

## BERICHT AUS DER VERGLEICH SARBEIT

**Grün**

Stand Juli 2008

**Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 1/2008**

Nutzung nur für:  
Kerstin Ruhl-Herpertz  
kerstin.ruhlherpertz@halle.de  
Stadt Halle (Saale)  
02.02.2016

KGSt

Copyright 2008 KGSt Köln

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung und Quellenangabe unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeisung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

**KGSt**

Kommunale Gemeinschaftsstelle  
für Verwaltungsmanagement  
Lindenallee 13-17

50968 Köln (Marienburg)

Telefon 0221/3 76 89-0

Telefax 0221/3 76 89-59

E-Mail-Syntax: Vorname.Nachname@kgst.de

Die KGSt im Internet: <http://www.kgst.de>



## Grundlage des Berichtes

Seit Oktober 1996 hat das IKO-Netz der KGSt in 220 Vergleichsringen mit mehr als 3.000 teilnehmenden Kommunen Kennzahlensysteme entwickelt und in der Praxis erprobt, Kennzahlenwerte erarbeitet und im interkommunalen Vergleich gute Beispiele und Methoden identifiziert.

Die Ergebnisse und Erfahrungen der Vergleichsringarbeit werden künftig sukzessive jeweils als Chefinfo<sup>1</sup> für die Verwaltungsvorstände und als Bericht aus der Vergleichsarbeit für die Amts-/Fachbereichsleitungen den KGSt-Mitgliedern zur Verfügung gestellt.

Der erste Bericht aus der Vergleichsarbeit zum Grünflächenwesen basiert auf Ergebnissen von bislang 17 Vergleichsringen mit 190 Kommunen und erläutert Ergebnisse und Erkenntnisse dieser Arbeit.

Grünflächen sind wesentlicher Bestandteil eines funktionierenden Gemeinwesens und von zentraler Bedeutung für die Attraktivität einer Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort. Die demografische Entwicklung wird sich alsbald mehr oder weniger stark spürbar auswirken. Die Bevölkerungszahl wird sinken und damit auch die Steuereinnahmen.

Diesen strukturellen Veränderungen kann nicht mehr nur durch kurzfristige Maßnahmen begegnet werden. Vielmehr geht es um ein langfristig tragendes Gesamtkonzept zur Optimierung des Grünflächenmanagements im Hinblick auf Angebot, Leistungen, Organisation und Ressourcenverbrauch.

Hier setzt der Bericht aus der Vergleichsarbeit „Grün“ an und bietet Hilfestellung zur Auseinandersetzung mit den strukturellen Veränderungen. Zur Abbildung des kommunalen Handelns und als Grundlage für kommunale Entscheidungen werden Schlüsselkennzahlen für die Leitung vorgestellt, die hohe Steuerungsrelevanz besitzen und Sachverhalte verdichten. Zur Bewertung und Einordnung der eigenen Leistungsfähigkeit werden Vergleichswerte angeboten und Steuerungspotenziale aufgezeigt.

---

## Verteiler

Leitung Organisationsbereich Grünflächenwesen  
Produktverantwortliche Grünflächenwesen  
Steuerungsunterstützung

---

<sup>1</sup> Die Chefinfo für den Verwaltungsvorstand ist unter Kennung 20080404A0058 in der KIKOS-Wissensdatenbank eingestellt.

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Nachhaltig steuern</b>	<b>5</b>
1.1	Kennzahlensystem Grün	6
1.2	Schlüsselkennzahlen Grün	7
<b>2</b>	<b>Grün als Standortfaktor</b>	<b>9</b>
2.1	Bedeutung der Grünanlagen	9
2.2	Gestaltung von Grünanlagen	10
<b>3</b>	<b>Effektive Unterhaltung von Grünanlagen</b>	<b>11</b>
3.1	Qualität der Grünanlagen	12
3.2	Flächenbedarf	13
3.3	Make or buy?	14
3.4	Optimierung der Produktivität	15
<b>4</b>	<b>Fazit</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Erarbeitung des Berichtes</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>20</b>



## 1 Nachhaltig steuern

Grünflächen sind von zentraler Bedeutung für die Lebensqualität der Bürger und der Attraktivität einer Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort.<sup>2</sup>

Für viele Kommunen werden massive Rückgänge bei den Einwohnerzahlen und damit auch bei den Steuereinnahmen prognostiziert. Dies hat bei unveränderten Grünflächen zur Folge, dass mehr Grün je Bürger vorhanden ist und weiterhin unterhalten werden muss. Angesichts dieser Entwicklung empfiehlt die KGSt, das Grünflächenangebot kritisch zu überprüfen, wobei nicht allein der statistische Wert, sondern Qualität und Ausstattung der Flächen die Richtschnur sein sollten.

Angesichts der oben beschriebenen Entwicklungen und der schwierigen Finanzlage ist ein Gesamtkonzept zur Grünflächenunterhaltung notwendig und als Teil der strategischen Planung der Kommune zu erstellen.

Die für die strategische und nachhaltige Ausrichtung der Kommune Verantwortlichen müssen folgende Fragen beantworten und in lokales Handeln umsetzen:

- o Wie bleibt die Kommune als Standort für Bürger und Investoren interessant? Welche Einflussfaktoren hat dabei das kommunale Grün?
- o Wie viel Grün in welcher Qualität benötigt die Kommune?
- o Welche finanziellen Mittel sollen für die Grünflächenunterhaltung bereitstehen?
- o Wie können diese Mittel effizient eingesetzt werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen sind **Kennzahlen** erforderlich. Kennzahlen und Kennzahlenvergleiche messen die Effektivität und Effizienz der kommunalen Grünflächenunterhaltung und geben Hilfestellung und Auskunft zur Optimierung der Grünflächenpflege insgesamt. **Kennzahlen zeigen das kommunale Handeln sowie dessen Ergebnisse und Wirkungen auf und bilden die Grundlage für kommunale Entscheidungen.** Auf die Bedeutung von Zielen für die Kennzahlenarbeit und die Entwicklung von Kennzahlen hat die KGSt in einigen Berichten deutlich hingewiesen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Laut einer Studie des BAT-Freizeit-Forschungsinstitutes Hamburg von 2005 sind „gepflegte Grünanlagen“ einer der Aspekte für attraktives Wohnen in der Kommune.

<sup>3</sup> Vgl. KGSt-Berichte 4/2001 und 5/2001.

## 1.1 Kennzahlensystem Grün

Die Grünflächenunterhaltung gehört im kommunalen Raum zu den Handlungsfeldern, für die schon in den 70er Jahren Kennzahlen entwickelt wurden. Auf der Grundlage verschiedener KGSt-Berichte<sup>4</sup> und den Empfehlungen der GALK<sup>5</sup> für eine Grünflächendatei entwickelte 1997 das IKO-Netz in Zusammenarbeit mit der GALK und den Vergleichsringkommunen ein Kennzahlensystem zum Vergleich der Grünflächenunterhaltung. Dieses hat zwischenzeitlich in der praktischen Vergleichsarbeit zahlreiche Änderungen, Ergänzungen und Präzisierungen erfahren.

Das Kennzahlensystem Grünflächenunterhaltung wurde für die Steuerung auf den Detaillierungsebenen „Objektarten“<sup>6</sup> und „Flächeninhalte“<sup>7</sup> entwickelt. Unter Objektart wird die Typisierung der unterschiedlichen Arten von Grünanlagen in Grün- und Parkanlagen, Spielplätze, Straßengrün etc. verstanden. Flächeninhalte beschreiben die jeweiligen Nutzungen wie Gebrauchsrasen, Sportrasen, Mähfläche, Baum usw.

Die Kennzahlen werden sowohl für die Objektarten als auch für die Flächeninhalte gebildet. Gleichzeitig erlaubt die Systematik, Flächeninhalte objektartenunabhängig zusammenzustellen und zu vergleichen. So wird bspw. die Kennzahl *Kosten pro qm* je Grün- und Parkanlage (Objektart) und für den Baum (Flächeninhalt) in Grün- und Parkanlagen dargestellt.

Zur differenzierten Steuerungen wird die Einteilung der Flächeninhalte nach Objektarten empfohlen, da die Vergleichsringarbeit zeigt, dass die Kosten unterschiedlich ausgeprägt sind.

*Beispiel:*

*So kostet im Durchschnitt die Unterhaltung eines qm Gebrauchsrasens in Grün- und Parkanlagen 0,57 €, auf Spiel- und Bolzplätzen 0,69 €.*

Eine vollständige Beschreibung der Kennzahlen ist für KGSt-Mitglieder kostenfrei in der IKON-Vergleichsdatenbank abrufbar.

<sup>4</sup> KGSt-Berichte 12/1988, 14/1992, 16/1994.

<sup>5</sup> GALK = Ständige Gartenamtsleiterkonferenz beim Deutschen Städtetag, [www.galk.de](http://www.galk.de).

<sup>6</sup> Entspricht der Begrifflichkeit Leistungsgruppe nach KGSt-Bericht 14/1992.

<sup>7</sup> Entspricht der Begrifflichkeit Objekt nach KGSt-Bericht 14/1992.

## 1.2 Schlüsselkennzahlen Grün

In den Teilhaushalten des Neuen Haushalts- und Rechnungswesens sind Leistungsziele sowie Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung darzustellen<sup>8</sup>. Diese Ziele und Kennzahlen sollen als Grundlage der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts dienen. Sinngemäß enthalten alle neuen Gemeindehaushaltsverordnungen diese Vorgaben.

Zur Darstellung und Verdichtung komplexer Sachverhalte dienen Schlüsselkennzahlen.<sup>9</sup> Die **Definition von Schlüsselkennzahlen für die jeweilige Verantwortungsebene** hat zum Ziel, aus der großen Fülle möglicher Kennzahlen diejenigen auszuwählen, die hohe Steuerungsrelevanz besitzen und Sachverhalte verdichten. Im Folgenden geht es um die **Schlüsselkennzahlen zur Grünflächenunterhaltung für die Ebene Verwaltungsführung** (in Abb. 1 fett gedruckt) **und Amts-/Fachbereichsleitung**.<sup>10</sup>

Aus diesen **Schlüsselkennzahlen** sind wiederum diejenigen auszuwählen, **die in den Teilplan/-haushalt** für die Grünflächenunterhaltung aufgenommen werden sollen.

Schlüsselkennzahlen sind im Kontext der lokalen Situation auszuwählen und bei verändertem Informationsbedarf anzupassen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Vgl. hierzu KGSt- Handbuch Kostenrechnung (2005), Teil 1 bis 4.

<sup>9</sup> Andere Begriffe für Schlüsselkennzahlen sind Führungs- oder Chefkennzahlen; die Bertelsmann Stiftung verwendet den Begriff der Kernkennzahlen, andere sprechen von Spitzen-, Eisberg- oder Ampelkennzahlen. Die KGSt spricht bereits seit Mitte der 90er Jahre von Schlüsselkennzahlen.

<sup>10</sup> Die detaillierten Beschreibungen der Kennzahlen können der IKON-Vergleichsdatenbank entnommen werden.

<sup>11</sup> Die Beschränkung auf wenige Kennzahlen im Haushalt bedeutet nicht, dass ein Zugriff durch die Ebene Rat/Kreistag und Verwaltungsführung auf sämtliche Kennzahlen ausgeschlossen wird. Dieser ist aber auf anderem Wege sicherzustellen (Berichtswesen o. ä.).

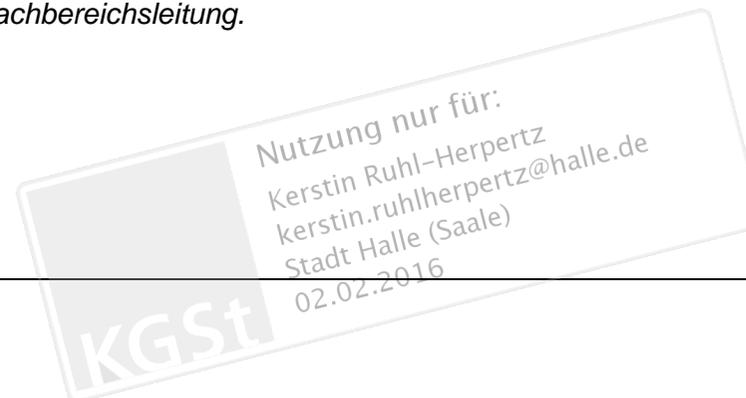
Ergebnisse und Wirkungen Was wollen wir erreichen?	
Ziel	Kennzahlen
Flächenvorsorge und -bereitstellung	<b>Flächenüberschuss/-fehlbedarf (%) - aktuelles Jahr</b> <b>Flächenüberschuss/-fehlbedarf (%) - in 10 Jahren</b> (differenziert nach Objektarten)
Zufriedenheit der Bürger/ Kunden	<b>Anteil der sehr zufriedenen und zufriedenen Bürger (%)</b>
Angebot eines angemessenen Qualitätsstandard	Abweichung Soll- und Ist-Standard

Programme und Produkte Was müssen wir dafür anbieten?	
Ziel	Kennzahlen
Übersicht über das Angebot in Bezug auf die potenziellen Nutzer	Fläche öffentliche Grünanlage je Einwohner (differenziert nach Objektarten)
Übersicht über das Angebots- spektrum	Verteilung der Grünanlagen an der Gesamtfläche (%)

Ressourcen Was müssen wir dafür einsetzen?	
Ziel	Kennzahlen
Wirtschaftliche Unterhaltung der Grünanlagen	<b>Kosten je m<sup>2</sup> Grünanlage: - aktuelles Jahr</b> <b>Kosten je m<sup>2</sup> Grünanlage - in 10 Jahren</b> (differenziert nach Objektarten)
Angemessene Personalaus- stattung	Grünfläche je Vollzeitäquivalent Grünflächenunter- haltung Vergabesumme je Vollzeitäquivalent Bauherrenfunktion
Zufriedenheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen	Anteil sehr zufriedener und zufriedener Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen (%)
Betriebsnotwendiger Substanzerhaltung	Kumulierte Abschreibungen

Prozesse und Strukturen Wie müssen wir es tun?	
Ziel	Kennzahlen
Effektive Leistungserbringung	Anteil produktiver Stunden an den Jahresarbeitsstunden (%) Jahresarbeitsstunden je ha (Std.)
Optimale aufbau- und ablauf- organisatorische Strukturen	Anteil Eigen-/Fremdleistung
Optimierung von Arbeits- abläufen	Zeitaufwand je Flächeninhalt (Min.) Anteil Bauherrenfunktion am Gesamtaufwand (Std.)
Angemessene Ausstattung mit Maschinen, Fahrzeugen, Geräten	Anschaffungswert Maschinen, Fahrzeuge, Geräte im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitskräfte

Abb. 1.1: Schlüsselkennzahlen für die Amts-/Fachbereichsleitung.



## 2 Grün als Standortfaktor

2004 und 2007 befragten IKO-Netz und GALK bundesweit Bürger und Bürgerinnen in insgesamt 127 Kommunen nach ihrer Zufriedenheit mit den kommunalen Grünanlagen. Ca. 33.000 Bürger- und Bürgerinnen haben sich an den Befragungen beteiligt und kamen zu folgenden Ergebnissen.<sup>12</sup>

### 2.1 Bedeutung der Grünanlagen

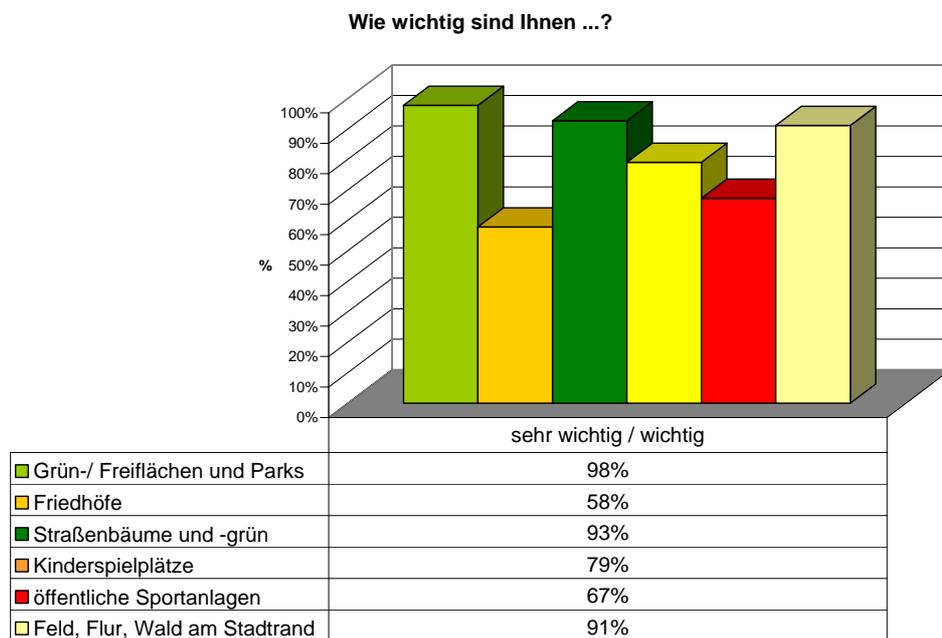


Abb. 2.1: Bedeutung von Grünanlagen in %.

Für 98 % der Befragten sind Grün- und Parkanlagen sehr wichtig bzw. wichtig. Mehr als 60 % gaben an, dass für die Wahl des Wohnortes Grünflächen und Landschaft ausschlaggebend sind. Auch für die 2007 im Vergleichsring *Familienfreundliche Stadt* befragten 1.300 Familien in 13 Städten ist die Grünflächenausstattung so bedeutsam, dass sie diese bei der Auswahl Ihres Wohnortes für wichtiger halten als die Kinderbetreuung.

Die Bedeutung der Grünanlagen spiegelt sich in der Besuchshäufigkeit und Besuchsdauer wieder. Ca. 23 % der Befragten besuchen eine Grün- und Parkanlage täglich, weitere 52 % suchen sie 1- bis 3-mal die Woche auf. Auch die unmittelbare Naherholung am Stadtrand hat mit 15 % der Befragten täglich und 44 % 1 bis 3 mal die Woche eine hohe Frequentierung.

<sup>12</sup> Die Ergebnisse beider Befragungen sind auf [www.galk.de](http://www.galk.de) und für KGSt-Mitglieder in der KIKOS-Wissensdatenbank eingestellt.

Von besonderer Bedeutung ist die Erholung. Über 50 % der Befragten nutzen den Besuch einer Grünanlage zur Entspannung und um an der „frischen Luft zu sein“. „Spazieren gehen“ und „Ruhe finden“ sind zwei wesentliche Kriterien für die Auswahl der Anlage. Die Gestaltung der Grünfläche sowie die Nähe zur Natur werden ebenfalls als bedeutsam angesehen.

Bei Betrachtung der unterschiedlichen Altersgruppen wird deutlich, dass Jugendliche unter 18 Jahren zu ca. 13 % den Park als Stätte der sportlichen Betätigung nutzen. Mit anderen Menschen zusammen zu sein und die Teilnahme an Festen/Veranstaltungen spielen eine größere Rolle als bei den übrigen Altersgruppen. Die über 64-Jährigen bewerten stärker die Möglichkeit, an der frischen Luft sein zu können. Ebenfalls verstärkt genutzt werden die Spaziermöglichkeiten in Grünanlagen sowie die Möglichkeit, der Natur nahe zu sein. Die Bedeutung einer gelungenen Gartengestaltung sowie die Schönheit der Bepflanzung werden von den über 64-Jährigen hoch geschätzt. Sportliche Aktivitäten und Kommunikation haben bei den Altersgruppen unter 40 einen höheren Stellenwert.

## 2.2 Gestaltung von Grünanlagen

Neben den durch die Nutzung geprägten Anforderungen spielen bei der Bewertung der Gestaltung persönliche Vorlieben eine Rolle. Gruppen mit Kindern bevorzugen eher nicht reglementierte Parkbereiche, wie offene Rasenflächen, ältere Menschen geben eher geordneten, aufwendig gestalteten Bereichen den Vorzug.<sup>13</sup>

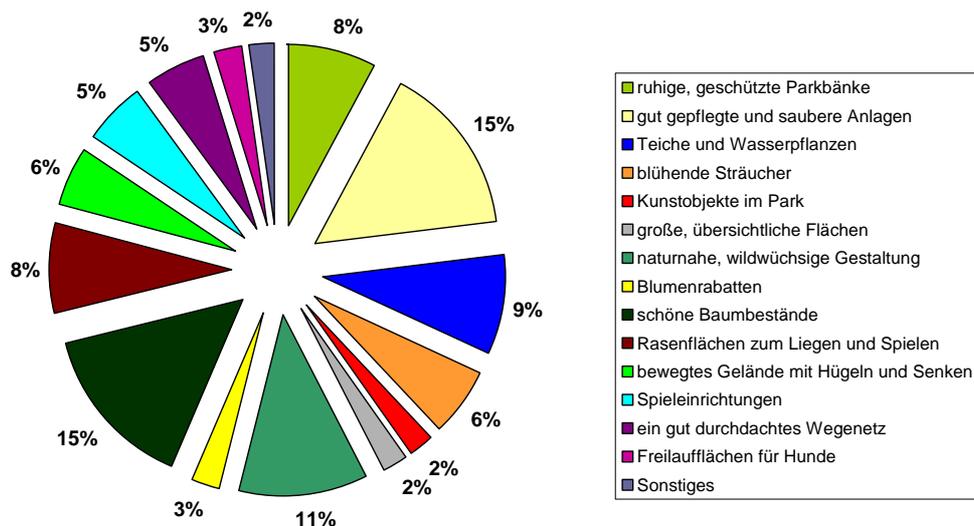


Abb. 2.2: Bedeutung gestalterischer Elemente in %.

<sup>13</sup> Vgl. Gröning, G., Ulfert, H., Jirku, A., Scharing, H. (1985): Gebrauchswert und Gestalt von Parks. Zur sozialen und räumlichen Definition öffentlich zugänglicher Freiräume. *Das Gartenamt*, 34/85, Seite 630 - 641.

Bei der Analyse der Abbildung 3 ist festzustellen, dass eine naturnahe Gestaltung mit schönen Baumbeständen, Wasserflächen und Rasenflächen zum Liegen und Spielen als besonders wichtig eingestuft wird. Pflegeintensive Blumenrabatten haben mit nur 3 % einen geringen Stellenwert. Deutlich wurde, dass Blumenrabatten dann positiv bewertet werden, wenn sie temporär, außergewöhnlich oder ereignisbezogen als Hingucker fungieren. So wurden z. B. mit Blumen gestaltete Schriftzüge oder Logos im Rahmen der Entente Florale positiv registriert. Bei den unter 18-Jährigen spielen Rasenflächen zum Liegen und Spielen, Kunstobjekte sowie Freilaufflächen für Hunde eine größere Rolle. Die Bedeutung dieser Elemente nimmt mit steigendem Alter ab. Die Altersgruppe der über 64-Jährigen halten blühende Gestaltungselemente für wichtiger als die jüngeren Bürger.

### 3 Effektive Unterhaltung von Grünanlagen

Seit 2002 nehmen Grün- und Parkanlagen in den Kommunen zu - vor allem in neuen Wohngebieten. Die Grünflächenanteile bei den Teilnehmerkommunen der Vergleichsringe stiegen von 2002 bis 2006 um 0,25 bis 10,0 %, während das Personal zugleich um 14 bis 33 % abgebaut wurde.

Die Personalreduzierung wurde nicht durch erhöhte externe Vergaben kompensiert, sondern das Vergabevolumen wurde ebenfalls von 2002 bis 2006 um durchschnittlich 15 % gesenkt. **So kostete die Unterhaltung eines m<sup>2</sup> Grünfläche 2006 durchschnittlich 8 % weniger als noch 2002 - trotz Kostensteigerungen bei den Betriebsmitteln und tariflicher Lohnerhöhungen.**

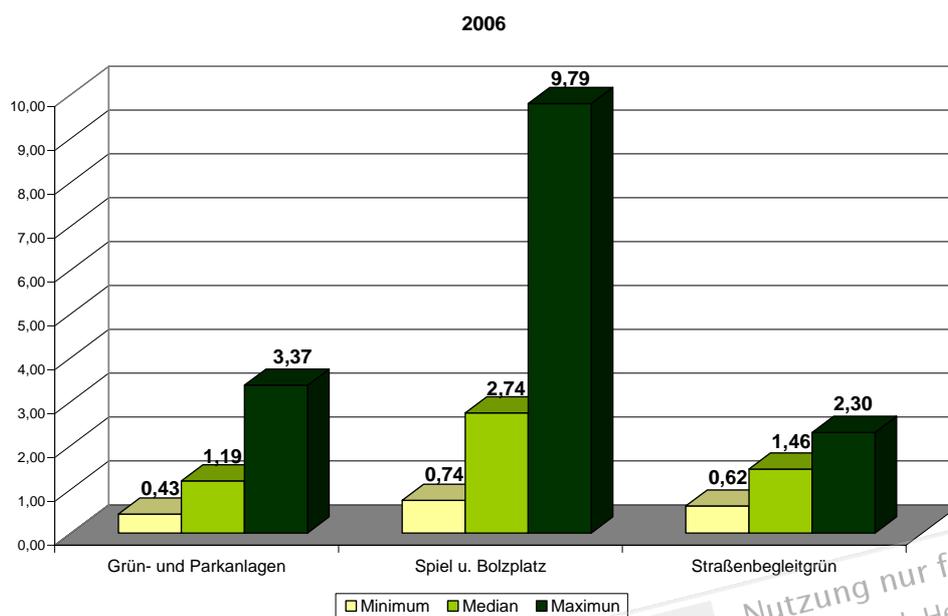


Abb. 3.1: Unterhaltungskosten pro m<sup>2</sup>.

Die Spannweite der Kosten ist im Wesentlichen eine Folge der unterschiedlichen Grünflächen und Pflegeintensität. So kostet die Pflege einer Grünanlage bestehend aus Rasen und Bäumen durchschnittlich ca. 1,00 Euro je m<sup>2</sup>. Eine Anlage mit Rasen, Bäumen, Stauden und Wechselbepflanzung hingegen verursacht dreimal so hohe Unterhaltungskosten.

Die Unterhaltung von mehr Flächen mit weniger Personal ist nur möglich durch Senkung der Pflegestandards, Erhöhung der Vergabeleistungen und/oder effektiveren Personal- und Maschineneinsatz.

### 3.1 Qualität der Grünanlagen

Qualität, Ausstattung und Pflegestandards der Grün- und Parkanlagen sind in den Kommunen unterschiedlich. Die schlechte Haushaltslage in vielen Kommunen hat zu einer Reduzierung der Pflegestandards geführt. So wird seltener gemäht oder Unkraut gejätet, der Rasenschnitt bleibt liegen oder gärtnerisch hochwertig gestaltete Anlagen werden reduziert. Während in manchen Kommunen der Standard bei der Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen *generell* reduziert wird, werden in anderen Kommunen die einfach gestalteten Anlagen aufgewertet und der Anteil der hochwertig gestalteten Anlagen reduziert. Eine immer weitergehende Reduzierung der Standards widerspricht jedoch den Anforderungen der Bürger und führt zu Standortnachteilen.

Die Ergebnisse der Bürgerbefragung zeigen auf, dass Pflegezustand und Sauberkeit der Grünanlagen im Fokus des öffentlichen Interesses stehen. Über alle Altersgruppen hinweg wurde diesen Kriterien mit mehr als 80 % eine hohe Bedeutung beigemessen.

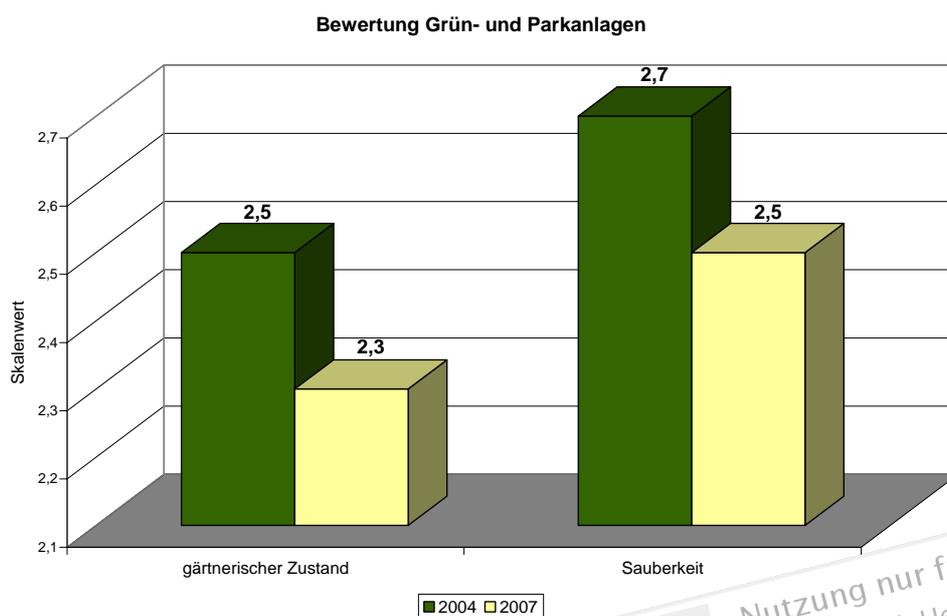


Abb. 3.2 Zufriedenheit Zustand der Grünanlagen.

Nutzung nur für:  
Kerstin Ruhl-Herpertz  
kerstin.ruhlherpertz@halle.de  
Stadt Halle (Saale)  
02.02.2016

Bei einer 5er Skala bedeuten Werte  $> 2,5$ , dass die Bürger mit dem Zustand der Anlagen nicht zufrieden sind. Zwar konnte eine Steigerung der Zufriedenheit von 2004 auf 2007 erreicht werden, generell ist aber Optimierungsbedarf festzustellen.

### 3.2 Flächenbedarf

Die demografische Entwicklung hat in vielen Kommunen zur Folge, dass bei unverändertem Grünflächenbestand mehr Grün je Bürger vorhanden ist und weiterhin unterhalten werden muss. So erhöht sich die Fläche der Grünanlagen von 23,7 m<sup>2</sup> (2005) bis 2050 auf 28,4 m<sup>2</sup> je Einwohner,<sup>14</sup> also um ca. 20 %. In vielen Kommunen wird ein Rückbau von Gebäudeflächen, Friedhöfen, usw. prognostiziert, diese werden i. d. R. in Grünflächen umgewandelt, da die Gemeindefläche nicht reduzierbar und bei Nutzungsänderung vielfach die Umwandlung in Grünflächen die letzte Lösung ist.

Die Frage „**Wie viel Grün braucht eine Kommune?**“ kann nicht pauschal beantwortet werden. Zwar gibt es Richtwerte, z. B. 6,00 - 15,00 m<sup>2</sup> Parkanlagen je Einwohner,<sup>15</sup> diese bilden jedoch weder die spezifische Lebenssituation (Wohnumfeld, Umland, usw.) noch die Ansprüche der verschiedenen Altersgruppen ab. Diese Frage wird jedoch zukünftig keine Rolle mehr spielen. Bereits jetzt sind in den Kommunen ausreichend Grünflächen vorhanden. Die Frage muss also lauten „**Welches Grün braucht eine Kommune?**“

Zur Beantwortung dieser Frage müssen Grünanlagen hinsichtlich der zu erwartenden Anforderungen der unterschiedlichen Altersgruppen überprüft werden. Dies betrifft nicht nur die Gestaltung, sondern auch Aspekte wie Nutzung und Unterhaltung der Freiräume.

Die Landeshauptstadt Saarbrücken hat die Aufstellung eines Freiraumentwicklungsprogramms beschlossen,<sup>16</sup> um Grün- und Freiflächen an die gesellschaftliche Entwicklung anzupassen. Alle Grünanlagen wurden auf Funktion, Gestaltung und Notwendigkeit überprüft und entschieden, welche Grünanlagen in welcher Form bestehen bleiben und/oder umgestaltet werden. Die städtischen Ressourcen sollen damit auf wesentliche, für die Freiraumangebote wichtige Bereiche konzentriert und die Unterhaltungskosten reduziert werden. Auch neue Finanzierungsformen stehen zur Diskussion. So konnte die Stadt Münster durch Sponsoring in Höhe von 1.000 Euro je Baum 198 durch den Sturm Kyrill zerstörte Bäume ersetzen.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Statistisches Bundesamt, „Bevölkerung Deutschlands bis 2050 - 11. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung“ sowie „Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung (2004)“.

<sup>15</sup> Vgl. Richter, 1981: Handbuch Stadtgrün.

<sup>16</sup> <http://www.saarbruecken.de>

<sup>17</sup> [http://www.muenster.de/stadt/farbe/aktionen\\_baum sponsoring.html](http://www.muenster.de/stadt/farbe/aktionen_baum sponsoring.html)

Notwendig ist also eine **strategische Grünflächenplanung**, die die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, veränderte Pflegestandards und die prekäre Finanzlage der Kommunen bei gleichzeitiger Wahrung der Grünflächen für die Bürger zusammenführt.

### 3.3 Make or buy?

Eigenleistung oder Vergabe - diese Frage führt oftmals zu kontroversen Diskussionen. Ein Kostenvergleich der Ausschreibungen von Leistungen bei der Grünflächenunterhaltung der Vergleichskommunen ergab, dass sich die Kommunen mit privaten Unternehmen messen können und teilweise sogar günstiger agieren, wenn sie Prozesse optimieren und effektiv arbeiten.<sup>18</sup>

Bei der Ermittlung der Kosten für vergebene Leistungen müssen den tatsächlichen Kosten (= Preis) die eigenen Transaktionskosten hinzugerechnet werden. Die Pflege der Grünflächendatei, die Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen, die fachlichen Absprachen mit den privaten Unternehmen, die Kontrolle der durchgeführten Arbeiten u. ä. erfordern und binden personelle Kapazitäten und erzeugen Kosten. Die Ergebnisse der Vergleichsringarbeit zeigen, dass bei Vergabe von Unterhaltungsleistungen zusätzliche, eigene Personalkosten von **ca. 15 %** der jeweiligen Vergabesummen anfallen.

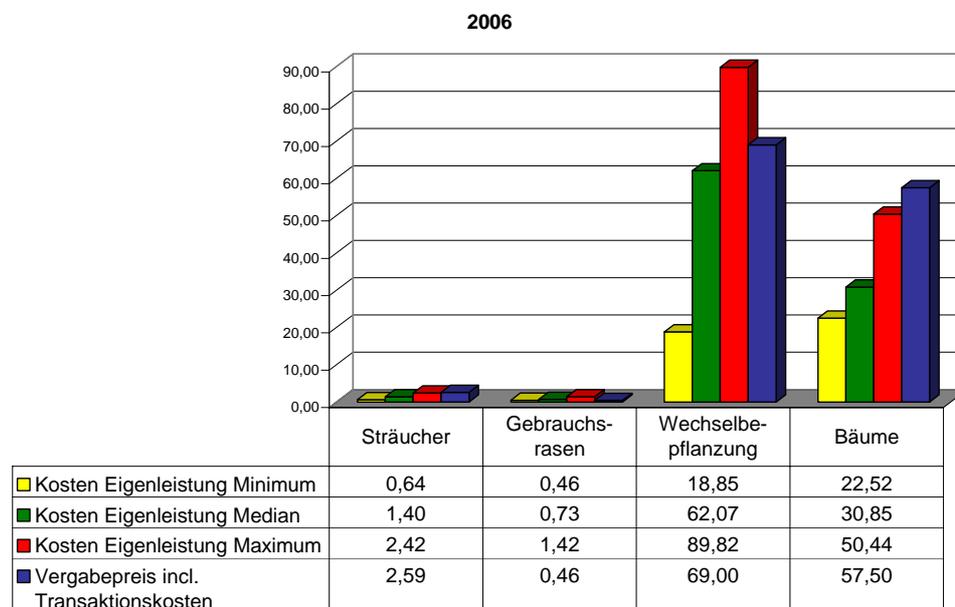


Abb. 3.3 Vergleich Eigen- und Fremdleistung.

<sup>18</sup> Hinweise zu Optimierungspotenzialen und kommunale Beispiele gibt der KGSt-Bericht 10/2006 Vergleichen - Lernen - Handeln: Ergebnisse aus 10 Jahren Vergleichsringarbeit des IKO-Netztes der KGSt, S. 47ff.

So sind die Kosten der kommunalen Eigenleistung bei Baumbepflanzungen durchweg niedriger als die Vergabekosten (einschl. Transaktionskosten mit etwa 15 % der jeweiligen Vergabekosten); bei Strauchbepflanzungen verhält es sich ähnlich. Bei Gebrauchsrasen und Wechselbepflanzungen sind die Kommunen meistens teurer als private Anbieter.

Der Wettbewerbsgedanke fordert, permanent die eigenen Potenziale zur Pflege öffentlicher Infrastruktur zu prüfen und dort, wo wirtschaftlich sinnvoll, auf den bestmöglichen Stand zu bringen. Erst wenn die betreffenden Produkte von anderen Anbietern besser und/oder preiswerter erstellt werden können, sollten Leistungen vergeben werden.<sup>19</sup>

Eine Vergabe von Teilaufgaben **kann** die Wirtschaftlichkeit der Grünflächenunterhaltung steigern. Je nach örtlicher Ausgangslage sind folgende Vorteile erzielbar:

- o Bessere, schnellere und flexiblere Reaktion auf Nutzerbedarfe,
- o Bewältigung saisonaler Arbeitsspitzen,
- o gezielte Verstärkung der Fachlichkeit bei der Leistungserbringung,
- o Kompensierung eigener Schwächen bei der Ausstattung mit Maschinen, Fahrzeugen und Geräten.

Inwieweit eine Privatisierung von Leistungen kostengünstiger ist, kann jeweils nur durch einen aktuellen lokalen Vergleich mit dem Angebot des freien Marktes geklärt werden.

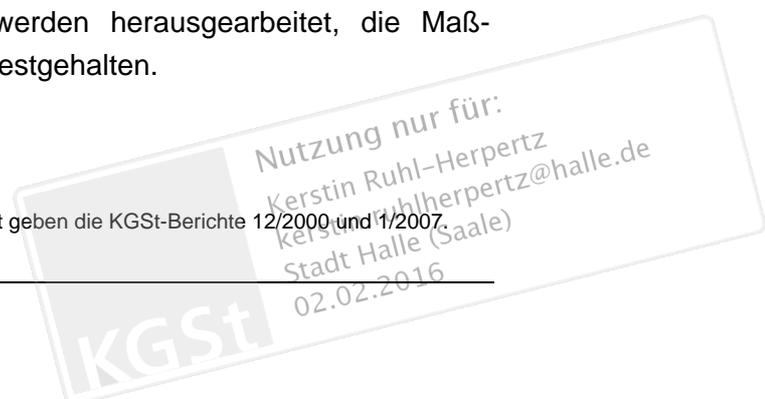
### 3.4 Optimierung der Produktivität

Eine Steigerung der Produktivität kann insbesondere durch Optimierung der Prozesse und der organisatorischen Strukturen erreicht werden.

In den Vergleichsringen werden für jeden Flächeninhalt die *Unterhaltungskosten* und die *Zeitaufwände je qm pro Jahr* ermittelt, um Aussagen zu Prozessen und Hinweise auf Veränderungspotenziale zu erhalten. Die einzelnen Flächeninhalte werden hinsichtlich beeinflussender Kriterien wie Pflegeintensität, Einsatz von Maschinen und Geräten usw. verglichen. Die Unterschiede in der Arbeitsweise werden herausgearbeitet, die Maßnahmen bewertet und gute Beispiele festgehalten.

---

<sup>19</sup> Hinweise zum Thema Leistungszukauf am Markt geben die KGSt-Berichte 12/2000 und 1/2007.



### *Beispiel Gebrauchsrasen in Grün- und Parkanlagen*

*Eine hohe Anzahl von Schnitten (ca. 1 Schnitt wöchentlich während der Vegetationsperiode) in Kombination mit dem Belassen des Mähguts auf der Fläche führt zu einer Kostenreduzierung. Zu bedenken ist, dass bei feuchter Witterung der darunter liegende Rasen einem Fäulnisprozess ausgeliefert ist und dadurch möglicherweise erhöhte Wiederherstellungskosten entstehen.*

*Der Einsatz von separaten Mähkolonnen hat sich als sinnvoll erwiesen. In der Regel existieren hierfür gesonderte Tourenpläne, nach denen sich die Fahrer richten, wobei in einigen Kommunen die Mähtouren nach Bedarf ausgerichtet werden.*

Ziel ist, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Arbeitsweisen transparent zu machen.

Eine Übersicht der durchschnittlichen Unterhaltungskosten und Zeitaufwände sind der IKON-Vergleichsdatenbank zu entnehmen.

Eine der steuerungsrelevanten Größen ist die Produktivität. Zur Ermittlung der produktiven Stunden<sup>20</sup> wird im Vergleichsring eine Erfassungstabelle eingesetzt, die die vollständige Verteilung der gesamten Personalkapazität nach dem gleichen Schema sicherstellt..

Die ermittelten produktiven Stunden müssen identisch sein mit den Arbeitszeitaufschreibungen der Beschäftigten im manuellen Bereich. Die Vergleichsringarbeit hat jedoch gezeigt, dass deutliche Diskrepanzen zwischen ermittelten und aufgeschriebenen Stunden bestehen. Die produktiven Stunden bilden die Basis für die Berechnung der Personalkostensätze in den Kommunen. Sind diese aufgrund nicht korrekter Ermittlung der Produktivstunden zu niedrig oder zu hoch kalkuliert, kann ein Vergleich mit privaten Anbietern zu Verzerrungen und Fehlsteuerungen führen.

Zur Erhöhung der Produktivität ist es sinnvoll, folgende Aspekte zu überprüfen und ggf. zu optimieren:

---

<sup>20</sup> Zur Berechnung der Sollarbeitszeit von den Tagen im Jahr die Sonntage, Samstage und Feiertage abgezogen und mit der durchschnittlichen täglichen Arbeitszeit multipliziert. Die produktiven Stunden ergeben sich aus der Sollarbeitszeit abzüglich Ausfälle durch Erkrankungen, Erholungsurlaub, Sonderurlaub, sonstige ganztägige Dienstbefreiungen, Bildungsurlaub, Mutterschutz, Wehrübungen, Fortbildungen, Stunden für Werkstatt, Lager und der Verwaltung. Die differenzierte Berechnungstabelle kann der IKON-Vergleichsdatenbank entnommen werden.

o Pausenregelung/Wege- und Rüstzeiten

In vielen Kommunen suchen die Mitarbeiter/-innen für ihre Pausen den Bauhof auf. Erhebungen im Vergleichsring haben gezeigt, dass je Mitarbeiter/-in täglich bis zu 1,5 Stunden Wege- und Rüstzeiten anfallen. Damit gehen 19 % der täglichen produktiven Arbeitszeit verloren.

o Senkung der Krankenquote

Die Erfassung der Krankenquote zeigt ein erhebliches Steuerungspotenzial. Bei der Ermittlung der Krankheitsquote hat sich gezeigt, dass eine Unterteilung in manuellen Bereich (Arbeiter) und nicht-manuellen Bereich (Verwaltung) sowie die Differenzierung nach Kurz- und Langzeitkranken sinnvoll ist.

In den Vergleichsringen variierte in 2005 die Krankenquote im manuellen Bereich ohne Langzeitkranke zwischen 3,0 % bis 12 %. Alleine die Reduzierung des Maximalwertes auf den Mittelwert (8 %) würde eine Personalkosteneinsparung von ca. 1.700 Euro je Beschäftigten pro Jahr bedeuten.

Im Laufe der Vergleichsarbeit konnte in den beteiligten Kommunen die Krankenquote bereits um durchschnittlich 3 % gesenkt werden.

Zur Reduzierung der Krankenquote haben sich folgende Maßnahmen<sup>21</sup> als effektiv erwiesen:

- Information der Mitarbeiter/-innen über die Ausfallzeiten gesamt durch Krankheit,
- Führen von Rückkehrergesprächen,
- Durchführen von Gesundheitszirkeln und -kursen,
- Personalrechtliche Schritte bis hin zu Kündigung.

o Leitungsspanne

Die Aufbauorganisation ist in vielen Kommunen ähnlich gestaltet. In der Regel wird eine räumliche Aufteilung in Bezirke/Reviere vorgenommen, für die ein fester Mitarbeiterstamm zuständig ist. Unterschiedlich ist die Leitungsspanne ausgeprägt. Die Anzahl der Führungsebenen sowie der betreuten Mitarbeiter je Führungskraft variiert beträchtlich.

---

<sup>21</sup> Weitere Optimierungspotenziale und kommunale Beispiele sind im Bericht 10 / 2006 Vergleichen - Lernen - Handeln, Ergebnisse aus 10 Jahren Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt, S. 47 ff. dargestellt.

Das Verhältnis von Vorarbeitern zu Kolonnenarbeitern sollte örtlich spezifisch ermittelt werden, da es von den tatsächlichen Gegebenheiten abhängt wie

- Pflegeleistungen,
- Pflegeklassen und -flächen,
- Anlagengröße,
- Wegezeiten.

Bei den meisten Kommunen steht ein Meister bzw. eine Meisterin einem Revier vor. Als praktikabel wurde in den Vergleichsrings die Leitungsspanne der Vorarbeiter bei max. 15 Beschäftigten angesehen. Die Kolonnengröße variiert i. d. R zwischen 2 und 5 Beschäftigten.

#### o Arbeitsorganisation/Qualifikation

Alle Kommunen haben Spezialkolonnen für die einzelnen Tätigkeiten wie Gehölzpflege, Mäharbeiten, Wechselbepflanzung usw. eingerichtet. Die „normalen“ Grünkolonnen werden in der Mehrzahl der Kommunen mit Facharbeitern und Helfern besetzt. Beide Mitarbeitertypen werden entsprechend ihrer Qualifikation eingesetzt. Grundlage ist jedoch das Vorhandensein von sogenannten einfachen Tätigkeiten. Sind diese vergeben, werden ausschließlich Fachkräfte benötigt.

Als sinnvoll erachtet wird ein Verhältnis von zwei Facharbeitern zu einem Hilfsarbeiter.

#### o Maschinenbestand

Beschaffung und Einsatz von Maschinen und Geräten sind ein wesentlicher Kostenfaktor bei der Unterhaltung. Daher wird in den Vergleichsrings eine Übersicht der eingesetzten Maschinen und Fahrzeuge erstellt. Wie kostengünstig ein Betrieb arbeiten kann und wie leistungsfähig die Beschäftigten sind, ist von der technischen Ausstattung abhängig. Wenn ausreichend dimensionierte Maschinen fehlen oder eine Auslastung der Maschinen nicht gegeben ist, führt dies zu erhöhten Kosten. Fahrzeuge, deren Abschreibungszeitraum deutlich überschritten ist, haben einen erhöhten Reparaturaufwand. Hinweise zur notwendigen Maschinenausstattung hat die GALK erarbeitet.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Kennzahlen, ausführliche Erläuterungen und die Einzelwerte der verschiedenen Städte sind unter [www.galk.de](http://www.galk.de) zu finden.

## 4 Fazit

Die Kommunen stehen vor der großen Herausforderung, bei sinkenden Steuereinnahmen und angesichts des vorhandenen oder prognostizierten Einwohnerrückgangs, die Erholungsfunktion und das Stadtbild zu bewahren und eine qualitätsvolle Entwicklung der Grün- und Freiflächen sicherzustellen.

Die KGSt empfiehlt:

- o Aufbau einer strategischen Grünflächenplanung, die die veränderten Rahmenbedingungen berücksichtigt,
- o Vereinbarung von Zielen für Grünflächenplanung und -unterhaltung,
- o Dokumentation der Kosten, Leistungen, Geräteeinsatz und Flächenentwicklung,
- o Vergleich kommunaler Leistungen mit den KGSt-Kennzahlenwerten,
- o Aufbau eines kontinuierlichen Berichtswesens zur Dokumentation der Zielerreichung.

## 5 Erarbeitung des Berichtes

Dieser Bericht wurde von Michaela Maurer, Referentin der KGSt erarbeitet.

Dieser Bericht wurde auf Basis der Ergebnisse und Erfahrungen aus 17 Vergleichsringen mit 190 Kommunen erstellt.

Rainer Christian Beutel

## 6 Literaturverzeichnis

### KGSt-Berichte und Materialien

- 12/1988 Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden: Teil 1; Organisationskonzept.
- 14/1992 Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden: Teil II; Kennzahlenkonzept.
- 16/1994 Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden: Teil 3; Personalbedarf im Baubetriebshof auf der Basis von Kennzahlenvergleichen.
- 12/2000 Kommunale Leistungen im Wettbewerb: Leistungsvergleich, Markttest und Vergabeverfahren
- 4/2001 Arbeit mit Kennzahlen. Teil 1: Grundlagen.
- 5/2001 Arbeit mit Kennzahlen. Teil 2: Empfehlungen für die Praxis
- 2005 KGSt- Handbuch Kostenrechnung, Teil 1 bis 4
- 10/2006 Vergleichen - Lernen - Handeln, Ergebnisse aus 10 Jahren Vergleichsringarbeit des IKO-Netzes der KGSt
- 1/2007 Optimierungspotenziale im Baubetriebshof II: Leistungszukauf am Markt und Interkommunale Zusammenarbeit

### Internet-Links

<http://www.galk.de>

Ständige Konferenz der Gartenamtsleiter beim Deutschen Städtetag

<http://www.saarbruecken.de>

Stadt Saarbrücken

[http://www.muenster.de/stadt/farbe/aktionen\\_baum sponsoring.html](http://www.muenster.de/stadt/farbe/aktionen_baum sponsoring.html)

Stadt Münster



**KIKOS-Kennungen**

- 20041025B0013 Bundesweite Internetbefragung 2004 zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen: Abschlussbericht IKO-Netz der KGSt
- 20080226B0108 Bundesweite Internetbefragung 2007 zur Messung der Bürgerzufriedenheit mit den kommunalen Grünflächen: Abschlussbericht IKO-Netz der KGSt
- 20060712A003A Kennzahlen als Empfehlung für die Ausstattung mit Maschinen und Geräten sowie die Kosten für Wartungs- und Reparaturarbeiten von Regiebetrieben und Bauhöfen. Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft der GALK
- 20080404A0058 Chefinfo März 2008: Ergebnisse aus der Vergleichsringarbeit des KGSt IKO-Netzes: Grünflächenwesen

**Weitere Literatur, Fundstellen, Quellen, Datensammlungen**

- |   |   |
|---|---|
| Statistisches Bundesamt (2006)                          | Bevölkerung Deutschlands bis 2050. 11. koordinierte Bevölkerungsvorausrechnung  |
| Statistisches Bundesamt (2004)                          | Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung  |
| Gröning, G., Ulfert, H., Jirku, A., Scharing, H. (1985) | Gebrauchswert und Gestalt von Parks. Zur sozialen und räumlichen Definition öffentlich zugänglicher Freiräume. Das Gartenamt. 34/85. Seite 630 - 641. |
| Richter, G. (1981)                                      | Handbuch Stadtgrün. Landschaftsarchitektur im städtischen Freiraum. BLV Buchverlag GmbH & Co  |

