



Informationsvorlage

TOP:
Vorlagen-Nummer: **VI/2016/01906**
Datum: 30.08.2016
Bezug-Nummer.
PSP-Element/ Sachkonto: 1.55101 Grünflächen
und Parkanlagen
Verfasser: FB Umwelt

Beratungsfolge	Termin	Status
Ausschuss für Ordnung und Umweltangelegenheiten	13.10.2016	öffentlich Kenntnisnahme
Ausschuss für Stadtentwicklung	27.10.2016	öffentlich Kenntnisnahme
Ausschuss für Finanzen, städtische Beteiligungsverwaltung und Liegenschaften	15.11.2016	öffentlich Kenntnisnahme
Hauptausschuss	16.11.2016	öffentlich Kenntnisnahme
Stadtrat	23.11.2016	öffentlich Kenntnisnahme

Betreff: Pflegekonzept der Stadt Halle (Saale) für die öffentlichen Grünflächen und Parkanlagen

Beschlussvorschlag:

Der Stadtrat nimmt die bisherigen Ergebnisse des Grünflächenpflegekonzeptes und das weitere Vorgehen der Verwaltung zur Kenntnis

Uwe Stäglin
Beigeordneter

Finanzielle Auswirkung: PSP-Element 1.55101 Grünflächen und Parkanlagen
35 T €: Deckung im Rahmen des für 2017 geplanten Budgets

Begründung:

Ein Grünflächenpflegekonzept bildet die Grundlage für die Organisation der unterjährigen Pflege der öffentlichen Parkanlagen und Grünflächen. Diese Vorlage beschreibt den derzeitigen Sachstand in der halleschen Grünflächenpflege und hat das Ziel, Organisation und Bewirtschaftung der Grünflächenpflege offenzulegen, um den Stadtrat am Ende des Prozesses die konkreten Zusammenhänge von Pflegeniveau und Ressourcen teilraumbezogen aufzuzeigen. Damit ist der Stadtrat künftig in der Lage, bereits während der Haushaltsberatungen den „Gegenwert“ der Grünflächenpflege zu definieren und festzulegen.

Rechtliche Grundlagen und Ziele der Grünflächenpflege

Durch stetige Ausbreitung der Siedlungsräume in Deutschland und der damit einhergehenden Versiegelung der Landschaft wächst die Bedeutung von Freiräumen in den städtischen Agglomerationen.

Diesen Freiräumen steht eine Vielzahl von Bedürfnissen gegenüber. Neben der Erholungsfunktion haben Freiräume auch für das Stadtklima, den Wasserhaushalt und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen eine große Bedeutung. Die Kommunen sind im Rahmen der Bauleitplanung (§1 Baugesetzbuch – BauGB) dazu verpflichtet, eine geordnete städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten und dazu beizutragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.¹

Zur Sicherung der Lebensqualität in Halle leistet die Stadtverwaltung mit der Unterhaltung von Grün- und Freianlagen einen großen Beitrag.

Die Bedeutung öffentlicher Grünanlagen als weicher Standortfaktor für die Attraktivität einer Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort ist beträchtlich. Vor dem Hintergrund des zunehmend bemerkbaren Klimawandels mit längeren Hitzeperioden und Tropennächten werden auf kurzen Wegen erreichbare Frischluftschneisen mit guter Aufenthaltsqualität außerdem aus gesundheitlichen Gründen immer wichtiger.

Das Grünflächenwesen ist geprägt durch zwei wesentliche Entwicklungen. Einerseits hat sich der Bestand kommunaler Grünflächen erhöht. Diese Flächenausweitungen in Verbindung mit erhöhtem Nutzungsdruck steigern die Anforderungen an den Anbieter „Grünflächenamt“ qualitativ und quantitativ.² Andererseits zieht die Finanzlage der Kommunen im Allgemeinen und der Stadt Halle (Saale) im Besonderen einen sparsamen Mitteleinsatz nach sich.

Die Verpflichtung der öffentlichen Hand zur Pflege des urbanen Grüns ist öffentlich-rechtlich und privat-rechtlich begründet:

Öffentlich-rechtlich betrachtet gebieten §§ 1 und 2 des Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Natur und Landschaft auf Grundlage ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen ausdrücklich u. a. im besiedelten Bereich zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und gegebenenfalls wieder-herzustellen. Bei der Bewirtschaftung von Grünflächen im Eigentum der öffentlichen Hand sollen dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sogar in besonderer Weise berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 4 BNatSchG).

Das Naturschutzrecht hat dabei explizit einen räumlich umfassenden, ganzheitlichen Ansatz im Auge, der auch auf begrünte Flächen im besiedelten Bereich zielt (OVG Koblenz, NVwZ

¹ und ²: Quelle: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zum Themenfeld „Grün und Umwelt“ <https://www.kgst.de/themenfelder/planen-bauen/gruen-und-umwelt/index.dot>

1992, 1000). Die Sicherung der Biodiversität in urbanen Räumen gewinnt damit immer größere Bedeutung.

Zudem verlangen die Grundsätze des kommunalen Handelns, einmal geschaffene Vermögenswerte pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen (§ 112 Kommunalverfassungsgesetz LSA - KVG LSA).

Privat-rechtlich ist eine Kommune über das Gesagte hinaus zur Pflege und Verwaltung der Grünflächen verpflichtet, wenn diese in ihrem Eigentum stehen. Konkret begründet ist dies durch die Pflicht zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit nach § 823 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Beachtet die Kommune diesen Mindeststandard nicht, läuft sie Gefahr, im Schadensfalle haftbar gemacht zu werden.

Aus diesen Rahmenbedingungen leiten sich folgende Ziele für die hallesche Grünflächenbewirtschaftung ab:

- nachhaltige Sicherung der Leistungsfähigkeit der Naturgüter
- Erhaltung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft
- Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit attraktiven Grünflächen in ausreichender Dimensionierung und guter Qualität und
- Erhaltung und Förderung der Wohnzufriedenheit unter Berücksichtigung stadtklimatischer, stadtökologischer und stadtgestalterischer Qualitäten,

die es mit den vorhandenen Ressourcen (Haushalts- und Stellenplan) bei größtmöglicher Minimierung der Haftungsrisiken zu erreichen gilt.

In diesem Spannungsfeld können die anzuwendenden Standards für die Organisation und Pflege von Grünflächen auf vielfältige Weise beeinflusst werden.

Struktur des Projektes „Grünflächenpflegekonzept“

Das Projekt verfolgt drei Ziele:

Im Wege einer Ist-Analyse verschafft es sich zunächst einen Überblick über die derzeit gepflegten Flächen (**Transparenz über die gepflegten Flächen**), um in einem zweiten Schritt das derzeitige flächenkonkrete Pflegeniveau darzustellen (**Transparenz über das flächenkonkrete Pflegeniveau**). In der letzten Phase ist zu prüfen, inwieweit Veränderungen im Pflegeregime möglich und sinnvoll sind (**Prüfung von Veränderungspotentialen**)

- a. durch Modifikationen in der Pflege
- b. unter Benennung möglicher Einsparpotentiale
- c. und Darstellung der Auswirkungen auf die Grünqualität der Stadt Halle (Saale)

und welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um diese Fragen befriedigend zu beantworten.

Transparenz über die gepflegten Flächen

Halle bietet eine überdurchschnittliche Versorgung mit Grünflächen! 18,88 qm Grün- und Parkanlagen stehen jedem Hallenser zur Verfügung (bei 233.000 Einwohnern gesamt, Stand: 2014). Die KGSt hat einen Median (= statistischer Mittelwert) von 12,48 qm pro Einwohner für das Jahr 2014 ermittelt (Anlage 8.3). Damit können die Hallenserinnen und Hallenser mehr Erholungsflächen genießen als die Einwohner in den meisten anderen Kommunen. Das ist Vergnügen und Verpflichtung für die Pflege zugleich.

Das Kommunale Anlagevermögen (KAV) erfasst u. a. die Verantwortlichkeiten der einzelnen Struktureinheiten der Verwaltung für die kommunalen Flächen (s. Anlage 2 Karte

Kommunales Anlagenvermögen - KAV - gesamt.) In der Anlage 3 sind aus dem KAV speziell die Grünflächen hervorgehoben und den Teilräumen zugeordnet. Überschlüssig handelt es sich hierbei um rund **2.210** ha.

Davon stellen sich

- 200 ha als naturnahe Bereiche (z. B. in den Flussauen oder Schutzgebieten) dar,
- 400 ha als gestaltete Grün- und Parkanlagen,
- 40 ha als Spielplatzgrün,
- 1.200 ha als Wald und
- 120 ha als Straßenbegleitgrün.

Weiterhin sind im Laufe des Jahres 2015 im Wege von Schnittstellenoptimierungen rund

- 250 ha aus dem FB Immobilien einvernehmlich – aber ohne zusätzliches Budget – dem Fachbereich Umwelt zugeordnet worden.

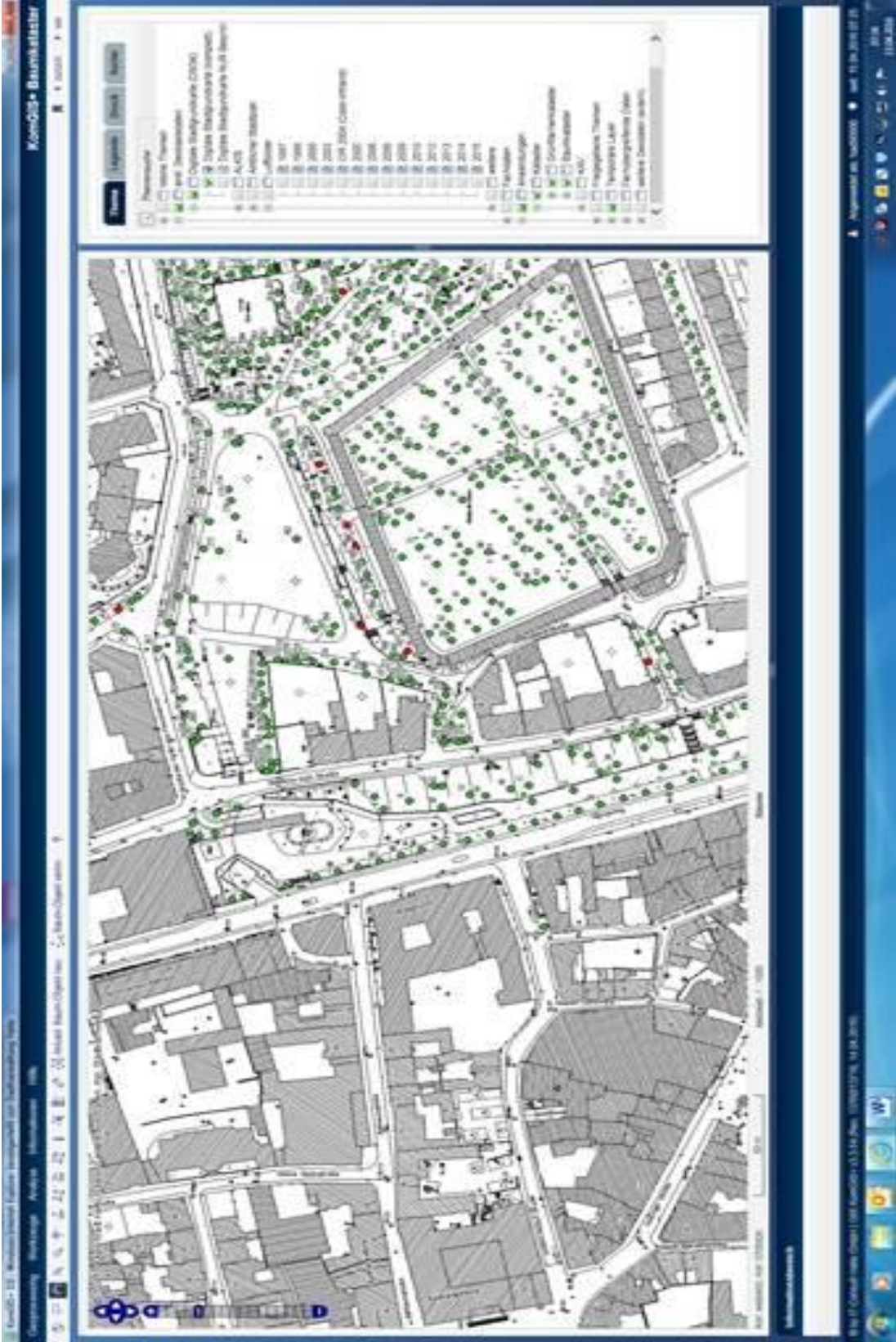
Hinzu kommen die Pflege und Gewährleistung der Verkehrssicherungspflicht für

- 25.000 Straßenbäume und
- 29.000 verkehrssicherungspflichtige Bäume in Anlagen bzw. Friedhöfen in Einwirkungsbereichen von öffentlichen Wegen und Plätzen.

Die Datengrundlagen zu diesen Flächen und Flächeninhalten sind von unterschiedlicher Qualität.

Der Flächeninhalt „Bäume“ beispielsweise ist in Form einer Baumdokumentation erfasst. Diese unterscheidet zwischen Straßen- und Anlagenbäumen. Hierin sind alle relevanten Daten für den einzelnen Baum, wie Standort, Baumart, Höhe, Stammumfang, Kronendurchmesser, Zustand, usw. enthalten. Sie dient nicht nur der Erfassung für den Inhalt und den Wert des (buchhalterischen) Anlagenbestandes zum Thema „Baum“, sie ist vielmehr vor allem unverzichtbar im Schadens- bzw. Versicherungsfall, denn sie belegt gegenüber dem Haftpflichtversicherer und dem Gericht, ob der oder die Verantwortliche - hier also die Stadt - ihre Überwachungspflichten sorgfältig und ausreichend erfüllt hat, wenn durch einen kommunalen Baum ein Dritter zu Schaden kam (s. z. B. <http://www.baumkataster.name/index.php/baumkataster>, s. Anlage 4). Die Dokumentation der Straßenbäume wird daher sorgfältig und laufend gepflegt. Es wird vor diesem Hintergrund aber auch deutlich, dass Bäume außerhalb von Straßen bislang nicht ebenso intensiv dokumentiert worden sind. Die Baumerfassung in Grünanlagen ist derzeit noch in Arbeit. Die Daten werden je nach personellen Möglichkeiten aufgenommen und aktualisiert. Die Stelle konnte nach eineinhalb Jahren zum 01.08.2016 wieder besetzt werden.

Screenshot Straßenbaumkataster
Teil I Grafik



Teil II Informationsebene

The screenshot displays the KomGIS+ Grafik 3.0 interface. The main map area shows a street layout with 'Wilhelm-Külz-Straße' and several buildings labeled with Roman numerals (II, III, IV) and numbers (13, 14). A tree identification tool is overlaid on the map, pointing to a tree. The tool's 'Identifikation' panel is open, showing the following information:

- BÄUME**
- Umfeldanalyse im Umkreis von 100 m eigenen Layer nicht analysieren?
- Objekt Nr.: 8179
- Baumidentifikation: 4
- Baumart botanischer Name: Tilia cordata 'Greenspire'
- Baumart deutscher Name: Sträbe
- gefällt: nein

Below the identification panel, there are options for 'Übernahme in ein anderes Thema' (selected), 'Gesamter Layer', and 'Ausschnitt'. A 'DIG. STADTGRUNDKARTE: DSGK_FO (GEBÄUDE)' layer is also visible. The bottom status bar shows '© by IT-Consult Halle GmbH | GIS KomGIS+ v3.3.54 (Bew. 1377013748, 18.04.2016)'.

Darüber hinaus wurde in den Jahren 2008 bis 2012 eine Grünflächendokumentation der planvoll angelegten Grünanlagen und Parks aufgebaut und punktuell bis 2014 fortgeführt.

Screenshot Grünflächenkataster - Grafik



Aus personellen Gründen (s. o.) konnten keine Anlagen mehr erfasst werden, die nach dem Jahre 2012 fertiggestellt oder der Verwaltung übergeben worden sind. Es fehlen beispielsweise die Flächen im Star Park sowie die aktuell über den FB Immobilien zugeführten 250 ha. Auch die Flächeninhalte der einzelnen Grünanlagen (Einzelbäume, Gehölze, Gebrauchsrasen, Stauden, Wechselbepflanzung etc. in Stück bzw. Flächenmaß) sind nicht oder nicht aktuell erfasst.

Der (unvollständige) Arbeitsstand zur Grünflächendokumentation stellt sich im Überblick gemäß Anlage 5 (Übersichtskarte zum Grünflächenkataster) dar.

Folgende Handlungserfordernisse ergeben sich für die Verwaltung durch schnellstmögliche interne oder externe kompetente Erledigung folgender Aufgaben:

- Aktualisierung der Daten der Grünflächendokumentation im Rahmen der bereits erfassten Anlagen/Flächen, insbesondere im Hinblick auf die konkreten Flächeninhalte innerhalb der Anlagen
- Aufnahme der seit 2012 fertiggestellten/der Verwaltung übergebenen Anlagen/Flächen
- Aufbau einer Dokumentation für Bäume in Grünanlagen
- Fortlaufende Pflege aller Datenbestände

Transparenz über das derzeitige flächenkonkrete Pflegeniveau

Die 400 ha planvoll angelegten und gestalteten Grün- und Parkflächen werden aktuell in drei verschiedenen Kategorien (Pflegeklasse 2 bis 4) gepflegt. Die Pflegeklassen unterscheiden und beschränken sich in der Häufigkeit der Rasenmähd. In der Kategorie 2 erfolgt die Rasenmähd wenigstens dreimal im Jahr, in der Kategorie 3 ein- bis zweimal im Jahr. Soweit Papierkörbe vorhanden sind, werden diese unabhängig von der Einordnung einmal in der Woche geleert. In der Kategorie 4 sind Pflege- und Säuberungsarbeiten nur noch bei groben Verunreinigungen, also anlassbezogen, möglich. Eine regelmäßige Gehölz-, Hecken oder Staudenpflege findet seit rund 10 Jahren in keiner Kategorie mehr statt. Das gleiche gilt für die Unterhaltung der Wege und der wassergebundenen Flächen.

Die derzeitige Einordnungen der einzelnen Grünanlagen in die einzelnen Pflegelevels lassen sich nach städtischem Teilraum und Kategorie geordnet der Anlage 6.1 und 6.2 entnehmen. Die ursprünglichen Inhalte der Pflegeklassen 1 bis 5 ergeben sich aus Anlage 14.

Prüfung von Veränderungspotentialen

Während im Jahre 2007 noch 83 % der gesamten Grünflächen (inklusive der naturnahen Bereiche und der gestalteten Parkanlagen) intensiv gepflegt wurden, sind es 2016 nur noch 14 %.

Eine Intensivpflege zeichnet sich – nach Definition dieses Konzepts - durch eine mindestens geringe, so doch regelmäßige, Pflege (drei- bis siebenmal/Jahr) aus. Eine Extensivpflege meint einen Pflegerhythmus von ein- bis zweimal/Jahr oder geringer.

Flächenentwicklung Grünflächen und Parkanlagen							
	2007	2012	2013		2014	2015	2016
Fläche Gesamt in ha	500* 100 %	640* 100 %	640 100%	Fläche gesamt in ha	640 100 %	640 100 %	890 100 %
Fläche intensiv Pflegeklasse 1 – 3 in ha	415 83 %	440 68,75 %	440 68,75 %	Fläche intensiv Pflegeklasse 1-2 in ha	240 37,5%	125 19,53 %	125 14,04 %
Fläche extensiv Pflegeklasse 4 -5 in ha	85 17 %	200 31,25 %	200 31,25 %	Fläche extensiv Pflegeklasse 3 - 5 in ha	400 62,5 %	515 80,47 %	765 85,96 %

*(naturnahe Bereiche plus gestaltete Grün- und Parkanlagen plus Spielplatzgrün)

Den Maßstab einer Intensivpflege erfüllt heute nur noch die Kategorie 2, so dass bereits Kategorie 3 (und höher) als Extensivpflege bezeichnet wird.

Die Einordnung der Anlagen in bestimmte Kategorien und Pflegeintervalle geschah bislang in Abhängigkeit des zur Verfügung stehenden Budgets und war in diesem Sinne fließend.

Trotz des Flächenaufwuchses von 2007 zu 2012 um 28 % (von 500 auf 640 ha) und des sinkenden Personalbestands (Anlage 12) wurde bis 2013 versucht, das intensive Pflegeniveau noch weitgehend aufrecht zu erhalten (Rückgang der intensiv gepflegten Flächen um „nur“ 14 %). Im Jahre 2014 kam dann der Bruch, weil mit zunehmendem Substanz- und Werteverlust in den Anlagen auch bei nunmehr annähernd gleichbleibendem Personalbestand der Pflegeaufwand unverhältnismäßig steigt. Es wurde eine Konzentration auf wenige repräsentative Flächen bei der Intensivpflege notwendig (Joliot-Curie-Platz, Hansering, Reildenkmal, Am Meeresbrunnen etc.).³

Das sichtbar sinkende Pflegeniveau führte im Rahmen der Haushaltsdebatten immer wieder zu Nachfragen, insbesondere dahingehend, welche Mittel realistisch benötigt würden.

Die Verwaltung errechnete daraufhin im Januar 2013 unter Zuhilfenahme der Kennzahlen der Ständigen Konferenz der Deutschen Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag (GALK) einen überschlägigen Bedarf von über 20 Millionen € für die Pflege der Grünflächen, der Spielplätze und der Wasserspiele:

Bezeichnung	Fläche / Bäume	Faktor	Aufwand
intensiv zu pflegendes Grün	400 ha	3,0	12,0 Mio. €
extensive Grünpflege (ohne Wald)	200 ha	0,5	1,0 Mio. €
Straßenbegleitgrün (ohne Bäume)	120 ha	1,5	1,8 Mio. €
Unterhaltung Baumbestand (baumschaurelevant)	54.000 Stck.	6,0	3,24 Mio. €
Spielplatzunterhaltung	38 ha	4,5	1,7 Mio. €
Unterhaltung Wasserspiele	Datenbasis 2011		<u>0,38 Mio. €</u>
Summe			20,12 Mio. € =====

Die vollständige Beantwortung ist in Anlage 13 nachlesbar.

Mit dieser überschlägigen Betrachtung zeichnete sich ab, dass die Themen Grünflächen- und Baumpflege potentiell unterfinanziert sind, aber es wurde ebenso deutlich, dass diese grobe Hochrechnung nach intensiv und extensiv zu pflegendem Grün nicht zu darstellbaren Ergebnissen führt.

Daraus ergab sich im Rahmen dieses Konzepts die Aufgabe, zu klären, was eine vernünftige, jederzeit nachvollziehbare Orientierung sein könnte, um die eingesetzten Ressourcen in ein angemessenes Verhältnis zu den zu erwartenden Pflegeergebnissen zu setzen.

³ Hinzu kommt der steigende Alters- und Krankheitsdurchschnitt im produktiven Bereich der Gärtner (Anlage 15) und das wachsende Bedürfnis, Grünanlagen multifunktional in guter Aufenthaltsqualität zur Verfügung zu stellen. Das erfordert zunehmend zusätzliche Kapazitäten beim Lesen von Streumüll (derzeit 1,5 Tage /Gärtner/Woche).

Bearbeitungsphase I

In einem ersten Schritt beschäftigte sich dieses Projekt daher mit der Frage, ob mit den zur Verfügung stehenden Kennzahlen der GALK (s. o.) oder der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) im Rahmen einer tiefergehenden, differenzierten Betrachtung der Grünflächentypen und der Flächeninhalte belastbare Erkenntnisse gewonnen werden können.

- a) Orientierung an der Ständigen Konferenz der Deutschen Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag (GALK)
Die Kennzahlen der GALK sind eine wertvolle Groborientierung. Die GALK differenziert nach Grünflächentypen bzw. Objektarten (z.B. Grün- und Parkanlagen, Spielplätze, Straßengrün etc.) und Flächeninhalten (Gebrauchsrasen, Sportrasen, Wechselbepflanzung, Stauden etc.) und ordnet ihnen die dafür ermittelten Kennzahlen für die Herstellung oder auch die Unterhaltung in Minuten und € pro qm und Jahr zu (s. Anlage 7)

Beispiel:

Grün- und Parkanlagen haben laut GALK einen Unterhaltungsaufwand von 1,20 – 4,50 Minuten und € pro qm und Jahr, Spielplatzgrün von 3,0 – 6,0 Minuten und € pro qm und Jahr je nach Intensität der Pflegeerfordernisse.

Die GALK-Kennzahlen sind - auch bezogen auf den genannten unteren Wert - nicht als Minimalpflege zur Sicherung der Verkehrssicherung zu verstehen, sondern als werterhaltende Grünflächenpflege.

Dabei geht die GALK von einer Vollkostenbetrachtung mit Maschinen und Materialien aus und setzt einen Produktivstundensatz von 60,00 € an, so dass der Minutenwert dem Eurowert entspricht und diesem gleichzusetzen ist. Die große Spanne bei den Pflegeminuten erklärt sich aus den spezifischen örtlichen Verhältnissen, insbesondere, wie aufwändig die Flächeninhalte innerhalb der Objektarten gestaltet sind. So kann beispielsweise im Durchschnitt die Unterhaltung eines qm Gebrauchsrasens in einer Grün- und Parkanlage 0,57 € kosten, auf einem Spiel- und Bolzplatz in der gleichen Grünanlage aber 0,69 €. Finden sich bei einer Gemeinde innerhalb der Grün- und Parkanlagen viele Spiel- und Bolzplätze, führt das tendenziell zu höheren Kosten als bei einer Gemeinde, die mehr Gebrauchsrasen innerhalb ihrer Anlagen vorhält. Auch bei den Stundensätzen der Produktivstunden gibt es unter den Kommunen in Abhängigkeit ihrer Strukturen und Systematik der Kalkulationen starke Abweichungen, wie die GALK ausdrücklich betont.

Ein weiteres Beispiel ist die Pflege und Unterhaltung von verkehrssicherungspflichtigen Bäumen. Hier setzt die GALK einen Wert von 60,00 € bzw. Minuten pro qm und Jahr an.

Um den Ansatz der GALK auf Halle mit belastbaren Schlussfolgerungen übertragen zu können, ist also nicht nur die Größe der einzelnen Grünflächentypen/Objektarten relevant, sondern auch der exakte Flächeninhalt, also die Frage, wie pflegeaufwändig sind die Grün- und Parkanlagen in Halle gestaltet? Wie viele Quadratmeter Gebrauchsrasen sind zu pflegen und wie viele Gehölzflächen? Was muss als Sportrasen gepflegt werden und wie viele Wege sind zu unterhalten?

Das Ergebnis der Prüfung in Halle zeigte, dass bereits eine gute Grundlagenarbeit bei der Erfassung der Daten geleistet wurde, jedoch mangels systematischer und flächendeckender Aktualisierungen keine ausreichend belastbaren Angaben - insbesondere bei den Flächeninhalten - zur Verfügung stehen.

Die Datenlage in Halle reicht derzeit nicht aus (s. o. Transparenz über die gepflegten Flächen), um die verschiedenen Objektarten (z. B. Grün- und Parkanlage, Spielplatzgrün) trennscharf zu erfassen. Erst recht können die konkreten Flächeninhalte (Gebrauchsrasen, Stauden, Wechselbepflanzung, Gehölze, Wege und Plätze etc.) nur punktuell und nicht flächendeckend differenziert nach qm ausgewiesen bzw. belastbare Kosten eines Produktivstundensatzes zugrunde gelegt

werden.

Von daher könnte - ähnlich der Berechnung in der Anlage 13 - nur ein sehr pauschaler Ansatz gewählt werden:

Legt man einen zwischen 1,20 und 4,50 Minuten gemittelten Wert der GALK für eine werterhaltende Pflege bzw. € pro qm und Jahr zugrunde und konzentriert man sich auf die gestalteten Grünbereiche (Grün- und Parkflächen, Spielplatzgrün von 440 ha) ergibt sich folgendes Bild:

Grün- und Parkflächen mit Spielplatzgrün	Ansätze nach GALK (1 €/qm/Minute/Jahr)	Berechnung	Vollzeitkräfte (VZE) 84.000 Minuten/Arbeitskraft/Jahr
440 ha	Unterhaltungsaufwand nach Zeit	4.400.000 qm x 2,85 Minuten pro qm/Jahr = 12.540.000 Minuten	12.540.000 Minuten / 84.000 Minuten = 150 VZE
			Summe
440 ha	Unterhaltungsaufwand nach Kosten	4.400.000 qm x 2,85 € pro qm/Jahr = 12.540.000 €	12.540.000 €

Nach dieser Berechnung unter Anwendung der GALK wären also ein Budget von **12,5 Mio. € und 150 Vollzeitkräfte** allein für die Objektart „Gestaltete Grün- und Parkanlagen“ erforderlich. Weiterhin würden noch Arbeitskräfte gebraucht, um Kontrollen an verkehrssicherungspflichtigen Bäumen durchzuführen und den Anliegerpflichtigen nachzukommen.

Auch dieser Ansatz nach den Kennzahlen der GALK ist - aufgrund der unsicheren Datenlage in Halle – nach wie vor zu undifferenziert und führt nicht zu einer handhabbaren Orientierung für den Stadtrat. Daher wurde geprüft, ob über die Vergleichsarbeit der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) ein sinnvoller Maßstab für eine kostenbewusste Grünflächenpflege entwickelt werden kann.

b) Orientierung an der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)

Die KGSt befragt ihre Mitgliedsstädte und ermittelt aus den Angaben Vergleichskennzahlen.

Dabei werden also keine Sollwerte bei der Grünflächenpflege ermittelt wie bei der GALK, sondern Ist-Pflegewerte, wie sie sich in den Kommunen tatsächlich darstellen.

Die KGSt hat in ihrem Journal im Januar 2016 den Median 2014 von 1,16 €/qm als Unterhaltungskosten für Grün- und Parkanlagen veröffentlicht, d. h. 50 % der 22 Vergleichsringteilnehmer lagen über diesen Kosten von 1,16 €/qm und 50 % darunter (Anlage 8.1 und 8.3). In der Anlage 8.2 ist erläutert, welche Kosten bei der Bildung dieses Wertes eingeflossen sind. Beim Zeitaufwand wurde ein Median von 1,04 Minuten/qm ermittelt (Anlage 8.3).

Hierin sind Kosten z. B. für die Kontrolle von verkehrssicherungspflichtigen Bäumen ebenfalls nicht enthalten. Die Kosten für Baumkontrollen belaufen sich auf 3,47 €, die Kosten für die Unterhaltung auf 18,01 € je Baum und Jahr (jeweils als Medianwert).

An Zeit werden im Median bei den Bäumen 3,15 Minuten/Jahr/Baum für Baumkontrollen benötigt und 14,10 Minuten für Unterhaltungsarbeiten.

Die entsprechende Berechnung aufgrund hallecher Daten mit den Faktoren der KGSt ergibt folgende Summen:

Grün- und Parkflächen mit Spielplatzgrün	Ansätze nach KGSt	Berechnung	Vollzeitkräfte (VZE) 84.000 Minuten/Arbeitskraft/Jahr
440 ha	Unterhaltungsaufwand nach Zeit: 1,04 Minuten/qm/Jahr	4.400.000 x 1,04 = 4.576.00 Minuten	4.576.000 Minuten / 84.000 Minuten = 54 VZE
			Summe
440 ha	Unterhaltungsaufwand nach Kosten: 1,16 Euro/ qm/Jahr	4.400.000 qm x 1,16 = 5.104.000 €	5.104.000 €

Wenn man von den Anliegerpflichten absieht, die die Eigentümerin „Stadt“ im Zusammenhang mit den Grünflächen hat, errechnen sich bei 54.000 zu kontrollierenden Bäumen an öffentlichen Straßen und Wegen darüber hinaus folgende Summen an zeitlichem und finanziellem Unterhaltungsaufwand:

Baumkontrollen und Unterhaltung	Berechnung nach KGSt	Berechnung	Vollzeitkräfte (VZE) 84.000 Minuten/Arbeitskraft/Jahr
54.000 Bäume	Baumkontrolle nach Zeit: 3,15 Minuten/Baum/Jahr	54.000 X 3,15 = 170.100 Minuten	931.500 Minuten / 84.000 Minuten = 11 VZE
	Unterhaltungsaufwand nach Zeit: 14,1 Minuten/Baum/Jahr	54.000 X 14,1 = 761.400 Minuten	
			Summe
	Baumkontrolle nach Kosten: 3,47 €/Baum/Jahr	54.000 x 3,47 = 187.380 €	1.159.920 €
	Unterhaltungsaufwand nach Kosten: 18,01 €/Baum/Jahr	54.000 x 18,01 = 972.540 €	

Nach den Ansätzen der KGSt ergibt sich für die Erledigung der genannten Arbeiten im Median der Vergleichsteilnehmer ein Arbeitskräftebedarf von **65 Vollzeitkräften** bei einem benötigten Budget von insgesamt **6.263.920 €**.

In Halle stehen 2016 im Produkt 1.55101 (Grünflächen und Parkanlagen, aus dem heraus auch die Baumkontrolle und -pflege bezahlt wird) ein Budget von **5,63 Mio. €** inklusive Personal-, Sach-, Immobilien- und anteiligen Overhead-Kosten bei 68 Vollzeitkräften zur Verfügung (Anlagen 10 und 12).

Setzt man zusätzlich für die noch nicht spezifizierten 250 ha, die vom Fachbereich Immobilien zugeordnet wurden, nur eine Mindestpflege für Landschaftsrasen an

(nach KGSt im Median 0,13 € bzw. 0,18 Minuten pro qm, Anlage 8.3) ergeben sich weitere 325.000 € bzw. 450.000 Minuten an Pflegeaufwand (= VZE von 5,36). Insgesamt ergäbe sich ein Budget-Bedarf von rund **6,60 Mio. € bei über 70 Vollzeitstellen.**

Hiernach hätte Halle ein Arbeitskräfte-Problem, vor allem aber ein Defizit von 1 Mio. € bei den finanziellen Ressourcen (Produkt 1.55101), woraus die externen Vergaben⁴ beglichen werden.

Das bedeutet: Auch der KGSt-Ansatz führt nicht zu hilfreichen Ergebnissen, weil die vergleichenden Ansätze nur sehr grobe und undifferenzierte Anhaltspunkte für eine erste Einordnung liefern, jedoch keine Grundlage für eine konzeptionelle Pflege.

Die Beispiele zeigen, dass eine pauschale Herangehensweise keine aussagefähigen und auf Halle übertragbaren Ergebnisse bringt. Zum einen liegen zu wenige Daten über die Halle-typischen Flächeninhalte vor. Zum anderen gehen die Zahlen der GALK von Idealbedingungen aus, während die Zahlen der KGSt die tatsächlichen durchschnittlichen Verhältnisse in deutschen Kommunen widerspiegeln, jedoch nichts über wirtschaftlich sinnvolle Kosten- und Zeitansätze bei der Grünflächenpflege aussagen.

Die Lösung besteht darin, einen „Halleschen Maßstab“ bei der Grünflächenpflege zu entwickeln, der die individuellen Verhältnisse in den Grünflächen von Halle in der erforderlichen Analyse-Qualität erfasst und daraus realistische Kosten- und Zeitansätze für eine personell und finanziell leistbare Pflege in einer messbaren Qualität schlussfolgert.

Bearbeitungsphase II und Lösungsvorschlag

Diesen Weg sind andere Städte, wie z. B. Mannheim, bereits gegangen, da hier ähnlich wie in Halle die Herausforderung bestand, eine akzeptable Grünflächenpflege mit den vorhandenen Ressourcen darzustellen. Dazu werden in gesonderten Untersuchungen die GALK-Zahlen auf die spezifischen Verhältnisse in der jeweiligen Stadt individualisiert (s. Bericht „Grünflächenpflege in der Stadt Mannheim – Ziele-Qualitäten – Ressourcen“ vom 25.11.2013, Anlage 9). Die Stadt Mannheim beispielsweise rechnet nicht mit einem Produktivstundensatz von 60,00 € pro Stunde bzw. 1,00 € pro Minute und qm im Jahr (entspricht der GALK), sondern setzt - nach entsprechenden Untersuchungen - dafür nur 0,70 € an. Der durchschnittliche wirtschaftlich sinnvolle Pflegeaufwand wurde für jeden Grünflächentyp/jede Objektart separat und stadtteilbezogen ermittelt und beträgt im Ergebnis über alle hinweg und inklusive der naturnahen Bereiche 1,9 Minuten pro qm und Jahr.

Folgendes weiteres Vorgehen ist dafür mit externer Unterstützung erforderlich:

- Teilraumbezogene Eruiierung von (in ihren Flächeninhalten) vergleichbaren Anlagen innerhalb der Objektarten; Kategorisierung dieser Anlagen; Herausarbeiten typischer Musteranlagen je Objektart und Teilraum; Erfassung und Übergabe der extern erhobenen Daten in digitaler und in der Verwaltung weiter verwendbarer Form
- Ermittlung des angemessenen Pflegeaufwandes je Musteranlage (wie oft welche Pflegleistungen) nach Minuten pro qm (Musterpflegeplanung). Die Angemessenheit der Pflege orientiert sich an fachlichen Normen, Richtlinien und Standards, welche Pflegemaßnahmen wie oft für die jeweiligen Pflegeklassen erforderlich sind, um die geplante und gebaute Gestaltungsidee und Funktion der

⁴ Der Vergabeanteil beträgt bezogen auf die Flächen annähernd 50 %.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Zusammenhang mit dem Fachkonzept 2006 hatten ergeben, dass ein Fremd-Vergabeanteil von über 50 % das Kosten-Nutzen-Verhältnis verschlechtert.

- Anlage in ihren wesentlichen Zügen bei kostenbewusster Pflege zu erhalten
- Ermittlung des Halle-spezifischen Kostenschlüssels pro Pflegeminute und qm im Jahr
- Die Ergebnisse werden in einem Rahmenpflegeplan inklusive Personalschlüssel zusammengefasst und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt.
- Die Deckung für die externe Begutachtung erfolgt innerhalb des in der Mittelfristplanung angemeldeten Budgets für das Produkt Grünflächen und Parkanlagen.

Empfehlung und Ausblick

Die hallesche Grünflächenpflege ist nach wie vor in der Lage, mit fröhlichen Wechselbepflanzungen, wie z. B. am Joliot-Curie-Platz oder am Frauenbrunnen in Neustadt, Leuchttürme zu setzen. Jedoch zehrt sie in der Fläche weitgehend von der Substanz. Um Veränderungs- und Optimierungspotentiale festzustellen, bedarf es eines verlässlichen Maßstabs bei den Aufwendungen für Personal- und Sachressourcen. Nur dann können die „richtigen“ Defizite erkannt und zielgerichtet behoben werden. Vergleiche mit anderen Städten oder Idealvorgaben aus gärtnerischer Sicht bieten nur eine erste Orientierung, helfen aber hier nicht weiter. Zum einen muss der Datenbestand in Halle qualifiziert werden, zum anderen können hochaggregierte Kennzahlen keine örtlichen Spezifika abbilden. Die „blinde“ Übertragung auf hallesche Eckdaten führt zu unrealistischen und nicht darstellbaren Ergebnissen in den Bedarfen.

Es wird daher empfohlen, ähnlich des „Mannheimer Weges“ die bekannten Kennzahlen auf hallesche Verhältnisse zu individualisieren, indem die Ausgangsdatenlage in den entscheidenden Punkten verbessert und realistische Kostenfaktoren für eine verantwortungsvolle, aber sparsame und reduzierte Pflege ermittelt werden. Der Stadtrat erhält so einen Überblick, welche Anlagentypen in welchem Stadtteil vorhanden sind, welcher Pflegeaufwand dahinter steht und welcher Personalbedarf sich daraus ableitet.

Sollte im Ergebnis der Untersuchungen deutlich werden, dass mit den vorhandenen bzw. maximal darstellbaren Ressourcen eine aus Sicht des Stadtrates zufriedenstellende Grünflächenpflege nicht (mehr) geleistet werden kann, wird vorgeschlagen, sich im Rahmen einer weiteren Bearbeitungsphase mit der Frage auseinander zu setzen, welche Grün- und Freizeitflächen in welcher Form erhalten werden sollen und welche nicht (Strategische Freiraum- und Grünflächenplanung).

Wie bereits dargestellt, nehmen die „grünen Flächen“ in der Stadt Halle immer weiter zu. Das ist eine typische Erscheinung des Strukturwandels und der demografischen Prozesse auch in anderen Kommunen. Gebäude, befestigte Flächen, Friedhöfe etc. werden zunehmend rückgebaut und in Grünflächen umgewandelt, weil die Gemeindefläche nicht reduzierbar ist und bei „Nutzungsänderung vielfach die Umwandlung in Grünflächen die letzte Lösung“ ist (Anlage 11, S. 13 f.). Die KGSt stellt dazu in ihrem Bericht aus der Vergleichsarbeit Grün Stand Juli 2008 (Nr. 1/2008) fest, dass sich die Frage, wie viel Grün eine Kommune brauche, künftig nicht mehr stelle. Die Kommunen seien hier aus den dargestellten Gründen alle gut ausgestattet. Die Aufgabe laute daher vielmehr: „Welches Grün braucht eine Kommune?“. Wie bereits erwähnt, stehen in der Stadt Halle mit 18,88 qm Grün- und Parkanlagen pro Einwohner im Vergleich zu anderen Städten mit durchschnittlich 12,48 qm/Einwohner sogar deutlich mehr Erholungsfläche zur Verfügung als üblich.

In diesem Falle wäre es somit sinnvoll, alle Grünanlagen auf Funktion, Gestaltung und Notwendigkeit zu überprüfen und zu entscheiden, welche Flächen in welcher Form bestehen bleiben und/oder umgestaltet werden sollen. Maßstab für die bedarfsorientierte Gestaltung, aber auch Nutzung und Unterhaltung sind die zu erwartende Anforderungen der verschiedenen Altersgruppen.

Durch diese Betrachtungen könnten die städtischen Ressourcen auf wesentliche, für die Freiraumangebote wichtige Bereiche konzentriert und die Unterhaltungskosten reduziert werden.

Hierfür würde vor einer weiteren Beauftragung eine gesonderte Beschlussvorlage erarbeitet und dem Stadtrat zur Entscheidung vorgelegt.

Anlagen:

Anlage 1: Vor- und Nachteile der Verfahrensempfehlung

Anlage 2: Karte Kommunales Anlagenvermögen Gesamt

Anlage 3: Karte Kommunales Anlagenvermögen des Fachbereichs Umwelt

Anlage 4: Wozu dient ein Baumkataster?

Anlage 5: Karte Grünflächenkataster

Anlage 6: Übersichten zu den derzeitigen Pflegekategorien (1) geordnet nach Teilräumen; 2) geordnet nach Kategorien)

Anlage 7: Kennzahlen der GALK

Anlage 8: Kennzahlen der KGSt (8.1 bis 8.3)

Anlage 9: Vorgehensweise Mannheim

Anlage 10: Budgetentwicklung seit Einführung der Doppik 2012

Anlage 11: KGSt: Bericht aus der Vergleichsarbeit Grün Stand Juli 2008 (Nr. 1/2008)

Anlage 12: Personalentwicklung

Anlage 13: Stadtratsanfrage Januar 2013

Anlage 14: Erläuterung der ursprünglichen Inhalte der Pflegeklassen von 1 bis 5

Anlage 15: Altersdurchschnitt und Krankheitsquote