Die Entsorgung der Zukunft
Strategie- und Organisationsdesignentwicklung bei der FES

Von Alexandra Chmielewski, Svenja Hoffmann und Thomas Schumacher

Um sich geschäftlich breiter aufzustellen und fit für die Zukunft zu machen, hat die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES) einen umfangreichen Strategieprozess angestoßen – unter Beteiligung von Mitarbeitenden aus allen Bereichen. Aktuell geht es an die Umsetzung.

Unternehmen FES

Die Stadt Frankfurt am Main führt seit 1998 die kommunale Abfallentsorgung auf der Grundlage einer sogenannten Institutionalisierten Öffentlichen Privaten Partnerschaft (IÖPP) durch. Kooperationsgesellschaft ist die Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH (FES), an der gegenwärtig die Stadt Frankfurt am Main mit 51 % und als privater Partner die Remondis GmbH & Co. KG mit 49 % beteiligt sind.

Die FES ist aus dem früheren Amt für Abfallwirtschaft und Stadtreinigung der Stadt Frankfurt hervorgegangen. Heute handelt es sich um das größte Entsorgungsunternehmen in der Rhein-Main-Region. Die FES bietet Dienstleistungen rund um die Entsorgung und Flächenreinigung für Kommunen, Industrie, Handel, Gewerbe und Privatkunden an. Nach wie vor ist die Stadt Frankfurt am Main der größte Kunde. Die Grundlage für die Aufgaben, die die FES für die Stadt ausführt, bilden unter anderem die Abfallsatzung und Straßenreinigungssatzung der Stadt Frankfurt am Main.

KURZER GESCHICHTLICHER HINTERGRUND DER FES

Die Stadt Frankfurt erteilte im Jahr 1855 die ersten Aufträge zur Abfuhr von Unrat an einzelne Bauern. Diese Aufgabe wurde 1873 kommunalisiert und an ein neu gegründetes städtisches Fuhramt übertragen, das ab dann mit einem eigenen Fuhrpark den privaten Hausmüll und den Straßenkehricht beseitigte. Hierbei handelte es sich um die erste kommunale Müllabfuhr Deutschlands.

Die weitere Entwicklung führte unter anderem 1965 zur Errichtung einer Abfallverbrennungsanlage in der Frankfurter Nordweststadt, zur Einführung der Altpapiertonne im Stadtgebiet von Frankfurt im Jahr 1986, zur ersten flächendeckenden mobilen Sonderabfallsammlung ab 1988 und zur Einführung der Gelben Tonne 1992. Drei Jahre später wurde die FES von der Stadt Frankfurt am Main als alleinige Gesellschafterin gegründet. 1998 übernahm Remondis als heute größtes deutsches Entsorgungsunternehmen einen Minderheitsanteil an der FES, gemeinsam mit der Führung des operativen Geschäfts.

Infolge eines 2014/2015 von der EU-Kommission durchgeführten Pilotverfahrens war die bis dahin übliche Vergabepraxis für die Dienstleistungsaufträge der Stadt Frankfurt nicht länger möglich. Aus diesem Grund wurden alternative Vorgehensweisen für eine von der EU-Kommission geforderte transparente und vergaberechtskonforme Wettbewerbssituation geprüft. Das Ergebnis war eine EU-weite Ausschreibung des Minderheitsgesellschaftsanteils des privaten Partners. An dieser Ausschreibung beteiligten sich verschiedene Unternehmen der Entsorgungsbranche. Der bisherige Partner Remondis ging aus diesem Verfahren als Sieger hervor. Im Jahr 2020 wurde die Partnerschaft zwischen der Stadt Frankfurt und Remondis für 20 Jahre erneuert – Remondis hält weiterhin 49 % der Gesellschaftsanteile.

Entwicklung einer neuen Unternehmensstrategie

AUSGANGSLAGE

Ein zentrales Ziel im Zuge der Neuvergabe der strategischen Partnerschaft war es, langfristig die Zukunftsfähigkeit der FES zu sichern. Entsprechend sind beide Gesellschafter im 2020 abgeschlossenen Konsortialvertrag weitreichende Verpflich-

Die FES beschloss die Frage nach der eigenen Zukunftsfähigkeit neu aufzugreifen.

tungen eingegangen: Während die Stadt für die 20-jährige Vertragslaufzeit die Sicherstellung der FES-Standorte, die Unterstützung bei der weiteren Standortsuche sowie die Erfüllung der Rahmen- und der Leistungsverträge garantiert, hat sich Remondis auf konkrete Beratungs- und Unterstützungsmaßnahmen bei Zukunftsthemen in den Bereichen Digitalisierung, Emissions- und Immissionsreduktion, nachhaltige Beschaffung sowie bei der Abwicklung der Entsorgungs- und Reinigungsaufgaben verpflichtet.

Vor dem Hintergrund der strategischen Ansprüche beider Gesellschafter, aber auch mit Blick auf die zunehmenden gesamtgesellschaftlichen Herausforderungen, den spürbaren Fachkräftemangel, Veränderungen in Arbeitsweisen und Techniken, neuen Branchentrends sowie eine insgesamt zunehmende Komplexität beschloss FES kurze Zeit nach Abschluss des Vertrages, die Frage nach der eigenen Zukunftsfähigkeit auch selbst neu aufzugreifen.

Zu diesem Zweck wurde Anfang 2021 in einem ersten Schritt eine Stabsstelle Unternehmensentwicklung eingerichtet, deren Aufgaben neben dem Monitoring der Umsetzung des Vertragswerks in der Unterstützung und Begleitung der Gesamtorganisation bei strategischen Fragestellungen besteht.

Ein halbes Jahr später wurde dann von der Geschäftsführung und den Gesellschaftern die Initiierung eines umfassenden Strategieprozesses vereinbart. In diesem sollten die bisherigen Unternehmensziele und strategische Ausrichtung auf den Prüfstand gestellt werden, um dann eine langfristige Zukunftsstrategie zu entwickeln, welche die Anpassung an neue und sich ändernde Herausforderungen ermöglicht, nach innen Identität schafft und nach außen die Attraktivität der FES erhöht.

KONZEPTION

Um den komplexen Anforderungen an den Prozess gerecht zu werden und lösungsorientiert in einem überschaubaren Zeitraum zu verwertbaren Ergebnissen zu kommen, hat sich die Geschäftsführung für den Einsatz eines erprobten strategischen Vorgehensmodells (»osb-i-Strategieschleife« und »osb-i-Organisationsdesignnavigator«) und für eine externe Begleitung und Steuerung durch das Beratungsunternehmen osb international entschieden.

Von Anfang an wurden viele Mitarbeitende – ungeachtet der Hierarchie und Bereichszugehörigkeit – in den Strategieprozess eingebunden und unterschiedliche Teams zusammengestellt. Den Kern des Prozesses bildete ein Strategieteam, bestehend aus der Geschäftsführung sowie den Bereichs- und Abteilungsleitungen sowie den Stabsstellen IT und Unternehmensentwicklung. Dieses Team erarbeitete und gestaltete miteinander die Strategie.

In zahlreichen Workshops wurde an der Unternehmensstrategie, am Leitbild sowie an der Antwort auf die Frage gearbeitet, in welchem Maße das Organisationsdesign an die neue Strategie anzupassen ist.

Die jeweiligen Arbeitsergebnisse und Initiativen des Strategieteams wurden in sogenannten Impulsteams diskutiert und kommentiert und um eigene Ideen ergänzt. Jedes dieser Impulsteams bestand aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aller Bereiche der FES und bildete somit die FES im Kleinen ab. Insgesamt nahmen knapp 70 Personen regelmäßig aktiv an diesen Team-Besprechungen teil. Bis Juli 2023 fanden sieben Impulsteam-Meetings statt.

Zusätzlich begleitete ein Redaktionsteam kommunikativ den Prozess und informierte regelmäßig intern über die aktuellen Sachstände und Ergebnisse im Intranet, sowie in der Mitarbeiter-App, und organisierte bei Bedarf thematische »Rundtouren« in die Betriebsstätten, bei denen die operativ Mitarbeitenden über Ergebnisse informiert wurden.

VORGEHENSWEISE UND WESENTLICHE ERGEBNISSE

Der Strategie- und Organisationsdesignprozess umfasste sechs Schwerpunkte und wurde in Anlehnung an die in der »osb-i-Strategieschleife« sowie dem osb-i Organisationsdesign-Navigator vorgesehenen und erprobten Abläufe in folgender Reihenfolge bearbeitet:

- Entwicklung der Unternehmensstrategie
- Entwicklung des Leitbilds mit Vision, Mission und Werten
- Anpassung der Organisation an die Unternehmensstrategie

Aktuell noch in der Bearbeitung bzw. Umsetzung:

- Erhöhung der Wirksamkeit von Unternehmenskommunikation
- Weiterentwicklung von Führungsverständnis und -praxis
- (Weiter-)Entwicklung der Geschäftsfelder

Von Anfang an wurden viele Mitarbeitende – ungeachtet der Hierarchie und Bereichszugehörigkeit – in den Strategieprozess eingebunden.

Entwicklung der Unternehmensstrategie

Am Beginn des Strategieprozesses standen eine ausführliche Analyse der Ist-Situation der FES durch das Strategieteam und die Entwicklung erster Optionen vor dem Hintergrund der erarbeiteten Erkenntnisse zu Markt, Wettbewerb, Branche etc. Zentrale Herausforderungen wurden dabei z.B. hinsichtlich der digitalen Transformation (wie digitale Tourenplanung und Nachweisführung), des Fachkräftemangels (Fahrermangel), der Nachhaltigkeitsanforderungen, aber auch der teilweise widersprüchlichen Ausrichtung des Satzungs- und gewerblichen Geschäfts deutlich. Daneben stellten spezifische Entwicklungen wie die zunehmende Vermüllung des öffentlichen Raumes seit der Corona-Pandemie, die damit eng zusammenhängende sogenannte Hotspotentwicklung sowie ein verändertes Serviceverständnis und gestiegene Serviceerwartungen seitens Auftraggeber, Kunden und der Gesellschafterinnen die FES vor neue Aufgaben.

Im Anschluss an die Analysephase entwickelten die Impulsteams gemeinsam mit dem Strategieteam mehr als 140 Projektideen, um neue Potenziale zu erschließen bzw. vorhandene Angebote auszuweiten. Die Projektideen wurden mehrfach nachgeschärft und geclustert. In diesem Prozess kristallisierten sich fünf zentrale Handlungsfelder heraus, die für die

Im Anschluss an die Analysephase entwickelten die Impulsteams gemeinsam mit dem Strategieteam mehr als 140 Projektideen.

Zukunftsfähigkeit der FES von entscheidender Bedeutung sind: Stadtsauberkeit und Lebensqualität, Kreislaufwirtschaft, Klimaneutralität und Energie, Zero Waste sowie Digitale Services und Produkte.

Die weitere Bearbeitung der identifizierten Themen gestaltete sich anspruchsvoll: Während die Förderung der Digitalisierung in Summe deutlich vorangeschritten ist, geht die für die Umsetzung der Strategie notwendige Suche nach neuen Standorten im Stadtgebiet Frankfurt und in der Region nur schleppend voran.

Schließlich steht die FES wie andere Unternehmen auch u.a. angesichts des demographischen Wandels zunehmend vor der Herausforderung, die Arbeitgeberattraktivität weiter zu stärken, um neue Kolleginnen und Kollegen zu gewinnen. Um die genannten Themen weiter zu befördern, sind zusätzliche Arbeitsgruppen gegründet worden, die ihre Ergebnisse im Arbeitsalltag beisteuern.

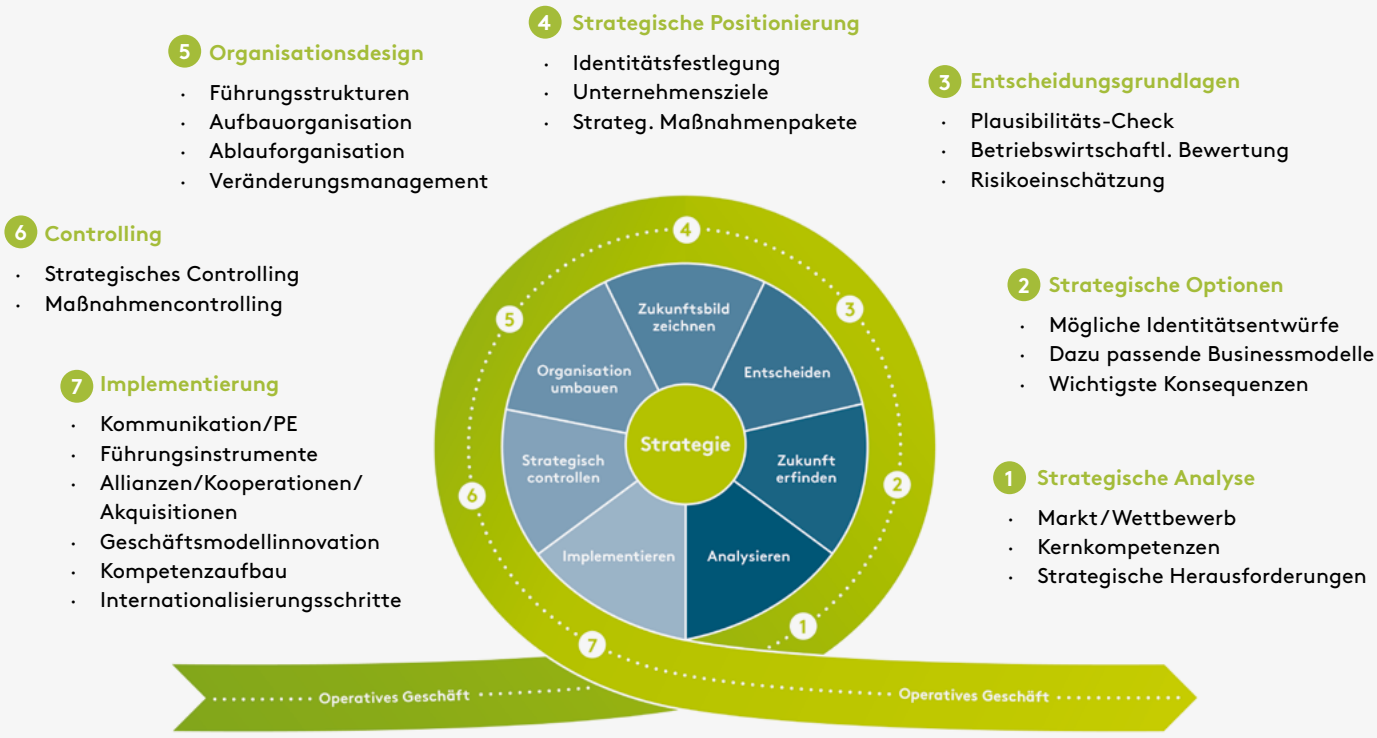


Abbildung: osb-i Strategieschleife

Die Leitbildentwicklung

Vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung wurden in einem zweiten Schritt das FES-Selbstverständnis und die Grundprinzipien des Miteinanders auf den Prüfstand gestellt. Anschließend wurde ein neues Leitbild, bestehend aus Vision, Mission und Werten, mit dem Ziel entwickelt, Orientierung nach innen zu bieten und nach außen deutlich zu machen, wofür die Organisation steht.

Während die Entwicklung der Vision (»Miteinander. Für eine lebenswerte Zukunft.«) und Mission (»Wir sorgen für Sauberkeit, sichern Rohstoffe und schützen die Umwelt.«) hauptsächlich durch das Strategieteam und die Impulsteams erfolgte, lag der Ausarbeitung der Werte ein breit angelegter Beteiligungsprozess zugrunde.

Zu unterschiedlichen Anlässen und in verschiedenen Kontexten wurden Mitarbeitende in knapp 500 Abstimmungen zu unterschiedlichen Themen befragt, die Rückschlüsse auf die Unternehmenswerte zulassen. Fünf zentrale Wertepaare wurden identifiziert und schließlich gemeinsam konkretisiert. Zur weitergehenden Einbindung der Mitarbeitenden fand unter anderem eine große Rundtour in den FES-Betriebsstätten zur Vorstellung des Leitbilds statt; hier waren 1.300 Mitarbeitende involviert. Die fünf ausgearbeiteten Wertepaare gilt es nun mit Leben zu füllen. Für die nahe Zukunft stehen unterschiedliche Maßnahmen an, um zu illustrieren, was sich im operativen Alltag mit den Ansprüchen »kunden- und lösungsorientiert, wertschätzend und transparent, verantwortungsvoll und wirtschaftlich, fachkundig und leistungsstark sowie sozial und vielfältig« konkret verbinden lässt. Bei einem Fotoshooting und Interviews mit Mitarbeitenden wurde herausgearbeitet und aufgezeigt, wie sie einzelne Werte leben und welchem Wertepaar sie sich besonders verbunden fühlen. Es sind diese persönlichen Einblicke, die die Werte greifbar und erlebbar machen.

Aus der Strategie abgeleitete Designkriterien definierten die Anforderungen an das Organisationsdesign.

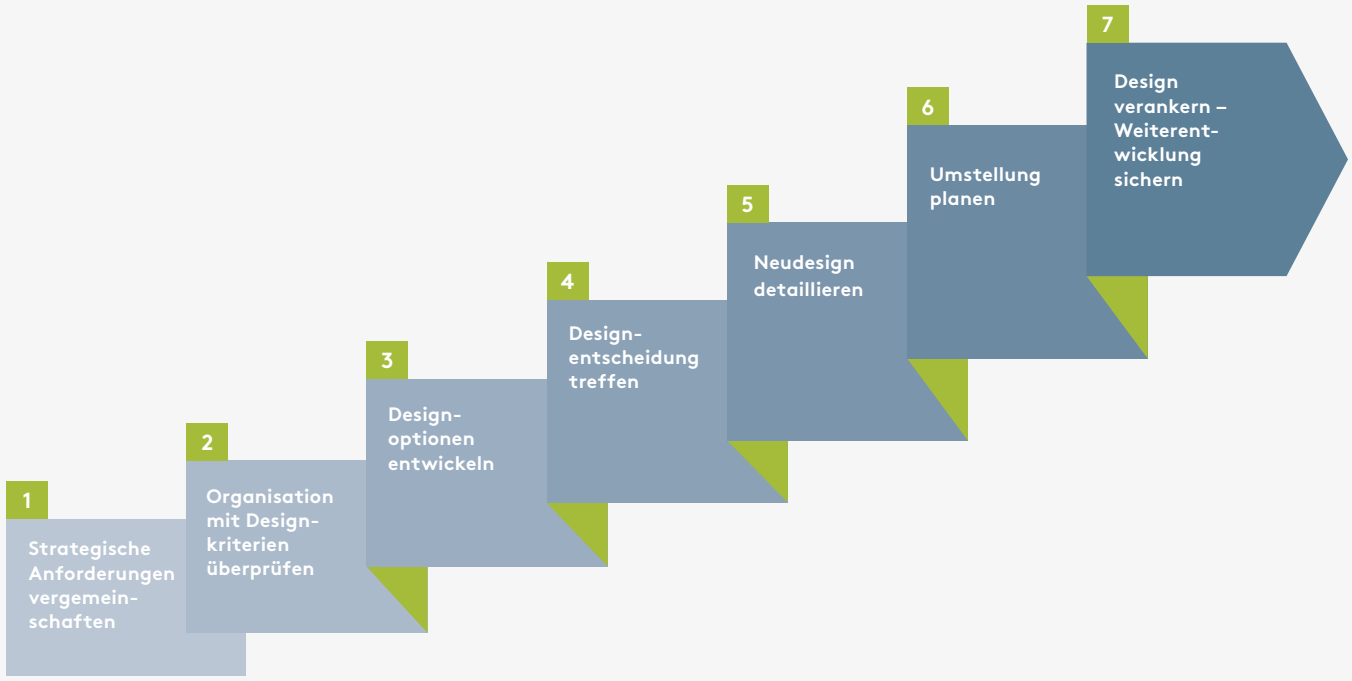


Abbildung: Vorgehen der Organisationsdesignentwicklung

Die Entwicklung des Organisationsdesigns

Ab Mitte 2023 rückte dann in der dritten Phase des Entwicklungsprozesses – die Überprüfung des Organisationsdesigns im Hinblick auf die Passung und Unterstützung der strategischen Ziele in den Vordergrund.

Im ersten Schritt entwickelte das Strategieteam dazu aus der Strategie abgeleitete Designkriterien, welche die Anforderungen an das Organisationsdesign definierten. Demnach sollte das Organisationsdesign u.a.

- die Entwicklung neuer/anderer Produkte- und Geschäftsfelder ermöglichen,
- die Schnelligkeit von Prozessen und Entscheidungen erhöhen,
- die Kundenorientierung und -bindung stärken,
- Arbeitgeberattraktivität und Personalentwicklung unterstützen,
- die bereichsübergreifende Kooperation unterstützen,
- klare interne und externe Information & Kommunikation gewährleisten,
- den wirtschaftlichen Erfolg der FES stärken.

Auf dieser Grundlage wurden in der Folge die bestehende Struktur, die vorhandenen Steuerungssysteme, die Prozesse, die Personalsysteme, die horizontalen Verbindungen sowie die Führungspraxis einer ausführlichen Analyse unterzogen und überprüft, inwieweit sie die veränderten strategischen Ansprüche unterstützen bzw. in welchem Maße Handlungsbedarf bestand.

Relativ schnell stellte sich dabei heraus, dass die bestehende, stark funktional orientierte Organisation der FES – historisch gewachsen und nach unterschiedlichen Logiken konzipiert – im Unternehmensalltag bei der Bewältigung der neuen Themenstellungen und Herausforderungen rasch an ihre Grenzen stoßen würde.

Das Ziel der langfristigen Entwicklung eines attraktiven und marktnahen Zukunftsbildes konnte aus Sicht des Strategieteams mit dem bisherigen Organisationsdesign nicht mehr gewährleistet werden. Das galt insbesondere für die neuen Handlungsfelder »Zero Waste«, »Klimaneutralität und Energie« sowie »Digitale Services und Produkte«. Gleichzeitig steckt aber auch in den »klassischen« Geschäftsbereichen »Stadtsauberkeit und Lebensqualität« und »Kreislaufwirtschaft« noch weiteres geschäftliches Potenzial.

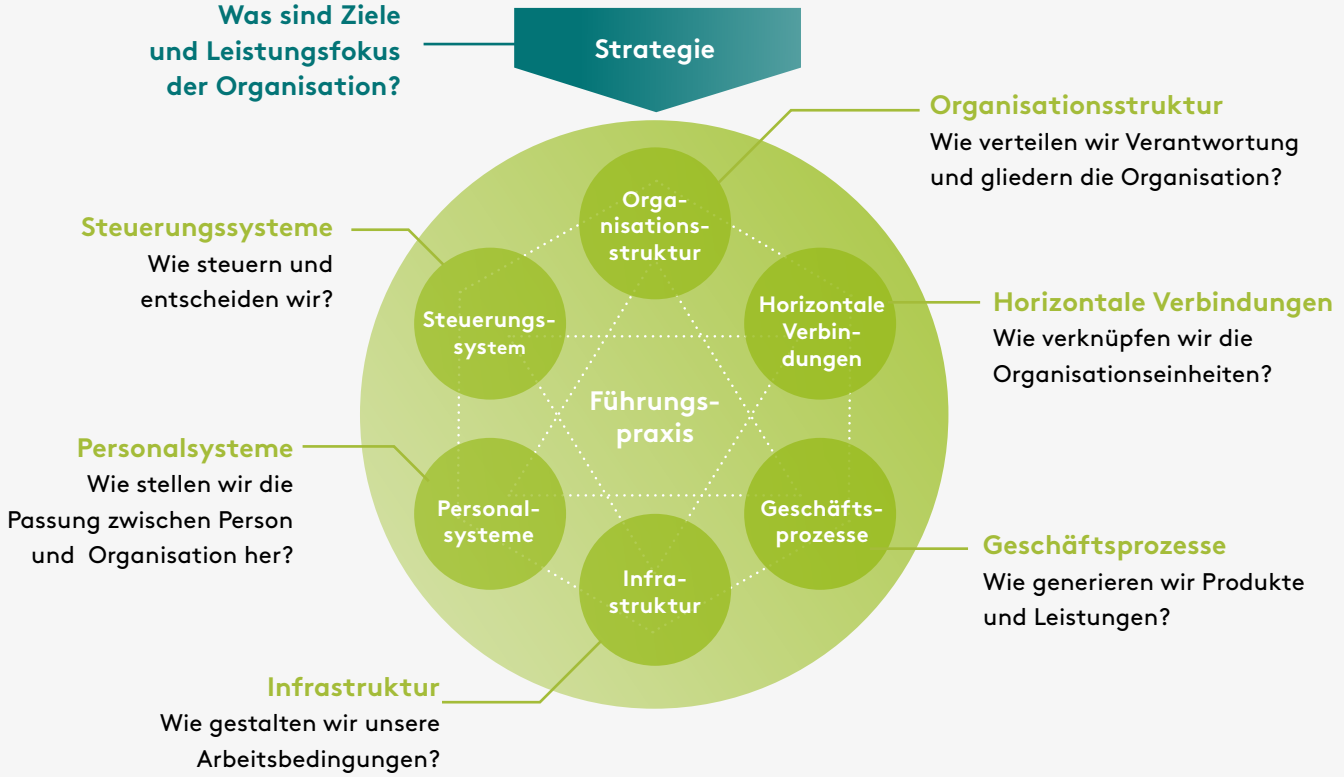
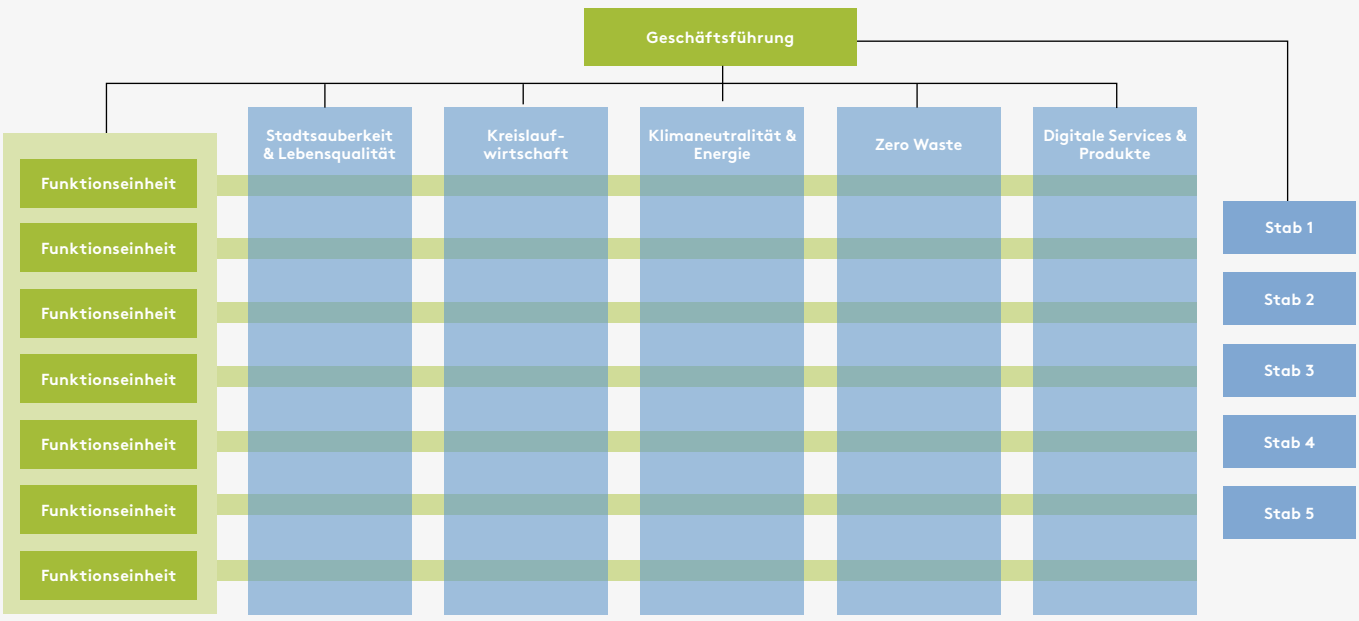


Abbildung: osb-i-Organisationsdesign-Navigator



Grobe Darstellung des neuen Organisationsdesigns

Angesichts der neuen strategischen Ausrichtung und Ziele, die u.a. eine höhere Anpassungsfähigkeit und Arbeitgeberattraktivität sowie die Möglichkeit zum Ausbau neuer Geschäftsfelder vorsehen, wurden zunächst mehrere alternative Optionen für das Organisationsdesign vom Strategieteam entwickelt und bewertet. Aufbauend auf die im Strategieprozess identifizierten Handlungsfelder sowie auf Basis einer Bewertung der Optionen entlang der obenstehenden Designkriterien, wurde schließlich entschieden, diese Handlungsfelder als zukünftige Geschäftsfelder zum Grundstrukturelement der neuen Organisation zu machen. Die Funktionen (z.B. Personal oder IT) und zentralen Services werden sich zukünftig stärker auf die Bedarfe und den geschäftlichen Erfolg der fünf Geschäftsfelder ausrichten.

Das bedeutet z.B. für das neue strategische Geschäftsfeld »Stadtsauberkeit und Lebensqualität«, dass zukünftig die darin zusammengefassten Abteilungen – Stadtreinigung und Entsorgungslogistik – gemeinschaftlich für die Erreichung der Ziele in diesem Geschäftsfeld verantwortlich sein werden.

Relativ schnell stellte sich heraus, dass die bestehende Organisation der FES im Unternehmensalltag bei der Bewältigung der neuen Themenstellungen rasch an ihre Grenzen stoßen würde.

Der Blick voraus und zurück

Nach der Entwicklung der Gesamtstrategie auf der Ebene der Gesamtorganisation und der Etablierung des neuen geschäftsfeldorientierten Organisationsdesigns sind die beiden bereits existierenden Geschäftsfelder »Stadtsauberkeit und Lebensqualität« sowie »Kreislaufwirtschaft« inzwischen mit ihrer zukünftigen Ausrichtung und dem organisatorischen Aufbau beschäftigt.

In einem jeweils extern unterstützten Entwicklungsprozess werden die strategische und die organisatorische Ausrichtung von den jeweiligen Führungsteams der Geschäftsfelder entwickelt. Auch für die drei neuen, derzeit noch nicht existierenden bzw. in Gründung befindlichen Geschäftsfelder (»Zero Waste«, »Klimaneutralität und Energie« sowie »Digitale Services und Produkte«) sind vergleichbare Entwicklungsprozesse vorgesehen. Parallel dazu werden auch die Funktionen, wie zum Beispiel Personal, IT und der kaufmännische Bereich, ihre Rolle und die Zusammenarbeit mit den Geschäftsfeldern neu ausrichten. Aufgrund der Verwaltungshistorie der FES in Verbindung mit den veränderten Serviceerwartungen seitens Auftraggeber*innen, Kund*innen und Gesellschafter*innen ist eine modifizierte Zusammenarbeit auch innerhalb der Organisation eine nicht unerhebliche Herausforderung.

Der organisationale Erfolg (auch in der öffentlichen Zuschreibung) hängt stark vom erfolgreichen Management der Widersprüche ab.

Eine zentrale Voraussetzung stellt dabei die Weiterentwicklung des Führungsverständnisses und die Verantwortungsübernahme für die Umsetzung der anstehenden strategischen Projekte in den Geschäftsfeldern dar. Gerade im Kontext der komplexeren Public-private-Partnership-Konstellation mit ihren deutlich multirationaleren Management- und Steuerungsanforderungen hängt der organisationale Erfolg (auch in der öffentlichen Zuschreibung) stark vom erfolgreichen Management der Widersprüche (z.B. wirtschaftliche und politische Erwartungen) ab. Die im aktuellen Tagesgeschäft immer wieder auftauchenden Entscheidungs- und Problemlösungsdilemmata (z.B. Durchsetzung der hoheitlichen Aufgaben versus Kund*innenorientierung und Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger/die Bevölkerung) erfordern von den Organisationsmitgliedern eine erhebliche reflexive Kompetenz in ihrer Praxis.

Hinzu kommen strukturell bedingte Herausforderungen gerade für das Satzungsgeschäft, in dem die drei Rollen zwischen der FES als Dienstleisterin im Bereich der Entsorgungslogistik und Straßenreinigung, der Stadt als Auftraggeberin (und gleichzeitiger Gesellschafterin) und den Bürgerinnen und Bürgern als Leistungsempfänger*innen diverse Spannungen und Widersprüche bereithalten. Diese konstruktiv zu managen, wird als wesentliche Fähigkeit eine »organizational capability« erfordern, die es auf den Ebenen der Organisation, der Teams und auch auf individueller Ebene weiterzuentwickeln gilt.

Daneben werden noch andere Geschäftsmodelle, z.B. in der Kreislaufwirtschaft ein klassisch gewerbliches Geschäft, und künftig andere wie z.B. digitale Geschäftsmodelle unter einem Dach existieren. Dies wird die Komplexität und Anforderungen an die Gesamtorganisation im Hinblick auf die Differenzierung und Integration zusätzlich erhöhen.

Die entwickelte Strategie und das neue Organisationsdesign bieten dafür einen sinnvollen ersten Schritt in eine spannende Zukunft innerhalb einer sich dynamisch weiterentwickelnden Branche. Geradezu wegweisend scheint in diesem Zusammenhang die ursprüngliche Intention der Stadt bei der Ausschreibung der Minderheitengesellschaftsanteile: einen privaten Partner zu finden, der für die gesamte Zeit der Vertragsdauer Beiträge zur Zukunftssicherung des gemeinsamen Unternehmens leistet – eine Aufgabe, der sich Remondis mit viel Erfahrung und Vernetzung sowie vorhandenen Strukturen im Entsorgungsgeschäft bislang sehr erfolgreich stellt.

Dieses »Frankfurter Modell« einer geteilten Verantwortung für die Zukunftssicherung zwischen Kommune und privatem Dritten fand und findet Nachahmer*innen in der Branche. Gleichzeitig hat sich die FES selbst mit dem Strategie- und Organisationsprozess der Verantwortung gestellt, die eigene Organisation zu befähigen und weiterzuentwickeln, um eine Entsorgung der Zukunft sicherzustellen. In den folgenden Jahren wird die (Weiter-)Entwicklung der Geschäftsfelder und die Anpassungsfähigkeit der Gesamtorganisation im Fokus stehen.

Alexandra Chmielewski

Leitung Unternehmensentwicklung
FES Frankfurter Entsorgung- und Service GmbH

alexandra.chmielewski@fes-frankfurt.de

Svenja Hoffmann

Unternehmensentwicklung
FES Frankfurter Entsorgung- und Service GmbH

svenja.hoffmann@fes-frankfurt.de

Prof. Dr. Thomas Schumacher

Partner der osb international,
Management- und Organisationsberater

thomas.schumacher@osb-i.com

osb international systemic consulting

Wir sind Sparringpartner für die zentralen Gestaltungsfelder Ihres Unternehmens

Führung
Gemeinsam in Führung gehen.

Veränderung
Bewegung für die Zukunft erzeugen.

Strategie
Organisationen auf die Zukunft ausrichten.

Organisation
Organisationen eine wirksame Gestalt geben

Treffen Sie uns bei einem unserer Lernwege

Unsere Lernwege bieten Beraterinnen und Beratern sowie Managerinnen und Managern eine exzellente Möglichkeit zur individuellen Weiterbildung, Professionalisierung und persönlichen Entwicklung im Bereich des Kern-Know-hows der osb international.

Erfahren Sie mehr unter osb-i.com