südtirol in diesem Bereich bestehen** und inwieweit sich aus der Beschreibung der Anforderungen des Marktes Aussagen für die Aus- und Weiterbildungsplanung ableiten lassen.

- ▶ Wie sieht das Aus- und Weiterbildungsangebot in Südtirol im Umweltbereich aus?
- ▶ Welche Angebote an spezifischen Aus- und Weiterbildungen gibt es heute in Südtirol?
- ▶ Welche Rolle spielen offizielle Berufsqualifikationen und Zertifikate?

Ein Blick über die Brennergrenze soll schließlich zeigen, wie **die österreichischen Kommunen die Ihnen anvertrauten Dienst abwickeln und inwieweit dabei mit privaten Dienstleistern zusammengearbeitet wird.**

- ▶ Welche Dienste sind in Österreich bei den Lokalkörperschaften angesiedelt? Wie ist die Aufgabenteilung zwischen Gemeinde, Bundesland und Staat?
- ▶ Welche dieser Dienste werden an Dritte ausgelagert?
- ▶ Wie lässt sich die Zusammenarbeit zwischen privaten Dienstleistern und Lokalkörperschaften beschreiben?
- ▶ Wie sieht der rechtliche Rahmen aus, in dem sich diese Zusammenarbeit abspielt?

Zusammenfassend sollen schließlich aus der Diskussion dieser Punkte Indizien gesammelt werden, die für oder gegen eine Abdeckung der Umweltdienstleistungen durch externe Dienstleister sprechen.

6 Ergebnisse

6.1 Umweltdienste in Lokalkörperschaften

Die erste Voraussetzung für die Etablierung freiberuflicher Dienstleister im Umweltbereich rund um die Lokalkörperschaften sind entsprechende Dienste. Modul 1 des vorliegenden Projektes liefert dazu eine Übersicht, die sich aus Leitfadengesprächen mit Verantwortlichen sowie aus dem Studium einschlägiger Dokumente ergeben hat. Dazu wurden die Dienste der befragten Gemeinden und Bezirksgemeinschaften in standardisierter Form erhoben und beschrieben. Dabei zeigt es sich, dass die Lokalkörperschaften eine ganze Reihe von Diensten abwickeln, die sich anhand mehrerer Dimensionen ordnen lassen:

- anhand des Bereichs, in dem sie anfallen, also Wasser, Luft usw.
- anhand der Art der Tätigkeit, um die es sich handelt
- anhand der Organisation der Abwicklung (durch die Lokalkörperschaft selbst, durch Inhouse-Gesellschaften oder durch externe Dienstleister)
- anhand des direkten Adressaten des Dienstes (die Bürger, andere Verwaltungen oder die Lokalkörperschaft selbst)
- anhand der geforderter Qualifikation der Mitarbeiter/innen
- anhand der Periodizität, mit der die Dienste anfallen.

Die folgende Tabelle gibt einen groben Überblick über die analysierten Dienste, indem zwei dieser Dimensionen verkreuzt werden.

	<i>Bereich</i>				
<i>Tätigkeit</i>	Luft	Wasser	Abfall	Mobilität	Energie
<i>Planung</i>	○	○	○	●	●
<i>Umsetzung</i>	○	○	○	●	●
<i>Durchführung</i>	○	●	●	●	●
<i>Verwaltung</i>		●	●	●	
<i>Sensibilisierung</i>		●	●	●	●
<i>Monitoring</i>				●	●
	○ sporadisch; ● regelmäßig				

Tabelle 1: Umweltdienstleistungen in Lokalkörperschaften nach Art der Tätigkeit, Bereich und Häufigkeit

Bei der Charakterisierung von Dienstleistungen im Umweltbereich, die auf der Ebene der Lokalkörperschaften angesiedelt sind, ist für die hier diskutierte Frage, ob denn ein Markt für Dienstleister auszumachen sei, die Charakterisierung nach der Periodizität eine ganz wesentliche. Es gibt eine Reihe von Dienstleistungen, die regelmäßig anfallen, etwa die Müllsammlung, und stärker projektorientierte, sporadischer oder gar einmalig auftretende Dienste, etwa ein bestimmtes Bauvorhaben oder eine Expertise. Daneben ist die Frage, ob diese Dienste oder Teile davon heute ausgelagert werden oder nicht, ein interessanter Indikator für einen Markt für freiberufliche Dienstleister. An dieser Stelle soll diese Analyse nicht vertieft werden, allerdings soll festgehalten werden, dass auf der Ebene der Lokalkörperschaften eine hohe Anzahl an Aktivitäten im Umweltbereich stattfindet, die durchaus als nennenswertes Segment des Arbeitsmarktes bezeichnet werden kann. Es gibt also sehr wohl einen Markt.

6.2 Qualitätsaspekte bei der Erbringung von Umweltdiensten

Nachdem die Übersicht über Dienstleistungen, die im Umweltbereich auf der Ebene der Lokalkörperschaften angesiedelt sind, ergeben hat, dass letztere in verschiedenen Bereichen tätig sind und damit zumindest theoretisch ein Markt für private Dienstleister vorhanden ist, soll in einem zweiten Schritt die Frage der **Qualität der Durchführung der Dienste** beleuchtet werden, mit einem Schwerpunkt auf den beruflichen Qualifikationen des heute tätigen Personals, um eventuell abschätzen zu können, ob ein Bedarf aufgrund mangelnder Qualität in den Diensten ausgemacht werden kann, etwa weil die Qualifikationen der Mitarbeiter/innen der Lokalkörperschaften nicht ausreichen, aus Mangel an Personal oder aufgrund anderer Gründe. Diese Analyse stützt sich auf Interviews mit Verwaltern.

Aufgrund der Situation der öffentlichen Haushalte haben die Lokalkörperschaften mit Ressourcenproblemen zu kämpfen: zum einen verhindert ein Aufnahmestopp für neues Personal, dass neue Kompetenzen und/oder Ressourcen über diesen Weg in die Verwaltungen kommen. Daneben gibt es einen starken Druck, bei extern vergebenen Dienstleistungen zu sparen und diese verstärkt durch internes Personal abzudecken. Diese Situation hat aber in den Augen der betroffenen Verwalter nicht dazu geführt, dass wesentliche Kompetenzen für die Durchführung der Dienste fehlen; vor allem auch die Zusammenarbeit mit der Landesumweltagentur ermöglicht es, dass punktuell Hilfestellungen verwaltungsintern abgerufen werden können. Wenn fehlende Kompetenzen beklagt werden – von Gemeinden, aber auch von den Inhouse-Gesell-

schaften – dann ist es der Energiebereich. Dabei unterscheidet sich der Schwerpunkt des Profils einer solchen Figur ganz wesentlich je nach Größe der Institution, die den Bedarf anmeldet: in großen Gemeinden und bei den Inhouse-Gesellschaften könnte man das Profil am ehesten als *Umweltingenieur* beschreiben, also ein/e spezialisierte/r Techniker/in mit Hochschulabschluss. In kleineren Gemeinden und in den Bezirksgemeinschaften könnte man eher von einer/m *Energiebeauftragten* sprechen, den/die man sich als Techniker mit kommunikativen und organisatorischen Fähigkeiten vorstellen kann.

Ein weiterer Hinweis auf einen Bedarf, der sich auf die Qualität der durchgeführten Dienste bezieht, könnte sich aus der Betrachtung des verwaltungsinternen Weiterbildungsbedarfs ergeben. Dieser wird von den Verwaltern als relativ hoch eingeschätzt, wobei es drei Bereiche sind, die genannt werden: technisch-fachliche Aspekte, Aspekte des rechtlichen Rahmens und Themen der Kommunikation und Sensibilisierung.

Aus diesen Betrachtungen kristallisiert sich als Entwicklungsfeld für neue Selbstständigkeit also vor allem der Energiebereich heraus, mit einem stark technischen Anstrich der geforderten Qualifikationen. Wenn man zudem davon ausgeht, dass externe Dienstleistungen – trotz klammer öffentlicher Kassen – vor allem dort zustande kommen könnten, wo die Körperschaften heute Weiterbildungsbedarf anmelden, dann sollten externe Dienstleister neben ihrem stark technisch geprägten Know How möglichst auch den rechtlichen Rahmen und dessen Entwicklung kennen und Kompetenzen im Bereich der Kommunikation haben, die sie auch für Aufgaben in der Öffentlichkeitsarbeit qualifiziert.

6.3 Bedarf an Umweltdienstleistungen

Im dritten Schritt soll nun diskutiert werden, wie sich der **Bedarf an Umweltdienstleistungen auf der Ebene der Lokalkörperschaften heute darstellt und wie er sich in Zukunft vermutlich entwickeln** wird. Es geht also um eine mengenmäßige Beschreibung der Aufgaben, die in diesem Bereich heute anfallen und um einen Ausblick, was diesbezüglich zu erwarten ist. Für diese Einschätzung werden zum einen Interviews mit Verantwortlichen in den Lokalkörperschaften herangezogen; daneben sollen aber auch Experten aus dem Umweltbereich einen Blick nach vorne wagen, ob sich denn nicht für Kommunen Aufgaben abzeichnen, die die Verantwortlichen dort noch nicht erkennen, zum Beispiel aufgrund noch nicht umgesetzter EU-Richtlinien.

6.3.1 Manifestierter Bedarf

Der Bedarf an Umweltdienstleistungen – unabhängig davon, wer sie dann umsetzt – hängt in vielen Bereichen vom politischen Stellenwert ab, den die Themen in der öffentlichen Meinung einnehmen, wird immer wieder von den befragten Verwaltern unterstrichen. Dabei gibt es Themen, in denen sich Mechanismen etabliert haben, die zu einem hohen Stellenwert führen, etwa dann, wenn viele Menschen mit negativen Auswirkungen in einem Bereich konfrontiert werden (siehe unten). In anderen Bereichen dagegen fehlen solche Treiber, und es ist schwer vorherzusehen, inwieweit eine Wertediskussion in der Gesellschaft hin zu nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsformen auch diese Themen in das Zentrum der gesellschaftlichen Diskussion rücken wird.

Wenn man sich die Aussagen der befragten Verwalter bezüglich Bedarf an Umweltdiensten auf der Ebene der Themenfelder ansieht, dann werden der Bereich **Energie** und der Bereich **Mobilität** genannt, in denen sich die Lokalkörperschaften in den nächsten Jahren zunehmend engagieren werden (müssen). Quer zu den Umweltbereichen wird als Tätigkeit die **Öffentlichkeitsarbeit** genannt, die in ihrem Stellenwert noch weiter zunehmen wird.

Im Energiebereich sind es vor allem die Vorgaben des strategischen Dokumentes *KLIMAPLAN Energie-Südtirol-2050*, durch das neue Aufgaben auf die Gemeinden zukommen bzw. durch das vermehrte Anstrengungen bezüglich Reduktion der Treibhausgase eingefordert werden. Ein Schwerpunkt wird dabei die energetische Altbausanierung sein, wo noch große Anstrengungen erforderlich sind, aber auch die Optimierung der Energiebereitstellung etwa durch Fernwärme bleibt weiterhin ein Thema. Gerade in diesem Bereich ist es durch das erfolgreiche Projekt *Klimahaus* gelungen, Umweltthemen als Motor für wirtschaftliche Entwicklung in der öffentlichen Wahrnehmung zu positionieren, was in der Folge politische Entscheidungsprozesse in diesem Fall hin zu mehr Klimaschutz deutlich beschleunigt. Die Gemeinden sehen sich diesbezüglich in der Pflicht, einerseits durch gute Beispiele bei öffentlichen Bauten voranzugehen und andererseits durch Sensibilisierung und Beratungsangebote private Immobiliennutzer zu Maßnahmen zu bewegen. Für diese Leistungen wird noch ein beträchtlicher Markt gesehen, wobei die geforderten Kompetenzen in erster Linie technischer Natur sind. Wenn diese Berufsbilder bei den Lokalkörperschaften angesiedelt werden sollen, dann müssen die Qualifikationen über den rein technischen Bereich hinaus gehen: kommunikative und organisatorische Fähigkeiten sowie Kenntnisse des rechtlichen Rahmens werden als notwendig gesehen.

Der zweite Bereich mit Wachstumspotential ist in den Augen der Verwalter der Bereich der Mobilität. Die Treiber für diesen Bereich sind auf Gemeindeebene weniger strategische Vorgaben, sondern vielmehr die Probleme, die durch den motorisierten Verkehr in den Zentren entstehen. Damit sind die Themen benannt, um die es zunehmend auch in den Gemeinden geht: Förderung des umweltfreundlichen Verkehrs (Nahverkehr, Rad, Fußwege) und Bewirtschaftung des motorisierten Verkehrs hin zu einer ausgewogeneren Verteilung der unterschiedlichen Modi. Auch in diesem Bereich ist ein Schwerpunkt der Tätigkeit der Gemeinden jener der Sensibilisierung und der Information der Bevölkerung. Insgesamt herrscht bezüglich der Rolle der Lokalkörperschaften in diesem Bereich aber noch größtenteils Unklarheit, sodass die Aussagen zum Bedarf an qualifiziertem Personal vage bleiben.

Während im Energiebereich die zu erzielenden Einsparungen einerseits und die Erkenntnis der Rolle des Bereichs als wichtiger Faktor für die Wirtschaft die **Treiber** sind, so sind es im Mobilitätsbereich die Probleme, die in den Gemeinden auftauchen. Bei vielen anderen Umweltthemen, zum Beispiel dem Schutz von Luft und Boden oder jenen von Landschaft und Biodiversität gibt es keine so starken Treiber, die die Verwaltungen, die privaten Haushalte oder die Betriebe zur Berücksichtigung von Umweltkriterien bringen würde. In diesen Bereichen sind Entwicklungen wenn schon durch eine Wertediskussion zu erwarten, und hier fühlen sich teilweise auch die Gemeinden zuständig. Die Instrumente dazu sind alle jene Maßnahmen, die die Umweltthemen in die öffentliche Diskussion rücken, die man also gemeinhin mit dem Begriff Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung beschreibt, etwa die Arbeit in den Schulen oder ähnliches. Auch hier zeichnet sich ein gewissen Bedarf an qualifizierter Arbeitsleistung ab.

6.3.2 Entwicklung der Nachfrage aufgrund europäischer Direktiven

Aufgrund des Aufbaus der Gesetzgebung im Umweltbereich, die in der Regel von europäischen Direktiven startet, die den Nationalstaaten dann zur Umsetzung übergeben werden und die dort – je nach Modell – zentralstaatlich geregelt oder den Ländern/Regionen zur Regelung weitergegeben werden, besteht immer ein bestimmter Rückstand bei der Umsetzung der Vorgaben der vorgelagerten Verwaltungseinheit. Aus diesem Grund kann ein Blick auf den europäischen und nationalen Rahmen helfen, die längerfristige Rolle der Gemeinden im Umweltbereich zu diskutieren, um daraus Elemente für den Bedarf an Dienstleistungen abzuleiten. Die zentrale Frage ist dabei jene, ob auf die Gemeinden in Zukunft Aufgaben zukommen, deren sich die Verantwortlichen heute noch

nicht bewusst sind. Ein Studium des gesetzlichen Rahmens sowie eine Reihe von Experteninterviews sollten hier einen Beitrag leisten – darauf beziehen sich die folgenden Ausführungen.

Generell wird erwartet, dass auf dem Weg zu einem nachhaltigen Wirtschaften die gesetzlichen Rahmenbedingungen (weiterhin) eine Rolle spielen werden, vor allem im Bereich

- ▶ energetisches Bauen und Sanieren
- ▶ Mobilität
- ▶ Flächenverbrauch.

Gleichzeitig manifestiert sich aber bereits heute in den Lokalkörperschaften eine Unsicherheit bezüglich des bestehenden rechtlichen Rahmens; vor allem kleine Gemeinden finden sich im Gesetzesdschungel nicht immer zurecht. Bei der Analyse der bevorstehenden gesetzlichen Entwicklungen im Umweltbereich wird also immer wieder Unbehagen über die Form dieser Entwicklungen vorgebracht, sodass die Diskussion über die künftige inhaltliche Entwicklung gerne bei Fragen der Governance landet.

Diese Unsicherheit hat ihren Ausgang allerdings bereits bei der Umsetzung der europäischen Direktiven durch die Nationalstaaten, die sehr oft säumig sind und dadurch die Wirksamkeit der gesamteuropäischen Umweltpolitik untergraben. So waren im Jahr 2009 451 Vertragsverletzungsverfahren alleine im Umweltbereich anhängig; Italien hatte im Dezember 2013 104 offene Verfahren, davon 80 wegen Vertragsverletzungen und 24 wegen fehlender Umsetzung von Direktiven. Aus diesem Grund erscheint eine Vorhersage, welche Aufgaben auf die Gemeinden im Umweltbereich aufgrund der europäischen Rahmengesetzgebung zukommen werden, mit beträchtlicher Unsicherheit behaftet. Die Schwerpunkte, die auf die Gemeinden zukommen werden, wenn die europäische Programmatik auch umgesetzt wird, kann aus dem 7. Umweltaktionsprogramm aus dem Jahr 2013 abgelesen werden. Dort kann man durchaus eine zunehmend wichtigere Rolle der Gemeinden erkennen, weil sich einige der Schwerpunkte wie z.B. der Flächenverbrauch stark auf die Probleme der Raumordnung beziehen und dort die Gemeinden naturgemäß eine zentrale Rolle spielen. Neben den damit verbundenen Bereichen Energie und Mobilität nimmt aber auch der klassische Natur- und Landschaftsschutz, damit verbunden der Schutz der Biodiversität, eine prominente Rolle ein. Bei der Prognose der Entwicklung der gesetzlichen Rahmenbedingungen herrscht also vor allem Unsicherheit über den zeitlichen Rahmen, der Stellenwert von Umweltthemen in der Europäischen Union wird aber generell als stabil bis zunehmend wichtig eingeschätzt.

6.4 Auslagerung von Umweltdiensten

Als wichtigen Baustein zur Beurteilung des Potentials für neue Selbstständigkeit im Umweltbereich, die sich ihren Markt im Bereich der Lokalkörperschaften suchen kann, soll der Frage nachgegangen werden, **welche Dienste heute schon an Dienstleister ausgelagert werden, was die entscheidenden Gründe dafür sind und welche Probleme dabei eventuell auftreten.**

6.4.1 Ausgelagerte Dienste und Gründe für die Auslagerung

Bereits heute arbeiten private Dienstleister den Lokalverwaltungen in einer ganzen Reihe von Bereichen zu. Die Analyse der im Zuge der vorliegenden Erhebung erfassten Dienste und Aktivitäten zeigt das in Tabelle 2 wiedergegebene Bild, in dem die Art der Tätigkeit mit dem Bereich verkreuzt wird und durch die Farbgebung Häufigkeit und Quote der Auslagerung beschrieben wird.

Eine systematische Durchsicht der analysierten Dienste ergibt, dass regelmäßig anfallende, einfache Dienste entweder verwaltungsintern abgewickelt oder an Inhouse-Gesellschaften ausgelagert sind, und dass es sporadisch auftretende und in der Regel hoch spezialisierte Dienste sind, für die sich die Verwaltungen die Hilfestellung Dritter holen. Es handelt sich dabei um **Projektierungs- und Planungsarbeiten**, spezialisierte **Beratungen, Expertisen** oder **Analysen**. Ein großer Teil der ausgelagerten Dienstleistungen bezieht sich schließlich auf die **Realisierung von Baumaßnahmen**.

<i>Tätigkeit</i>	<i>Bereich</i>				
	Luft	Wasser	Abfall	Mobilität	Energie
<i>Planung</i>					
<i>Umsetzung</i>					
<i>Durchführung</i>					
<i>Verwaltung</i>					
<i>Sensibilisierung</i>					
<i>Monitoring</i>					
	■: Häufige Dienste, die heute ausgelagert werden; ■: sporadische Dienste, die ausgelagert werden ■: Häufige Dienste, die zum Teil ausgelagert werden; □: Dienste ohne Auslagerung; □: keine Dienste erhoben				

Tabelle 2: Umweltdienstleistungen in Lokalkörperschaften nach Art der Tätigkeit, Bereich und Bewertung der Arbeitsmarktchancen für Form der Abwicklung und Periodizität

Die direkte Befragung der Verantwortlichen in den Körperschaften ergibt – in absteigender Häufigkeit der Nennungen – folgende Gründe, die zu einer Auslagerung von Diensten führen⁷:

- **Spezialisierung:** Die Körperschaft braucht eine Dienstleistung mit hohem Spezialisierungsgrad, die sie selbst intern nicht hat: es fehlt an spezialisiertem Personal, aber oft auch an Maschinen und Ausrüstungen;
- **Fehlende interne Ressourcen:** internes Personal ist ausgelastet, zusätzliches Personal kann nicht eingestellt werden;
- **Niedrigere Kosten und/oder höhere Flexibilität:** Aufgrund von Arbeitsspitzen oder nur sporadisch auftretenden Aufgaben ist eine Weitergabe des Dienstes an externe kostengünstiger und schneller;
- **Niedrige Preise:** Die Konkurrenz auf dem Markt führt zu attraktiven Vergabepreisen und damit zu Einsparungen;
- **Politische und fachliche Unabhängigkeit:** einige Arbeiten können von Dritten besser durchgeführt werden, weil diese weit weg von der politischen Diskussion sind und sich damit auf fachliche Kriterien beschränken können.

Aus der Sicht der Dienstleister sind die Gründe für die Weitergabe von Dienstleistungen

- **Spezialisierung:** die Körperschaft hat nicht die spezifische Kompetenz oder die Instrumente für die Durchführung;
- **Niedrigere Kosten und/oder höhere Flexibilität:** Aufgrund von Arbeitsspitzen oder nur sporadisch auftretenden Aufgaben ist eine Weitergabe des Dienstes an externe kostengünstiger und schneller;
- **Politische und fachliche Unabhängigkeit:** Dritte können sich leichter politisch motivierten Einflussnahmen entziehen;
- **Übernahme von Verantwortung:** bestimmte Arbeiten sind mit beträchtlicher Verantwortung verbunden, die von den Beschäftigten der Verwaltungen nicht gerne getragen wird.

6.4.2 Merkmale der Zusammenarbeit und auftretende Probleme

Ein Teilaspekt der forschungsleitenden Hypothese postuliert eine hohe Effizienz der Abwicklung von Diensten durch private Dienstleister. Zur Bewertung dieses Aspektes soll diese Zusammenarbeit beschrieben werden, so wie sie sich heute manifestiert, und zwar aus der Sicht der Verwalter und aus Sicht der privaten Dienstleister. Welche Mechanismen wirken, welche Probleme gibt es? Dabei

⁷ In Klammer die Anzahl an Nennungen in den Einzelgesprächen

zeigen sich eine Reihe von Problemen, die immer wieder auftauchen.

Bürokratie: Aus den Gesprächen mit Verantwortlichen in Verwaltungen und bei Dienstleistern wird immer wieder der aufwändige bürokratische Rahmen beschrieben, der den gesamten Prozess der Zusammenarbeit charakterisiert, von der Ausschreibung über die Vergabe und Durchführung bis zur Abnahme. Diese Verfahren sind für den ordnungsgemäßen Einsatz öffentlicher Gelder notwendig, wirken sich aber auch wesentlich auf die Effizienz der Durchführung aus und führen nicht selten dazu, dass Verzögerungen in den Projekten auftreten.

Koordinierung: Sehr oft fehlt auf der Seite der Verwaltungen ein Ansprechpartner mit Entscheidungsbefugnis und eine Stelle, die die Verantwortung bei Entscheidungen übernimmt. Damit verbunden ist oft auch eine fehlende Koordinierung zwischen den verschiedenen Stellen in der Verwaltung. Der Dienstleister muss sich deshalb sehr oft mit mehreren verwaltungsinternen Stellen konfrontieren und die Aufgabe der Koordinierung dieser Stellen mit übernehmen, was sich wiederum negativ auf die Effizienz der Durchführung auswirkt.

Geschwindigkeit: Eine regelmäßig auftretendes Problem sind langsame Entscheidungen der Verwaltungen vor allem in der Umsetzung, wo die Dienstleister schnelle Antworten bräuchten. Dieses Phänomen wird auch bei der Bezahlung mehrfach bemängelt.

Zeiten: Ein weiteres Merkmal der Zusammenarbeit mit Verwaltungen sind die oft sehr engen Zeiten für die Durchführung, die oft mit den oben beschriebenen Merkmalen der fehlenden Koordinierung und der langsamen Entscheidungszeiten zu extremen Belastungsspitzen führen.

Datenverfügbarkeit: Für bestimmte Dienstleistungen wie zum Beispiel die Energieberatung bildet eine gute Datenlage die Basis der Arbeit, und gerade hier gibt es oft Probleme. Zum einen sind die Daten nicht vorhanden, sehr oft aber kennen die Verwalter die Datenverfügbarkeit anderer Stellen nicht, und der Dienstleister muss sich selbst auf deren Suche bei den verschiedenen Stellen begeben.

Vorleistungen: Von mehreren Dienstleistern wird beschrieben, dass sich Verwaltungsstellen immer öfter Vorleistungen erwarten. Das können kleine Beratungen sein, die nicht bezahlt werden, oder aber der Dienstleister übernimmt Teile der Ausschreibung, an der er dann selbst teilnimmt.

Konkurrenz durch Inhouse-Gesellschaften und öffentlich finanzierte Einrichtungen: Mehrere Dienstleister kritisieren die Positio-

nierung vor allem von EURAC und TIS als öffentlich geförderte Institutionen, die auch Dienstleistungen anbieten, die der Südtiroler Markt schon bietet, und damit eine (unfaire) Konkurrenz zum privaten Markt darstellen.

Sowohl Verwalter als auch Dienstleister betonen mehrfach, dass viele Umweltthemen nicht durch Marktmechanismen vorangetragen werden, weil es Themen des **Gemeinwohls** sind und keinen unmittelbaren wirtschaftlicher *return* liefern, wie es etwa im Energiebereich durch Einsparungen der Fall ist. Dienstleister im Umweltbereich schätzen bei der Zusammenarbeit mit öffentlichen Stellen, dass dieser *return* nicht im Vordergrund steht, sondern dass das Gemeinwohl und/oder längerfristige Überlegungen als Treiber für die Durchführung von Projekten vorhanden sind.

Insgesamt zeichnen Verwalter und Dienstleister also ein recht durchwachsenes Bild der jeweiligen Zusammenarbeit, die aufgrund ihrer Besonderheit nicht immer als problemlos bezeichnet werden kann.

6.4.3 Entwicklung der Zusammenarbeit zwischen Dienstleistern und Verwaltungen

Die Aufgabenverteilung im Umweltbereich zwischen den unterschiedlichen Akteure werden sich – aus Sicht der befragten Verwalter – in naher Zukunft nicht ändern: wichtige Themenfelder im Umweltbereich werden von der Verwaltung als so zentral gesehen, dass sie weiterhin intern – wenn auch oft über die Inhouse-Gesellschaften – abgewickelt werden. Aus grundsätzlichen Überlegungen zur Rollenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren zeichnet sich also kein wachsender Markt für private Dienstleister ab. Wenn schon, wird es Änderungen – vermutlich Einschnitte – bei den verfügbaren Ressourcen geben, und das könnte dazu führen, dass einige Aufgabenbereiche von einer Verwaltungsebene auf eine andere, zum Beispiel von Landes- auf die Gemeindeebene, übergehen. Bezüglich der Rolle der privaten Dienstleister wird es damit keine wesentlichen Änderungen geben, vielmehr werden sich Verwaltungen bei fehlenden Geldmitteln sehr oft auch intern behelfen, indem sie die Kompetenz verschiedener Stellen zusammenlegen bzw. ihr Personal weiterbilden.

6.4.4 Künftige Anforderungen des Marktes

Der Treiber für künftige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Verwaltungen und privaten Dienstleistern wird weder ein wachsender Markt noch eine strategische Änderung im Vorgehen der Verwaltungen dergestalt sein, dass diese mehr Dienste auslagern, zumindest aus der Sicht der Verwalter. Der zentrale Treiber für die-

sen Markt wird wenn schon die Qualifikation sein, die es für die Durchführung der Dienste braucht. Alle Befragten in den Verwaltungen weisen darauf hin, dass sich die Dienste weiter spezialisieren und damit die Anforderungen an die Qualifikation des Personals steigen werden. Wo es möglich ist, werden die Verwaltungen – auch über die Inhouse-Gesellschaften – diese abzudecken versuchen, vor allem über Weiterbildung des bestehenden Personals. Externe Vergaben werden sich also immer mehr auf spezialisierte Dienstleister konzentrieren, von denen zum einen Fachwissen, zum anderen die Kenntnis des rechtlichen Rahmens gefordert wird. Um sich auf diesem Markt erfolgreich zu bewegen, müssen die Dienstleister den Verwaltungen bezüglich Fachkompetenz also immer einen Schritt voraus sein, gleichzeitig erwarten sich vor allem kleine Gemeinden auch Hilfestellung auf dem verwaltungsrechtlichen Parkett. Diese Aussagen deuten darauf hin, dass nur Dienstleistungen auf höchstem Niveau dazu führen werden, dass Verwaltungen Aufträge direkt vergeben bzw. dass Dienstleister in den Ausschreibungen bestehen.

Aus den Aussagen der Verwalter, aber auch aus den Erfahrungen der Dienstleister selbst kann abgeleitet werden, dass neben der Bereitschaft zur kontinuierlichen fachlichen Weiterbildung Dienstleister auch die Bereitschaft brauchen, sich neben ihren jeweiligen Dienstleistungen auf eine Beraterrolle einzulassen und damit stark umsetzungsorientiert zu arbeiten, weil dies Vertrauen zwischen Verwaltung und Dienstleister schafft und zu kontinuierlichen Kooperationen führen kann. Hier wird auch der entscheidende Vorteil lokal angesiedelter Dienstleister gesehen, die in dieser Beraterrolle im Vorteil sind, einmal ganz banal aufgrund der räumlichen Nähe und der Zweisprachigkeit, dann aber auch aufgrund der besseren Kenntnis der lokalen Gegebenheiten.

Wenn es um die Frage der Wirksamkeit der Zusammenarbeit zwischen Dienstleistern und Verwaltungen geht, wird mehrmals ein klarer strategischer Rahmen eingefordert, den die Landesverwaltung vorgeben muss und der regelmäßig evaluiert und in der Folge aktualisiert gehört. Hier geht es also in Wirklichkeit nicht um ein spezifisches Thema der Zusammenarbeit, sondern um den programmatischen Rahmen auf Landesebene, der den Umweltbereich insgesamt leiten soll, und der nicht immer als ausreichend klar bewertet wird. Auf dieselbe Ebene gehört die mehrfach geäußerten Forderung, dass bestimmte Themen im Umweltbereich auf die Agenda der Landesverwaltung gesetzt werden sollen und nicht der Initiative der einzelnen Gemeinden überlassen bleiben dürfen.

6.4.5 Kooperation als Schlüssel?

Die Einschätzung der befragten Verwalter, dass sich die künftige Nachfrage nach Dienstleistungen vor allem über die Spezialisierung definieren wird, ist wohl auch der Pate der Idee, die von mehreren Verwaltern in ähnlicher Form vorgebracht wurde: ein Verbund lokaler Dienstleister, die untereinander und mit anderen Spezialisten auch im Ausland vernetzt sind und damit als kompetente Ansprechpartner der Verwaltungen fungieren können. Damit könnten die Verwaltungen gleichzeitig lokale Ansprechpartner haben, was sich sehr oft als nützlich, wenn nicht gar als notwendig herausstellt, und gleichzeitig auch auf qualifizierte Dienste zurückgreifen, die ein einzelner Dienstleister nicht liefern kann.

Diese Nachfrage bemerken Dienstleister heute schon, wenn sie sich vermehrt mit Anfragen konfrontiert sehen, die über den unmittelbaren Kompetenzbereich hinausgehen und interdisziplinäre Arbeit verlangen.

6.5 Die Rolle privater Dienstleister im Umweltbereich in Tirol und Vorarlberg

Ein Blick über die Brennergrenze soll zeigen, wie **die österreichischen Kommunen in Tirol und Vorarlberg die Ihnen anvertrauten Dienst abwickeln und inwieweit dabei mit privaten Dienstleistern zusammengearbeitet wird.**

- Welche Dienste sind in Österreich bei den Lokalkörperschaften angesiedelt? Wie ist die Aufgabenteilung zwischen Gemeinde, Bundesland und Staat?
- Welche dieser Dienste werden an Dritte ausgelagert?
- Wie lässt sich die Zusammenarbeit zwischen privaten Dienstleistern und Lokalkörperschaften beschreiben?
- Wie sieht der rechtliche Rahmen aus, in dem sich diese Zusammenarbeit abspielt?

Die Aufgabenbereiche, die im Umweltbereich in Tirol und Vorarlberg bei den Gemeinden angesiedelt sind, unterscheiden sich nicht wesentlich von jenen in Südtirol. Der Bereich Abfall, also Sammlung und Entsorgung sowie die Führung der Recyclinghöfe, stellt die Kernaufgabe der Gemeinden im Bereich Umwelt dar. Als weiterer wichtiger Themenkreis wird der Energiebereich erwähnt und damit verbunden der Klimaschutz, also die Aufgabe der Energieversorgung (z.B. durch lokale Fernheizwerke, Solaranlagen usw.), aber auch die Verteilung der Energie durch Leitungen, Netze. In diesen Bereich fallen auch Anstrengungen zum sparsamen Umgang mit Energie sowie zum Einsatz erneuerbarer Energiequellen. Der Bereich Mobilität ist schließlich der dritte Bereich, in dem

Kommunen tätig sind, wobei es um die Instandhaltung von Straßen- und Fahrradwegnetzen, aber auch um die Verkehrsbewirtschaftung (Fußgängerzonen, Parkplatzbewirtschaftung usw.) und auch um die Planung von Nahverkehrsangeboten geht. Eine wesentliche Aufgabe sehen die Gemeinden schließlich in der Umweltberatung und in der Sensibilisierung.

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Land und Gemeinden konnte im Rahmen dieser Studie nicht ausreichend analysiert werden. Es scheint aber so zu sein, dass die Rolle der Gemeinden in Österreich im Unterschied zu Südtirol in bestimmten Bereichen eine stärkere ist und die Gemeinden hier eine aktivere Rolle einnehmen, es aber auch Bereiche wie die Raumordnung gibt, wo die Gemeinden deutlich weniger Aufgaben übernehmen.

Private Dienstleister spielen auf Gemeindeebene eine bestimmte Rolle, z.B. bei der Wertstoffsammlung oder in der Energieberatung. Dadurch werden vor allem auch Skaleneffekte genutzt, weil diese Dienstleister dann gleich mehrere Gemeinden bedienen. Grundsätzlich sind die Gemeinden aber bestrebt, möglichst viele Umweltdienste mit eigenen Mitarbeitern abzudecken, v.a. wegen der Kontinuität und der Qualität. Insgesamt könnte es für Südtirol interessant sein, zwei Aspekte in Tirol und Vorarlberg weiter zu vertiefen:

- ▶ die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Länder und Gemeinden noch einmal genauer anzuschauen
- ▶ den rechtlichen Rahmen und die VergabeprozEDUREN zu vertiefen, mit denen private Dienstleister in die Durchführung der Umweltdienste eingebunden werden.

6.6 Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten im Umweltbereich

Nachdem diskutiert wurde, ob es überhaupt einen Markt für Umweltdienstleister gibt, der von den Lokalkörperschaften ausgeht, soll der Frage nachgegangen werden, **welche Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in Südtirol in diesem Bereich bestehen** und inwieweit sich aus der Beschreibung der Anforderungen des Marktes Aussagen für die Aus- und Weiterbildungsplanung ableiten lassen.

Die Übersicht über das vorhandene Angebot zeigt auf, dass der Bildungsmarkt sehr wohl – vor allem im Weiterbildungsangebot – auf die Nachfrage im Energiebereich reagiert hat und ein beachtliches Angebot vorhält, wobei die Akteure vor allem die deutsche und italienische Berufsbildung sowie die Klimahausagentur sind. Es handelt sich in erster Linie um spezialisierte Vertiefungen in

den Bereichen energieeffizientes Bauen und Bereitstellung alternativer Energien. Der Mobilitätsbereich als zweiter Wachstumsbereich kann im Vergleich dazu nur sporadische Angebote aufweisen, was sich aber auch mit der Schwierigkeit der befragten Verwalter deckt, ein einigermaßen klares Tätigkeitsprofil für Fachleute in diesem Bereich zu zeichnen. Insgesamt beschreiben die befragten Verwalter und Bildungsexperten ein ausreichend differenziertes Aus- und Weiterbildungsangebot, diesbezüglich wurde kein markanter Bedarf formuliert. Für den Ausbildungsbereich mehren sich außerdem die Stimmen, dass man von allzu spezialisierten Lehrgängen absehen und wieder stärker auf eine breite Grundausbildung setzen soll, die dann eine gute Basis für entsprechende Weiterbildungen darstellen.

Aus der Bedarfsanalyse der vorliegenden Arbeit resultiert ein gewisser Wunsch nach Akteuren, die über die spezifisch fachlichen Kompetenzen hinaus einen guten Überblick über den rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmen haben und dazu noch Tätigkeiten im Bereich Kommunikation abdecken können. Wenn man daneben auch noch im Auge behält, dass für eine freiberufliche Tätigkeit auch gewisse betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse nützlich sind, dann könnten diese Bereiche – Grundkenntnisse des rechtlichen Rahmens, kommunikative Fertigkeiten und Kenntnisse des betriebswirtschaftlichen Einmaleins – für einige Ausbildungen nützliche Ergänzungen sein. In den heutigen Angeboten im Umweltbereich sind diese drei Bereiche nicht vertreten.

7 Bewertung und Ausblick

Ist der Umweltbereich rund um die Aufgaben der Lokalkörperschaften also ein Wachstumsmarkt für Dienstleister in Südtirol? Für welche Qualifikationen, in welchem Bereich? Wie können die Aussagen von Dienstleistern und Verwaltungen dazu eingeordnet werden?

Die Aussagen der Gespräche und die Ergebnisse der vier verwerteten Forschungsmodule liegen auf zwei unterschiedlichen Ebenen. Die erste Ebene bezieht sich auf den spezifischen Markt im Umweltbereich und beleuchtet hier den **Bedarf** – Bedarf an Qualifikation, an Zusammenarbeit, an Ausbildungsmöglichkeiten. Die zweite Ebene beleuchtet dagegen spezifische Fragen des Zusammenspiels zwischen öffentlichen und privaten Playern und berührt damit die Rahmenbedingungen, unter denen die Aufgaben im Umweltbereich abgewickelt werden; es ist also die Ebene der **Governance**.

Wenn die Rolle privater Dienstleister vor allem unter **Bedarfsaspekten** diskutiert werden soll, dann kann zuerst festgehalten werden, dass Lokalkörperschaften heute eine wesentliche Rolle im Umweltbereich spielen. Zentrale Akteure sind hier die Bezirksgemeinschaften und die Inhouse-Gesellschaften, die einen Großteil der Leistungen abdecken. Es gibt also einen Markt, der in erster Linie durch die Körperschaften selbst abgedeckt wird. Die Aufgaben der Lokalkörperschaften werden insgesamt tendenziell zunehmen, vor allem im Mobilitäts- und noch mehr im Energiebereich, wenn man auch sagen muss, dass ziemliche Unsicherheit über den diesbezüglichen zeitlichen Rahmen herrscht. Vor allem im Energiebereich erscheint heute ein gewisser Mangel an ingenieurtechnischen Diensten und an Kompetenz rund um den sparsamen Einsatz von Energie zu bestehen, vor allem bei den größeren Akteuren, während kleinere Gemeinden und Bezirksgemeinschaften eher einen Energiebeauftragten brauchen, der weniger ein absoluter Spezialist sein muss, sondern vielmehr die vielfältigen Aspekte im Energiebereich als primärer Ansprechpartner abdecken muss. Ein gewisser Hinweis auf Bedarf ergibt sich auch aus der Betrachtung der verwaltungsinternen Weiterbildungsnachfrage: neben technisch-fachlichen Aspekten werden auch solche des rechtlichen Rahmens und Themen der Kommunikation und Sensibilisierung genannt. Die Nachfrage nach Rechtskompetenz ergibt sich aus der manifestierten Rechtsunsicherheit vor allem kleiner Gemeinden, jene nach kommunikativen Fähigkeiten aus den Anforderungen bei Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung. Für den Mobilitätsbereich wird ein zunehmender Stellenwert gesehen, allerdings herrscht bezüglich der Rolle der Lokalkörperschaften noch

größtenteils Unklarheit, sodass die Aussagen zum Bedarf an qualifiziertem Personal vage bleiben. Aus dieser Betrachtung kann man festhalten, dass sich vor allem in den zwei genannten Bereichen Spielräume für neue Arbeit abzeichnen.

Was lässt sich nun zu diesem wachsenden Arbeitsmarkt aus der Sicht privater Dienstleister sagen? Zuerst kann festgestellt werden, dass private Dienstleister im Umweltbereich bereits heute bestimmte Aufgaben von Lokalkörperschaften übertragen bekommen. Dabei werden einfache sowie regelmäßig anfallende Aufgaben in der Regel intern abgewickelt, während vor allem Projektierungs- und Planungsarbeiten, spezialisierte Beratungen, Expertisen, Analysen sowie die Realisierung von Baumaßnahmen ausgelagert werden. Spezialisierung ist also der entscheidende Treiber für die Verwaltungen, Dienste auszulagern.

Was zeichnet sich nun für die Zukunft ab? Aus der Sicht der Verwalter gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass sich die Rolle privater Dienstleister in Zukunft grundsätzlich ändern wird. Wichtige Aufgaben im Umweltbereich sollen in Südtirol öffentliche Aufgaben bleiben, und der Stellenwert der Inhouse-Gesellschaften wird eher zunehmen. Dazu kommen noch die öffentlich geförderten Organisationen wie EURAC oder TIS, die ebenfalls im privaten Markt der Umweltdienstleister mitmischen und einen Teil der Aufgaben übernehmen – und weiterhin übernehmen sollen. Auch schrumpfende Haushalte bedeuten kein Anwachsen des Marktes für private Dienstleister; vielmehr werden zuerst Synergien in der Verwaltung gesucht, bevor Leistungen ausgelagert und die Verwaltungen reduziert werden. Klammern öffentliche Kassen oder strategische Aufwertungen des privaten Bereichs sind also keine Treiber für private Dienstleister.

Was bleibt also als Fazit für die Entwicklung des Marktes für Dienstleister? Als Treiber in diesem Bereich verbleiben die insgesamt zunehmenden Aufgabenbereiche und die zunehmende Komplexität der Aufgaben, die an Dienstleister herangetragen werden. In diesem Kontext scheinen Kooperationen zwischen Dienstleistern ein Schlüssel für erfolgreiches Bestehen am Markt zu sein. Verwaltungen, die immer spezialisiertere Dienste nachfragen, gleichzeitig fachliche Betreuung bezüglich des rechtlichen Rahmens erwarten und auch sehr oft gemeinsam mit den Dienstleistern beträchtliche Projekte bezüglich Öffentlichkeitsarbeit stemmen müssen, lassen sich wohl nur im Verbund mehrerer Spezialisten zufrieden stellen.

Neben diesen Vorhersagen zum Stellenwert privater Dienstleister liefert die vorliegende Untersuchung aber auch deutliche Hinweise, dass die **Rahmenbedingungen** für die derzeitige Zusammenar-

beit nicht immer optimal sind. Bei der Zusammenarbeit entstehen für beide Seiten oft beträchtliche Reibungsverluste, vor allem deshalb, weil die Anforderungen der Verwaltungen andere sind wie jene des privaten Marktes. So erscheint es alles andere als gerechtfertigt, bei Auslagerung von Diensten an Private automatisch einen Effizienzgewinn zu postulieren. Die Interaktion zwischen den privaten Dienstleistern und öffentlichen Stellen bedarf aufgrund der Transparenzbestimmungen teilweise aufwändiger bürokratischer Abläufe im Vergabeverfahren, die etwaigen Effizienzgewinn wieder auffressen. Fachlich nicht ausreichend präzise Ausschreibungen können zudem zu aufwändigen Nachverhandlungen führen, die der Qualität der Arbeit auch nicht zuträglich sind. Auf dieser Baustelle ist noch einiges zu tun.

Planungssicherheit für Gemeinden und für Dienstleister schafft Qualität auf beiden Seiten. Zu dieser Planungssicherheit gehört unter anderem ein gemeinsamer strategischer Rahmen, an dem sich vor allem die Gemeinden mit ihren Aktivitäten orientieren können. Hier tut sich ein weiteres Feld für die Verbesserung des landesweiten Planungsrahmens auf.

Immer in Bezug auf Planungssicherheit ist die mehrmals beklagte Rechtsunsicherheit zu nennen, die in den Gemeinden oft herrscht und dazu führt, dass eine längerfristige Planung nicht passiert.

Verwalter fordern bei den privaten Dienstleistern immer öfter Beraterleistungen ein, bei denen man auf ein Vertrauensverhältnis zwischen Verwaltung und Dienstleistern setzt. Dieser Wunsch ist schwer in Einklang mit den Transparenzbestimmungen zu bringen, die die Verwalter auf der anderen Seite einschränkt und eine kontinuierliche Zusammenarbeit erschwert.

Um zentrale Ergebnisse noch einmal auf den Punkt zu bringen und gleichzeitig den Fokus in die Zukunft zu werfen, werden im folgenden 10 Aussagen wiedergegeben, die auf zentralen Ergebnisse der Untersuchung beruhen und nach vorne schauen. Sie liegen auf den zwei oben genannten Ebenen: **Bedarf** – Bedarf an Qualifikation, an Zusammenarbeit, an Ausbildungsmöglichkeiten, und **Governance**, also die Fragen des Zusammenspiels zwischen öffentlichen und privaten Playern und die Rahmenbedingungen, unter denen dies erfolgreich geschehen kann.

„Umweltdienstleistungen rund um Gemeinden und Lokalkörperschaften stellen bereits heute ein nennenswerten Bereich des Südtiroler Arbeitsmarktes dar“

Lokalkörperschaften fragen bereits heute in nennenswertem Umfang Arbeit im Umweltbereich nach, wobei ein Teil dieser Arbeit in den Gemeinden selbst, ein Teil in den Inhouse-Gesellschaften und ein Teil in den Bezirksgemeinschaften anfällt. Private Dienstleister spielen in diesem Zusammenhang bereits heute eine prominente Rolle, vor allem bei hochqualifizierten Tätigkeiten und bei Tätigkeiten, die einmalig oder eher sporadisch auftreten. Es gibt also sehr wohl einen Markt, und private Dienstleister spielen hier eine wesentliche Rolle.

„Im Umweltbereich sind bei den Lokalkörperschaften Energie und Mobilität die zentralen Wachstumsbereiche“

Die Lokalkörperschaften werden sich in den nächsten Jahren zunehmend in den Bereichen Energie und Mobilität engagieren; quer dazu wird die Öffentlichkeitsarbeit als zunehmend wichtiges Tätigkeitsfeld genannt. Vor allem im Energiebereich gibt es einen Bedarf an technisch geschulten Fachkräften. In den wenigen großen Betrieben und Körperschaften werden Akademiker mit einer Ingenieurausbildung gebraucht, kleinere Organisationen suchen Personen mit technischen Fachwissen, aber kombiniert mit organisatorischen und kommunikativen Fähigkeiten.

„Die Kombination aus spezifischem Fachwissen, rechtlichem Know How und kommunikativen Fähigkeiten ist eine ideale Basis für eine freiberufliche Tätigkeit im Umweltbereich“

Der tendenziell wachsende Markt für Umweltdienstleistungen rund um Lokalkörperschaften lässt sich nicht 1:1 auf jenen für private Dienstleister ausdehnen, weil in der Regel nur hoch spezialisierte Aufgaben – vor allem Projektierungs- und Planungsarbeiten, spezialisierte Beratungen, Expertisen, Analysen sowie die Realisierung von Baumaßnahmen – ausgelagert werden. Ein Markt entsteht also in erster Linie für spezialisierte Dienste und entsprechend spezialisierte Dienstleistungen. Verwaltungsrechtliches Know How und kommunikative Fähigkeiten ergänzen fachliche Kompetenzen ideal.

„Kooperation von Dienstleistern ist eine erfolgversprechende Antwort auf die Nachfrage nach immer spezialisierteren Aufgaben“

Der Markt nach Dienstleistungen wird von der Spezialisierung der Materie angetrieben. Verwaltungen erwarten von Dienstleistern neben der Lösung dieser tendenziell komplexer werdenden Aufgaben auch noch verwaltungsrechtliches Know How und Kommunikationsfähigkeiten. Kooperationen können Dienstleister in die Lage versetzen, diesen Anforderungen gerecht zu werden.

„Das Aus- und Weiterbildungsangebot für Südtiroler Jugendliche im Umweltbereich weist keine fachlichen Lücken auf“

Die Analyse des Aus- und Weiterbildungsangebotes in Südtirol und den angrenzenden Regionen zeigt ein umfangreiches Angebot, das viele Fachbereiche abdeckt. Die Aussagen auf der Nachfrageseite zur gewünschten Ausbildung beschreiben einen gewissen Trend weg von allzu spezialisierten Ausbildungen hin zu soliden Grundausbildungen, die dann mit Weiterbildungskursen vertieft werden können. Trotzdem könnte es interessant sein, den einen oder anderen Fachlehrgang mit Kompetenzen anzureichern, die sich aus der Beschreibung des heutigen Bedarfs ergeben: Grundkenntnisse in Verwaltungsrecht, Kompetenzen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, aber auch grundlegende unternehmerische Kenntnisse in Hinblick auf eine mögliche spätere Selbstständigkeit.

„Unklare Aufgabenverteilung zwischen Verwaltungen sind ein wesentliches Hemmnis für Fortschritte in der Umweltpolitik“

Der rechtliche Rahmen im Umweltbereich ist alles andere als klar. Eine ganze Reihe von EU-Richtlinien warten auf ihre Umsetzung oder werden lückenhaft umgesetzt, daneben gibt es Unklarheit bezüglich Zuständigkeit zwischen Nationalstaat, Länder und Kommunen. Diese unklare Aufgabenverteilung führt bei den Akteuren zu abwartenden Haltungen und hemmt damit den Markt der Umweltdienste.

„Ein fehlender, nicht aktualisierter oder unzureichend kommunizierter programmatischer Rahmen auf Landesebene blockiert Fortschritte im Umweltbereich auf kommunaler Ebene“

Die Rechtsunsicherheit ist ein Hemmschuh für kommunale Aktivität im Umweltbereich. Lokalkörperschaften setzen im Umweltbereich aber nicht nur gesetzliche Vorschriften um, sie gestalten auch aktive Politik, die sich an einer zentralen Programmatik ausrichten muss. Diese Programmatik ist in Südtirol nicht in allen Bereichen aktuell oder ausreichend kommuniziert. Dies stellt so wie die Rechtsunsicherheit einen Hemmschuh für Aktivitäten dar.

„Der Umweltbereich eignet sich als Tätigkeitsfeld für private Dienstleister nur dann, wenn eine Professionalisierung auf mehreren Ebenen stattfindet“

Eine für beide Seiten – öffentliche Verwaltungen und private Dienstleister – erfolgreiche Zusammenarbeit bedarf einer Professionalisierung auf mehreren Ebenen: die politische Ebene muss in ihren Zielvorgaben klar sein, die Ebene der Verwaltung muss sich bei der Vergabe von Diensten professionalisieren, und die lokalen Dienstleister müssen sich der internationalen Konkurrenz stellen, gegen die sie nur mit hochwertigen Dienstleistungen bestehen können.

„(Überzogene) Transparenzbestimmungen verhindern eine auf Vertrauen basierende, längerfristige Zusammenarbeit zwischen (Lokal-)Körperschaften und privaten Dienstleistern“

Transparenzbestimmungen schützen vor Willkür bei der Auftragsvergabe und sollen Qualität sichern. Verwaltungen verlangen gleichzeitig aber qualifizierte, lokale Ansprechpartner, zu denen sie ein Vertrauensverhältnis aufbauen können und wo Kontinuität auch einen Wert hat. Es muss deshalb darauf geachtet werden, dass diese Bedürfnisse der Verwaltungen nicht durch überzogene Transparenzbestimmungen zu weit in den Hintergrund rücken.

„Inhouse-Gesellschaften müssen sich in ihrem Rollenverständnis und ihren Aufgabenbereichen klarer vom Markt abgrenzen“

Inhouse-Gesellschaften spielen als Player in vielen neuen Bereichen eine zentrale Rolle, so in der Forschung und bei der

Innovationsförderung. Dabei gelingt es nicht immer, die Grenze zu bereits marktfähigen Diensten zu ziehen. Damit sich ein qualitativ hochwertiger Dienstleistungssektor entwickeln kann, muss diese Grenze klarer gezogen werden.

8 Literatur

Andere Produkte zu diesem Projekt:

Cannata, G. (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 1: I servizi ambientali nei comuni: situazione attuale e prospettive di sviluppo. Bolzano: apollis.

Abrate, S., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 2: Descrizione dell'offerta formativa nel settore ambientale nella Provincia di Bolzano e nei territori confinanti. Relazione finale. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Vinci, A., S. Giona (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 3: Sviluppo dei servizi in ambito ambientale nel medio-lungo periodo - Ricerca sullo sviluppo dell'assetto normativo locale, nazionale ed europeo e sul Public Management come strumento nella gestione dei servizi in ambito ambientale per una più efficiente amministrazione. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.

Vinci, A., S. Abrate (2014): Il settore ambientale come motore per il mercato del lavoro in Alto Adige? Analisi del fabbisogno di prestazioni in materia ambientale agli enti locali per prospettive di lavoro autonomo. Modulo 4: Uno sguardo all'estero - Ricerca sullo stato dell'organizzazione delle Amministrazioni austriache in materia di servizi ambientali. Bolzano: Ökoinstitut Südtirol/Alto Adige.