

GALK | Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft



Grünflächenmanagement

Planen, bauen, bewirtschaften - Grünflächen effizient und effektiv steuern

Bedeutung urbanen Grüns

Jede Kommune hat eine Grüne Identität

Urbanes Grün ist überall sichtbar - und deshalb charakteristisch für jede Kommune. Ebenso wie Gebäude legt es ihre kulturelle Entwicklung und ihre aktuelle gesellschaftliche Verfasstheit offen: Historische Parks veranschaulichen gestalterische Strömungen vergangener Zeiten, moderne Gartenanlagen sind aktuelle Zeitzeugen. Menschen und vor allem Kinder, die sich heute in ihnen aufhalten, verweisen auf ihren Wert für kommende Generationen.

GALK-Publikation

Öffentliche Grünanlagen der 1950er- und 1960er-Jahre - Qualitäten neu entdecken.
GALK Arbeitskreis Gartendenkmalpflege (2017)

Der AK Kommunale Gartendenkmalpflege beschäftigt sich mit der Bedeutung historischer Gärten.

Von der ländlichen Kommune bis zur Großstadt finden im urbanen Grün also Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft gleichzeitig statt und verleihen einem Stadtbild eine „Grüne Identität“: historisch, individuell, typisch und profilbildend.

„Grüne Identität“ findet für Einwohner und Besucher nicht nur äußerlich statt, sondern repräsentiert für sie auch das soziale, ökologische und ökonomische Werteverständnis einer Kommune. Je ausgeprägter es ist, umso mehr Lebensqualität empfinden sie. Daher gilt es, urbanes Grün in seiner ganzen Vielfalt zu bewahren, zu pflegen und zu entwickeln. Ein effektives Steuerungsinstrument für diese Stadtbildpflege und Stadtbildprägung ist das zielgerichtete Grünflächenmanagement.

Literaturtipp

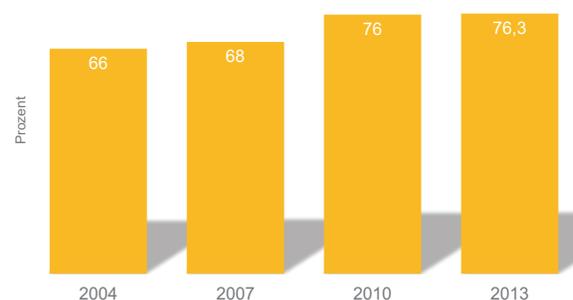
Grünbuch Stadtgrün des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015)

„Urbane Parks, Grünflächen und Gärten verbessern die Luftqualität und das Stadtklima, sie dämpfen Lärm, sind Lebensraum für Tiere und Pflanzen und tragen so zum Artenschutz und zum Erhalt der Biodiversität bei, sind Reserveflächen für Hochwasser- beziehungsweise Starkregenereignisse, leisten einen Beitrag zur Grundwasserneubildung und zum Bodenschutz. Sie sind zudem Orte der Erholung und der Umweltbildung, sie können das nachbarschaftliche Miteinander und die Integration sozialer und kultureller Milieus fördern und sie können das Wohlbefinden und die Lebensqualität in der Stadt verbessern.“

Grün ist gut für das Image

Durchgrünte Städte genießen aufgrund ihrer hohen Lebensqualität ein gutes Image. Dieser Standortvorteil macht sie wettbewerbsfähiger. Das zeigen seit Jahren die bundesweiten Bürgerbefragungen der GALK und der KGSt. Seit 2004 ist der Trend ungebrochen: Für 98 % der Bürger sind Grün- und Parkanlagen „sehr wichtig“ bzw. „wichtig“. Für drei von vier Befragten (77 %) ist das Grünangebot auch bei der Wahl ihres Wohnortes wichtig.

Bedeutung von Grünflächen und Landschaft für die Wahl des Wohnortes
Bewertung: sehr wichtig / wichtig



Mehr als 75 % aller Befragten besuchen Grün- und Parkanlagen mindestens ein Mal wöchentlich, jeder Dritte von ihnen sogar täglich. Damit zählen Grün- und Parkanlagen für alle Altersgruppen und Geschlechter zu den am häufigsten genutzten städtischen Angeboten.

GALK-Publikation

Wie zufrieden sind Bürger mit städtischen Grünflächen? Ergebnisse der vierten bundesweiten Internetbefragung, GALK AK Organisation und Betriebswirtschaft (2014)

Grün verbindet

Qualitativ hochwertige urbane Grünflächen wie Parks und andere öffentliche Grünanlagen wirken integrativ. Als Ökosysteme oder Verbünde von Grünzonen verbessern sie die Biodiversität urbaner Räume nachhaltig. Sie machen Städte aber auch zu gesünderen Lebensräumen, weil sie das Klima und die Luftqualität verbessern sowie dabei helfen, Lärm zu mindern. Menschen jeden Alters und jeder Kultur finden in ihnen außerdem Orte, in denen sie sich körperlich bewegen, erholen oder einander begegnen können. Grünflächen sind demnach physisch, emotional und sozial wichtig für das individuelle Wohlbefinden und die Zufriedenheit der Bürger - und erhöhen so mittelbar ihren sozialen Zusammenhalt und ihre soziale Integration.

„Grün ist ein Stück Lebensqualität“

O-Ton aus der GALK-Bürgerbefragung von 2013

Grün ist lukrativ

Aus wirtschaftlicher Perspektive sind urbane Grünräume interessant, weil sie einerseits den Wert von Grundstücken und Immobilien steigern; andererseits machen sie Kommunen als Wirtschaftsstandort attraktiv und ziehen so lokale Investitionen und neue Unternehmen inklusive ihrer Beschäftigten nach sich. Auf diese Weise verbessert die qualitative Versorgung mit Grünflächen auch den regionalen Arbeitsmarkt und der Faktor Grün wandelt sich vom weichen zum harten Standortfaktor.

Grün lässt Raum für den Wandel

Das Verhältnis, das Bewohner zu ihren urbanen Grünflächen haben, wird intensiver. In zunehmend verdichteten Stadträumen suchen sie deshalb auch nach Räumen, in denen sie eigene Impulse setzen können. Sie entdecken das Potenzial städtischen Grüns neu und inspirieren das Stadtleben und die Stadtentwicklung mit kreativen Projekten wie Urban Gardening, „essbare Stadt“, oder Gemeinschaftsgärten. Ein zeitgemäßes Grünflächenmanagement tut gut daran, solche gesellschaftlichen Strömungen sowie die aktive Beteiligung von Bürgern zu forcieren. Dies wirkt Identität stiftend auf die Bürger selbst. Urbane Grünflächen werden langfristig ganz anders wahrgenommen, geplant und genutzt, wenn Stadtentwicklungsprozesse von Bürgern hinterfragt werden. Beteiligungsprozesse sind deshalb auch ein wichtiges Korrektiv für eine nachhaltig orientierte Grünplanung.



Praxisbeispiel Bürgerbeteiligung

Kassel: Beteiligung am Erneuerungsprozess
Friedrich-Ebert-Straße

Grün im Spannungsfeld

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat die Bundesregierung 2002 das Ziel formuliert, pro Tag maximal 30 Hektar neue Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch zu nehmen. Vorrangig sollen Kommunen dies durch eine Innenentwicklung erreichen. Diese bauliche Verdichtung der Städte führt in kommunalen Entscheidungsprozessen häufig zu Konflikten über den Umgang mit urbanem Grün. Nicht selten fällt die Entscheidung gegen den Erhalt von Grünflächen. Hier setzt das Leitbild der sogenannten „doppelten Innenstadtentwicklung“ an. Demnach sollen Kommunen Flächenreserven im Bestand sinnvoll baulich nutzen, sofern sie gleichzeitig andere innerstädtische Freiflächen entwickeln, vernetzen und in ihrer Qualität verbessern.

Praxisbeispiele Freiraumentwicklung

Freiraumentwicklungsprogramme dienen der Neuorientierung in der Freiraumpolitik, zur Anpassung der Grün- und Freiräume an die Veränderungen der Gesellschaft.

Freiraumentwicklungsprogramm Saarbrücken
Masterplan Freiraum Nürnberg

Die zunehmende Verdichtung der Siedlungsräume - insbesondere in den Großstädten - führt außerdem dazu, dass Grünflächen nicht nur intensiver, sondern auch multikodiert genutzt werden müssen. Teilweise überlagern sich dabei Interessen der Nutzer, teilweise widersprechen sie sich sogar. Zudem stehen Grünflächen und Bauland in einem unmittelbaren Wettbewerb zueinander.

Das wirft die Frage auf, wie viel Grün der Mensch eigentlich braucht. Die Antwort darauf ist wohl so individuell wie der Mensch selbst. Sie macht aber auch das Spannungsfeld deutlich, in dem sich eine Kommune bewegt, deren Grund und Boden begrenzt ist: Sie muss derzeitigen und künftigen Einwohnern innerstädtischen Wohnraum anbieten und ihnen zugleich ein gutes Grünangebot unterbreiten. Viele Kommunen nutzen deshalb Orientierungswerte, mit denen sie die „Grünversorgung“ ihrer Einwohner gewährleisten - sowohl in Bezug auf ihre Funktion, als auch auf ihre Qualität und ihre Größe.

Ortsgebundene Lebenssituationen wie das Wohnumfeld oder die Nähe zum Umland oder zu industriell genutzten Stadtteilen spielen bei dieser Bemessung heute eine Rolle, aber auch die Zusammensetzung der Bevölkerung sowie die Altersstruktur einzelner Stadtteile. Naturschutzrechtliche Ansprüche von mindestens 10 % der Landesfläche für den Biotopverbund fordert wiederum das Bundesnaturschutzgesetz. Nicht zuletzt ist auch die Einwohnerzahl und Erreichbarkeit von Grünflächen in Bezug zur Wohnbebauung relevant.

Folgende Orientierungswerte - meist quantitativer Art - können als Bewertungsmaßstab für die Bedarfs- und Defizitermittlung und somit zur Kontrolle bei der Stadtplanung herangezogen werden:

Freiraumtypen	Orientierungswert Grünflächenversorgung und Entfernungen zum Wohngebiet	Stadt	Orientierungswert für Mindestgrößen von öffentlichen Freiräumen
Wohngebietsbezogene, wohnungsnaher Freiräume	4 - 6 m ² / Einwohner bei einer Entfernung von ca. 150 - 500 m	Berlin, Hamburg, München, Nürnberg, Braunschweig, Freiburg	0,5 - 5 ha (Braunschweig)
Siedlungsnaher / landschaftsorientierter Freiräume	7 m ² / Einwohner bei einer Entfernung von ca. 1 km	Berlin, Freiburg, München, Karlsruhe	10 ha, 50 ha (Bezirkspark, Berlin)
Öffentliche Quartiersgrünfläche	8 - 15 m ² / Einwohner	Stuttgart	-
Kommunale Parkanlagen und Grünflächen	16 m ² / Einwohner 13 m ² / Einwohner	Münster, Hamburg	-
Spielplätze und Freiräume zum Spielen	-	Nach DIN 18034	Kinder bis 6 Jahre mind. 500 m ² Kinder 6 bis 12 Jahre mind. 1.000 m ² , bei naturnahen Spielbereichen 1 ha. Kinder ab 12 Jahren und Jugendliche mind. 1 ha

Orientierungswerte – Grünflächenversorgung und Mindestgrößen von Freianlagen¹

Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) empfiehlt in seiner Veröffentlichung "Handlungsziele für Stadtgrün und deren empirische Evidenz" aus 2018, dass zur Steigerung des Wohlbefindens der Bevölkerung in urbanen Räumen öffentliche Grünflächen mit einer Mindestgröße von einem Hektar für die alltägliche Erholung in fußläufiger Entfernung (300 m Luftlinie) und mit einer Mindestgröße von 10 Hektar für die Nah- und Wochenenderholung in mittlerer Entfernung (700 m Luftlinie) vorzusehen sind (Grunewald, K. et al., 2016).

Nur für wenige Nutzformen - wie etwa für Spielplätze und Sportanlagen - lassen sich spezifische Mindestgrößen und qualitative Parameter gut und einfach definieren. Für die meisten Funktionen und Anforderungen ist dies nur erschwert möglich. Zudem ist die Flächengröße kein Wert an sich, sondern nur im unmittelbaren Zusammenhang mit ihrer Qualität und ihrem Zusammenwirken mit anderen Flächen zu bewerten. Deshalb spielen bei unterschiedlichen Funktionen immer auch unterschiedliche Qualitätsansprüche für die zeitgemäße und nutzergerechte Stadtplanung eine Rolle. Beispielhaft lassen sich hier etwa das immissionsbindende Straßenbegleitgrün und die intensiv genutzten Quartierparkflächen gegenüberstellen.

All diese Faktoren tragen dazu bei, dass die vorhandenen Grünflächen bei zunehmender Bevölkerungsdichte und dadurch individuelleren Nutzungsnachfragen mehr und mehr beansprucht werden. Die Flächenverdichtung bei wachsender Nutzungsvielfalt führt zu immer höheren Investitions- und Unterhaltungsaufwendungen je m², da zunehmend auf die verschiedenen Anforderungen mit individuelleren Lösungen und höherer Angebotsvielfalt reagiert werden muss - dies erfordert ein professionelles Grünflächenmanagement.

¹ Böhm J., Böhme C., Bunzel A., Kühnau C., Reinke M.: Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung, BfN-Skripten 444, S. 29 u. 30, 2016

Rechtliche Rahmenbedingungen

Grün ist kommunale Pflichtaufgabe

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für das urbane Grün sind komplex. Sie werden vom Raumordnungsrecht über das Bauplanungs-, Naturschutz- oder Waldrecht bis hin zu Städte- und Gemeindefestsetzungen und Haushaltsverordnungen geregelt. Formelle und informelle Planungsinstrumente wie Bebauungspläne, Landschaftspläne oder Grünordnungspläne regeln die praktische Umsetzung.

Über die eng gefassten rechtlichen Rahmen hinaus formulieren nationale oder kommunale Strategien Leitlinien für die Entwicklung urbanen Grüns. So hat z. B. die Nationale Biodiversitätsstrategie des Bundes (2007) zum Ziel, bis 2020 die Durchgrünung der Siedlungen deutlich zu erhöhen. Sie fordert deshalb, öffentlich zugängliches Grün vielfältiger Qualitäten und Funktionen für Bewohner in der Regel fußläufig zur Verfügung zu stellen.²

Kommunen sind verpflichtet, die Grundversorgung der Bevölkerung mit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sicherzustellen. Als sogenannte weisungsfreie Pflichtaufgabe haben die Kommunen deshalb auch eine adäquate „Grünversorgung“ sicherzustellen. Manche Landesgesetze schreiben zum Beispiel konkrete Rechtsvorgaben zur Grünausstattung je Einwohner vor. Kommunale Verordnungen wiederum sind so aufzustellen, dass die zur Verfügung gestellten Grünflächen als Freizeit- und Erholungsflächen gegenüber einer steigenden Nachfrage für Bebauung und Nutzung geschützt bleiben. Grünanlagen-satzungen können hier ein geeignetes Werkzeug sein.

Das Wirtschaftlichkeitsgebot der Gemeindeordnung verpflichtet die Kommunen zur Werterhaltung ihres Vermögens - und damit auch zu einer Wert erhaltenden Pflege des urbanen Grüns.

Dem zur Folge ist sowohl die Bereitstellung als auch die Unterhaltung von Grüner Infrastruktur eine Pflichtaufgabe der öffentlichen Hand. Die KGSt definiert den Rechts-

charakter des öffentlichen Grüns als „pflichtig - im Standard beeinflussbar“.

Literaturtip

Eine detaillierte Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen finden Sie hier:
Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung, BfN Skripten 444 aus 2016

Schäden vorbeugen - Sicherheit gewährleisten

Unabhängig von der Rechtssystematik bestimmen kommunale Verordnungen und Rechtsprechungen die Verkehrssicherung. Insbesondere die allgemeine Verkehrssicherungspflicht stellt eindeutige Anforderungen an die Grünflächenämter: Bäume, Spielplätze, Wege, Ausstattungsgegenstände und vieles mehr unterliegen besonderen Vorgaben zur Kontrolle. Das kommunale Haftungsrecht im Bereich der Verkehrssicherungspflicht wird maßgeblich geprägt durch die einschlägige Rechtsprechung. Aus ihr ergeben sich letztlich die Anforderungen, an denen die Kommunalverwaltungen ihre Bemühungen um eine effiziente haftungsrechtliche Organisation ausrichten müssen. Die Vorsorgemaßnahmen, die sie dazu treffen müssen, lassen sich jedoch nicht in starre Verhaltensregeln fassen: Maßnahmen zur Schadensverhütung müssen einerseits organisatorisch klar verfügt sein, andererseits müssen die Organisationseinheiten in ihrer operativen Verantwortung auch flexibel auf Gefahrensituationen wie z. B. Sturm reagieren können. Jede Kommune hat dazu ein Kontrollsystem mit entsprechender Dokumentations- und Nachweispflicht vorzuhalten.



² Grünbuch Stadtgrün - Grün in der Stadt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2015

Grünflächenmanagement

Steuern heißt gestalten

Damit Freiräume eine Stadt gliedern und gestalten können, müssen sie ihrerseits gegliedert und gestaltet werden. Dies ist eine komplexe Managementaufgabe. Grünflächenmanagement aus der Sicht der GALK umfasst ganzheitlich alle Aufgaben, die mit der Bereitstellung, der Gestaltung und der Pflege städtischer Grünflächen zusammen hängen. Dies umfasst die Planung (Landschafts-, Grünordnungs-, Objektplanung), Bauen und Bewirtschaftung aller städtischen Freiräume. Dazu gehört, den grundsätzlichen Bedarf zu ermitteln, Flächengrößen und Gestaltungsideen zu formulieren, Ausstattungs- und Gestaltungsstandards festzulegen, wirtschaftlich zu agieren sowie Pflege- und Entwicklungsziele zu projektieren. Diese Aufgaben muss der Flächenverantwortliche für die Grünflächen der Kommune mithilfe der für diese Aufgaben zuständigen Organisationseinheit erledigen.

Ist von Grünflächen die Rede, sind alle diese Freiräume gemeint: Grün- und Parkanlagen, Spiel- und Freizeitanlagen, Sportflächen, Straßenbäume und Straßenbegleitgrün, Außenanlagen an Schulen, Kindertagesstätten und öffentlichen Gebäuden, Friedhöfe, Naturschutzflächen, Kleingärten, Erholungswald sowie weitere Freiflächen.



Management auf zwei Ebenen

Das Grünflächenmanagement unterscheidet zwei Steuerungsebenen - die strategische und die operative. Damit beide Ebenen ihre Ziele erreichen können, sind sie darauf angewiesen, dass Controlling-Prozesse und der fachliche Austausch zwischen den Ebenen eng miteinander verzahnt verlaufen.

- **Strategisches Management**

Das strategische Management evaluiert über das gesamte Stadtgebiet hinweg, welchen Anforderungen Grünflächen in einzelnen Stadträumen gerecht werden sollen. Auf dieser Basis legt es die grundsätzlichen Flächenbedarfe fest, definiert darüber hinaus qualitative Gestaltungsmerkmale für die Grünflächen und erarbeitet Konzepte, mit denen sie sich realisieren lassen. Die Ziele für die Qualität und Quantität der gesamten kommunalen Grünversorgung sind im Integrierten Stadtplanungsprozess verortet.

Eine wesentliche Aufgabe des strategischen Managements ist es, mit differenzierten Grünflächenangeboten die Grundlagen für Wohn- und Lebensqualität zu schaffen - insbesondere unter dem Blickwinkel der ökologischen Vielfalt und des Klimaschutzes. Im Idealfall sind diese strategischen Ziele in ein gesamtstädtisches Leitbild eingebunden.

Literaturtipp

Das Grünbuch der Stadt Zürich, integral planen - wirkungsorientiert handeln, Stadt Zürich (2006)

Im Grünbuch der Stadt Zürich ist die Unternehmensstrategie für alle Grünbelange von Wald, Landwirtschaft über Parkanlagen und das Wohnumfeld bis hin zur Umweltbildung formuliert. Die strategischen Schwerpunkte von Grün Stadt Zürich für eine nachhaltige Grünwirkung nehmen Bezug auf die übergeordneten Ziele einer zukunftsfähigen Stadtentwicklung: Lebensqualität, natürliche Vielfalt, Grünes Wissen, beratende Einflussnahme auf Drittflächen, Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit, vielseitiger und ausreichender Erholungsraum, soziale Verantwortung, Kommunikation und Mitwirkungsverfahren.

- **Operatives Management**

Das operative Management setzt die strategischen Ziele für die Planung, den Bau und die Instandhaltung der städtischen Grünflächen in der Praxis um. Dazu definiert es Strukturen, disponiert Ressourcen und bestimmt - je nach Ziel und Aufgabe - passende Werkzeuge und Instrumentarien.

„Worin liegt die eigentliche Rolle des Managements? Im intelligenten Reagieren auf Veränderungen.“

Jean-Jacques Servan-Schreiber (*1924), frz. Journalist u. Politiker

Damit das strategische und das operative Management effizient und erfolgreich ineinander greifen können, sind folgende Parameter zielführend:

- **Voneinander profitieren**
Erst ein kooperatives Arbeiten garantiert, dass sich die konzeptionellen Planungsziele längerfristig in die Pflege integrieren lassen. Das heißt: Wenn die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung sich effizient vernetzen, können praktische Erfahrungen im Umgang „mit der Fläche“ frühzeitig in die Planung einfließen.
- **Nicht am falschen Ende sparen**
Über die Sachkosten und das Personal hinaus, sind auch die Grünflächen an sich Ressourcen. Sie stellen finanzielle Werte dar, die verloren gehen, wenn sie nicht adäquat gepflegt und erhalten werden. Um sie Wert erhaltend zu bewirtschaften, ist es deshalb nötig, Sach- und Personalkosten vorausschauend einzusetzen. Dieser Einsatz zahlt sich langfristig aus, da sich so kostspielige Instandsetzungen und Sanierungen vermeiden lassen - die ihrerseits neue Sach- und Personalkosten nach sich ziehen.
- **Grünflächen sind Bürgerflächen**
Grünanlagen sind für die Bürger da. Wenn deren Erwartungen in ihre Gestaltung integriert werden, akzeptieren sie die Flächen nicht nur besser, sondern gehen auch langfristig sorgsamer mit ihnen um. Zunehmend wollen Bürger „ihre“ Grünflächen auch aktiv mitgestalten. Kommunen können diese Tendenz prozessfördernd unterstützen, indem sie zur Bürgerinformation und -kommunikation zum Beispiel eine transparente Pressearbeit gewährleisten, Befragungen durchführen, zu Anliegerversammlungen einladen oder Beteiligungsverfahren für Anlieger anbieten.
- **Steuern mit System**
Betriebliches Managen und Handeln kommt ohne technische Unterstützung nicht mehr aus. Grünflächenmanagementsysteme sind die Basis für eine solche betriebliche Steuerung. Neben der Leistungssteuerung lassen sich mit ihrer Hilfe bereits im Planungsprozess sowohl die Kosten zu Planungs- und Ausführungsvarianten als auch die Kosten der laufenden Unterhaltung im Voraus berechnen - und auf der Grundlage von Erfahrungswerten für den gesamten Lebenszyklus einer Grünanlage darstellen. Bereits geringfügige Änderungen in der Ausführung können so die langfristigen Unterhaltskosten senken.



Prozesse und Strukturen

Grün aus einer Hand

Bei einer so mehrdimensionalen Aufgabe wie dem Grünflächenmanagement liegt die Frage nahe, wie es sich so organisieren und strukturieren lässt, dass es sich ohne Reibungs- und Qualitätsverluste in den Stadtentwicklungsprozess integrieren lässt. Strategische Qualifikationen, grüne Fachkompetenz und eine Spezialausstattung für die Unterhaltung sind dazu nötig. Eine eigenständige Organisationseinheit „Grün“ ist deshalb zielführend. Unerheblich ist dabei, ob die Aufgaben in der eigenen Produktverantwortung liegen oder ob die Organisationseinheit sie als interner Service-Dienstleister für andere Fachämter wahrnimmt.

Steuert man das Grünflächenmanagement produktorientiert, muss es kein einheitliches Organisationsmodell geben. Die Organisation gestaltet sich vielmehr als Entscheidungsprozess vor Ort, der die lokalen Verhältnisse in Bezug auf die Ergebnis-, Wirkungs- und Ressourcenziele mit berücksichtigt.³ Dennoch ist die Organisation nicht beliebig. So zeigt eine KGSt-Befragung, dass das Optimierungspotential in der Zusammenarbeit höher eingeschätzt wird, wenn die Bereiche Planung, Bau und Grünflächenbewirtschaftung in unterschiedlichen Organisationseinheiten verortet sind.

Aus Untersuchungen der KGSt sowie der GALK lassen sich für größere Kommunen⁴ folgende Schlüsse ziehen:

1. Die Trennung von strategischer und operativer Ebene durch Zuordnung zu unterschiedlichen Ämtern (Verwaltungseinheiten) hat sich nicht bewährt. Die Entscheidungswege und Entscheidungsabläufe werden länger, der Erfahrungsaustausch schwieriger und fachlich einheitliche Aufgaben erfordern oftmals sogar mehr Führungspersonal. Außerdem geht die notwendige Gesamtverantwortung für die Aufgabe verloren.
2. Die Zusammenführung fachlich sehr unterschiedlicher Aufgabenfelder (z. B. Abfallwirtschaft oder Stadtreinigung mit der Grünpflege) hat sich ebenfalls nicht bewährt. Für qualitativ hochwertige Ergebnisse im Grünflächenmanagement sind Experten mit einer fundierten Ausbildung erforderlich. Durch homogene Einheiten entsteht die erforderliche Kompetenz für Fragen des Grünflächenmanagements bei hoher Qualität und Effizienz der Ergebnisse und somit eine langfristig wirtschaftlich fundierte Grünflächenplanung und -pflege.

Daraus folgt, dass die Organisation und die Liegenschaftsverantwortung für das öffentliche Grün und das Grünflächenmanagement in einer Hand zusammen zu führen sind - unabhängig von der Rechtsform.

Aufgaben bündeln, Synergien schaffen

Mit der Bündelung der Aufgaben und Prozesse in einer Organisationseinheit lassen sich vielfältige Synergieeffekte erzielen. So verläuft zum Beispiel der Lebenszyklus einer Grünanlage nach ihrer Fertigstellung nicht mehr linear. Instandsetzungen, Anpassungen oder Überplanungen verlangen vielmehr immer wieder aufs Neue nach einer engen Abstimmung zwischen den Kernprozessen Planung, Bau und Unterhaltung. Unkompliziert geht das, wenn die Abstimmung und Kommunikation zwischen Planung und Unterhaltung im Alltagsgeschäft und idealerweise in räumlicher Nähe stattfinden kann.

„Die Planung ist immer nur so gut wie die Unterhaltung.“

Diese Redewendung macht deutlich, dass die Unterhaltung einer Grünanlage teurer oder nicht praktikabel werden kann, wenn sie bei der Planung zu wenig bedacht wird. Rasenflächen, die nicht maschinell bearbeitet werden können oder unzählige Papierkorbtypen mit jeweils eigenen Schließmechanismen sind nur zwei Beispiele, die zeigen, wie wichtig die Rückkopplung praktischer Erfahrungen an die Planer ist. Dies betrifft aber nicht nur die Unterhaltung der Anlagen: Die „Unterhalter“ nehmen auch wahr, wie häufig und wie intensiv die Bevölkerung eine Grünanlage nutzt. Um Freiflächen bürgerorientiert zu planen, sind diese Rückmeldungen wertvoll. Wichtig für die Prozessorganisation sind daher klare Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen Planung, Bau und Unterhaltung. Da die Mitarbeiter vor Ort viele Pflegeentscheidungen auch eigenständig treffen, ist überdies zu regeln, ab welchem Punkt sie die Planung einbinden müssen.

Praxisbeispiel

Planungshandbuch Landeshauptstadt Hannover:
Das Planungshandbuch enthält Standards für typische Bauweisen und definiert Vorgaben für externe Planungsbüros. Ausbaustandards haben auch Frankfurt und Hamburg (Leitfaden für die Freianlagenplanung für Schulen).

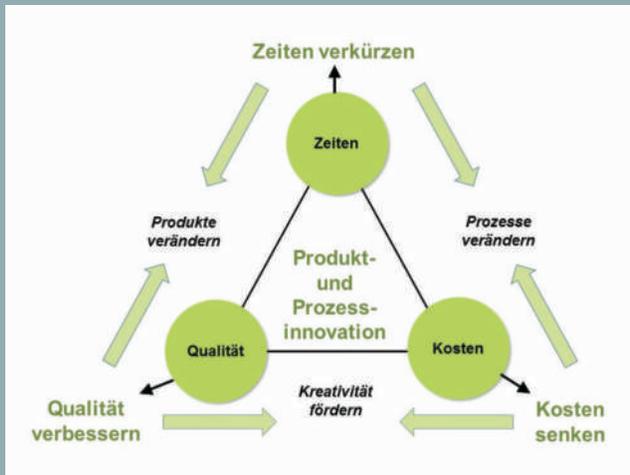
Komplexes effizient erledigen

Die Optimierung der betrieblichen Prozesse ist eine ständige Anforderung an das Grünflächenmanagement. Ziele der Geschäftsprozessoptimierung sind eine höhere Effizienz in der Durchführung, das Vermeiden von Doppelarbeiten, die Reduktion von Fehlern, Verzögerungen und Nachbesserungen sowie eine Senkung der Kosten.

³ Vgl. KGSt-Bericht 3/2001 Steuern mit Zielen, Ziele entwickeln und präzisieren, S. 23 ff.

⁴ Vgl. KGSt-Bericht 12/1988 Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden Teil I Organisationskonzept. Die KGSt hat das Baubetriebshofkonzept, bei dem alle manuellen Arbeiten zusammengeführt werden, ursprünglich für Kommunen bis ca. 50.000 EW entwickelt. Inzwischen haben aber auch größere Kommunen dieses Konzept umgesetzt. Dies muss lokal analysiert werden.

„Eine rechtssichere Organisation dieser Pflichtaufgabe kann nur mit ausgewiesenem/geschulten Fachpersonal und mit einheitlichen Standards innerhalb einer Kompetenz erfolgen.“ (VKU)



vgl. Prof. Dr. Ing. Thaler, K., Masterkurs Geschäftsprozessoptimierung (2011/2012)

Literaturtipp

Die Geschäftsprozessoptimierung (GPO) bezeichnet die Gesamtheit aller Aktivitäten und Entscheidungen zur Verbesserung von Geschäftsprozessen.

Hinweise und Instrumente finden Sie hier:
Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, Bundesministerium des Innern / Bundesverwaltungsamt (Hrsg.), 2016

Vom Führungspersonal bis zum Gärtner erfordern die komplexen Belange des Grünflächenmanagements Fachpersonal auf allen Ebenen. Spezielle Aufgaben wie die Pflege von Sportplätzen oder Bäumen verlangen nicht nur nach speziellen Maschinen und Geräten, sondern auch nach spezialisiertem Fachwissen. Zur Steuerung und Dokumentation sind wiederum technische Fachinformationssysteme nötig. Werden die Aufgaben in einer Organisationseinheit gebündelt, kommen Fachpersonal, Infrastruktur und Technik effektiver und effizienter zum Einsatz. Ein größerer Personalkörper ist darüber hinaus bei Kranken- und Urlaubsvertretungen flexibler, optimiert Lizenzkosten und gewährleistet einheitliche Qualitätsstandards. Fallen diese Aufgaben hingegen in verschiedenen Organisationseinheiten an, steigen diese Kosten.

Ein Beispiel:

Bäume befinden sich auf den unterschiedlichsten städtischen Liegenschaften: auf Außenanlagen von Kitas und Schulen, in Parkanlagen oder an Straßen. Um ihre Verkehrssicherheit zu gewährleisten, sind Spezialkenntnisse in der Baumkontrolle und Baum-

pflege erforderlich sowie Spezialmaschinen wie Hubsteiger. Die Dokumentation erfolgt häufig über ein digitales Baumkataster. Sind diese Aufgaben unabhängig von der Produktverantwortung in einer Organisationseinheit Grün gebündelt, führt dies zu einem effektiveren Einsatz von Ressourcen und damit zu geringeren Kosten. Zudem lassen sich auf dieser Grundlage stadtweite Qualitätsstandards umsetzen.

Ein Kontakt für alles

Vielen Bürgern ist die Verwaltungsstruktur mit ihren Verantwortlichkeiten nicht geläufig. Unklare Strukturen und Zuständigkeiten gehen deshalb zu Lasten der Bürgerfreundlichkeit. Die Organisationsform „One Face to Customer“, bei der jeder Kunde nur einen Ansprechpartner hat, der sich um seine Belange kümmert, schafft mehr Kundenzufriedenheit und hilft außerdem dabei, dass wichtige Informationen nicht verloren gehen.

An einem Strang ziehen

Die Qualität des Stadtgrüns hängt entscheidend davon ab, dass die Aufgabenfelder Planen, Bauen und Bewirtschaften einheitlich agieren - oder anders ausgedrückt „an einem Strang ziehen“. Nur so lassen sich Fragen und Themen ganzheitlich betrachten und in der Folge auch erörtern und bewerten. Eine erfolgreiche Qualitätssicherung steht und fällt deshalb damit, dass während eines Prozesses ein unmittelbares „Voneinander-Lernen“ zwischen allen Prozessebenen ermöglicht und unter einer Leitung gesteuert wird.



Dienstleister Grünflächenamt

Seine „Grüne Fachkompetenz“ prädestiniert ein Grünflächenamt auch als interner Service-Dienstleister für andere Fachämter zu fungieren. Die häufigsten Aufgaben sind hierbei die Planung, der Bau und die Bewirtschaftung von Außenanlagen durch eigenes Personal sowie die Betreuung von Vergaben an externe Firmen (Bauherrenfunktion). Gestaltungswünsche und Nutzeransprüche erhalten diese vom jeweiligen Fachamt. Das Grünflächenamt übernimmt die konkrete Umsetzung. Zwischen ihnen besteht deshalb ein Auftraggeber-Auftragnehmerverhältnis. Eine weitere Aufgabe ist die Beratung anderer Fachämter - zum Beispiel zu den Pflegestandards ihrer Anlagen. Inbegriffen sind dabei die Kalkulation der Pflegekosten, die Abstimmung der Leistung sowie die Projektberatung - zum Beispiel zu einer Schulhofgestaltung durch Lehrer und Eltern. Eine gute Kommunikation und die einvernehmliche Integration fachlicher Expertise ist auch hier die Basis für eine optimale Flächengestaltung und eine nachhaltig kostengünstige Pflege.

Das Entwickeln, Planen, Bauen und Bewirtschaften von urbanem Grün ist eine kommunale Aufgabe. Die Grünflächenämter sind Kompetenzzentren für diese mehrdimensionale Aufgabe. Als „Hüter“ des differenzierten Stadtgrüns haben sie zudem unmittelbaren Zugriff auf die Flächen, was ihnen letztlich einen umfangreichen Spielraum eröffnet.



Bauherrenfunktion Unterhaltung

Die Bauherrenfunktion beinhaltet die Aufgaben, die bei einer Vergabe von Planungs- Bau- und Unterhaltungsleistungen bei der Kommune verbleiben. Diese beinhalten die übergeordnete Koordination, Steuerung und Überwachung der Geschehensabläufe des Gesamtprojektes in wirtschaftlicher, rechtlicher und technischer Hinsicht: z. B. Planung der Investitionsmittel, Festlegung der Planungsziele sowie des Raum- und Einrichtungsprogramms, Durchführung der Vergabe, Aufstellen und Überwachung von Organisations-, Termin- und Zahlungsplänen, Klärung der Voraussetzungen für den Einsatz von Planern und anderen an der Planung fachlich Beteiligten, Koordination und Kontrolle aller Projektbeteiligten, mit Ausnahme der federführenden Firmen, fern der die Projektdarstellung in kommunalen Gremien und in der Öffentlichkeit, Vorbereitung und Betreuung der Beteiligung von Planungsbetroffenen (Bürgerpartizipation), Freigabe von Gewährleistungsbürgschaften, rechtssichere Abwicklung von Problemfällen, baufachliche Unterstützung bei Gerichtsverfahren (cf. § 31 HOAI und DIN 276, Kostengruppe 712). (KGSt, Kennzahlensystem Grünflächenunterhaltung)



Ressourcen

Keine Erfolge ohne Ressourcen

„Kommunales Grün ist unterfinanziert.“ Zu diesem Ergebnis kam bereits 2009 der Landesrechnungshof Hamburg, als er feststellte: "Der Unterhaltungsbedarf für Grünanlagen und Spielplätze kann nur zu rund 55 % abgedeckt werden." Diese Hamburger Situation ist kein Ausnahmefall sondern ein Spiegelbild der Situation der „Grünflächenverwaltungen“ in Deutschland. Dies zeigen auch die langjährigen Vergleiche der KGSt. Eine werterhaltende Pflege ist in den meisten Kommunen deshalb nicht mehr gewährleistet – zumal die Folgekosten der Unterhaltung und Instandsetzung bei neu hinzukommenden Grünflächen oft nicht berücksichtigt werden.



Niemand kann aber adäquat arbeiten, wenn die Arbeitsgrundlage nicht stimmt. Ohne eine angemessene Ausstattung mit Ressourcen - also Finanzen und Personal - kann auch das Grünflächenmanagement seine Aufgaben nicht fach- und ergebnisgerecht erfüllen.

Literaturtipps

Ergebnisse aus der Vergleichsarbeit der KGSt sind im KGSt-Bericht 10/2017 Orientierungswerte Grünflächenunterhaltung zusammengefasst.

Die Chancen der Doppik

Mit der Umstellung des kommunalen Finanzhaushalts auf die Doppik wird die Grüne Infrastruktur - oder das Grüne Sachvermögen - auf Basis der Anschaffung- und Herstellkosten dargestellt. Stellt die Kommune nicht entsprechend der jährlichen Abschreibungen oder Festwerte Haushaltsmittel zur Verfügung, reduziert sich damit ihr Vermögen. Die Bilanz weist die Summe, die für den Vermögenserhalt der Anlagen

notwendig ist, quasi automatisch aus. Das schafft Transparenz, führt jedoch nicht zwingend dazu, dass die Mittel für das kommunale Grün sich verändern. Lässt die finanzielle Lage der Kommune Investitionen nicht zu oder priorisiert die Politik andere Handlungsfelder, sinken auf Dauer die Vermögenswerte der Anlagen. Fehlende Investitionen zur Wiederherstellung bzw. zur Neugestaltung von Grünflächen führen dann dazu, dass die Kosten für ihre Unterhaltung prozentual steigen: Mit zunehmendem „Verschleiß“ verkürzen sich die Unterhaltungszyklen und binden zusätzliches Personal. Diese Situation ist nicht neu - was der schlechte Zustand vieler Straßen, Gebäude und Grünanlagen eindrucksvoll zeigt. Neu ist jedoch, dass diese Situation im Haushalt dokumentiert wird und die Politik sich nun bewusst für oder gegen diesen Werterhalt entscheiden muss. Die Doppik ist damit eine Chance, den Werteverzehr des kommunalen Grüns in Zahlen sichtbar zu machen.

Die Mittel bleiben knapp

Der tatsächliche Finanzbedarf für die fachlich adäquate Pflege und Unterhaltung öffentlichen Grüns ist seit vielen Jahren deutlich höher, als die unter den teils prekären Haushaltsbedingungen bereitgestellten Mittel. Seitdem die Grünflächenämter im Rahmen der Doppik ihre Vermögenswerte bilanzieren, ist klar, dass weder die Mittel für die derzeit üblichen Reinvestitionen noch für den Personaleinsatz annähernd ausreichen. Die Situation wird sich mit der zunehmenden Verdichtung der Kommunen und der damit einhergehenden intensiveren Nutzung der Flächen weiter verschärfen. Bereits beim Bau neuer Anlagen sollte deshalb eine Kosten-Nutzen-Analyse auch die Folgekosten sowie den Bedarf für Reinvestitionen eindeutig benennen.

Literaturtipps

Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen (BNB) - Kosten von Außenanlagen
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016)

„Nichts gedeiht ohne Pflege; und die vortrefflichsten Dinge verlieren durch unzweckmäßige Behandlung ihren Wert“

Peter Joseph Lenné

Transparente und nachvollziehbare individuelle Kennziffern, Betriebs- u. Leistungsdaten helfen dabei, künftige Investitionen und Unterhaltungskosten zu ermitteln. Wichtig ist, dabei Indikatoren wie Pflegeklassen oder Lebenszyklen zu berücksichtigen. Richtwerte bei solchen Berechnungen können folgende GALK-Kennzahlen für die Herstellung und Unterhaltung von Grünanlagen sein:

	Herstellkosten	Unterhaltungskosten
Grün- und Parkanlagen	20 - 70 €/m ²	1,20 - 4,50 €/m ²
Spielplätze	40 - 100 €/m ²	3,0 - 6,0 €/m ²
Straßengrün (incl. Bäume)	10 - 70 €/m ²	1,0 - 2,5 €/m ²
Sportflächen	30 - 50 €/m ²	1,2 - 3,0 €/m ²
Schulen	60 - 100 €/m ²	2,0 - 4,0 €/m ²
Kindertagesstätten	60 - 120 €/m ²	2,5 - 5,0 €/m ²
Öffentliche Gebäude	60 - 100 €/m ²	2,0 - 5,0 €/m ²
Kleingärten (Rahmengrün)	30 - 50 €/m ²	0,8 - 2,5 €/m ²
Friedhofsgrün (ohne Bestatungen)	40 - 70 €/m ²	3,0 - 6,0 €/m ²

Alle angegebenen Kennzahlen sind Mittelwerte, die deutliche Abweichungen bei den Einzelobjekten auf Grund der verschiedenen örtlichen Bedingungen zulassen. Sie beziehen sich auf eine fachlich korrekte Erstellung und Unterhaltung von Grünanlagen. Sie berücksichtigen keine besondere Ausstattung, Pflege oder örtliche Begebenheit. Sie sind aber nicht auf die Minimalpflege zur Sicherung der Verkehrsicherungspflicht bezogen, sondern entsprechen dem Aufwand für eine werterhaltende Grünflächenpflege.

GALK-Publikation

Kennzahlen für die Erstellung und Unterhaltung von Grünanlagen, GALK AK Organisation und Betriebswirtschaft (2012)

Alle Ressourcen unter einem Dach

Für eine effektive und effiziente Steuerung von Personal und Finanzen macht es Sinn, die Verantwortung dezentral beim Fachbereich oder Amt anzusiedeln. Diese Position ist unter anderem ein Kernelement im „Neuen Steuerungsmodell“. Damit wird den Fachbereichen/Ämtern die Ergebnisverantwortung im doppelten Sinne übertragen:

- Verantwortung für die Erreichung von vereinbarten outputbezogenen Leistungszielen (Fachverantwortung),
- Verantwortung für den im Zuge der Leistungserstellung entstehenden Ressourcenverbrauch (Ressourcenverantwortung).

Sobald Grünflächenämter eine organisatorische Einheit bilden, steigt erfahrungsgemäß auch ihr Interesse, die Bereiche Finanzen und Personal eigenverantwortlich, bedarfs- und zielgerecht zu steuern. Können sie ihre Budgets mit Ziel- und Qualitätsvorgaben kombinieren, schaffen sie Transparenz und vermeiden Schnittstellen, werden wettbewerbsfähiger und reduzieren Fehlerquellen. Daran wird offensichtlich, dass ihr Portfolio, die zugehörigen Prozesse sowie ihre Strukturen und Ressourcen sich wechselseitig beeinflussen.

Literaturtipp

1993 wurde von der KGSt das Neue Steuerungsmodell (NSM) beschrieben und seine Einführung empfohlen. 2013 wurde das Modell zum Kommunalen Steuerungsmodell (KSM) weiterentwickelt.

Kernelemente des KSM sind u. a.:

- Die Stärkung einer strategischen und wirkungsorientierten Steuerung.
- Die Betonung der Führungsverantwortung kommunaler Entscheidungsträger.
- Die konsequente Verknüpfung von ganzheitlicher Planung mit dem Haushalt.
- Die Verbesserung der gemeinsamen Zielorientierung von politischen Entscheidungen und Verwaltungshandeln.

Unter diesen Oberthemen reihen sich eine Reihe von Ansätzen und Instrumenten, wie bspw. die Dezentralisierung von Fach- und Ressourcenkompetenz, die Einführung von Kosten und Leistungsrechnungen sowie ein kommunales Controlling, und Ansätze einer systematischen Personalentwicklung.

s. KGSt-Bericht: Das Kommunale Steuerungsmodell (KSM) (5/2013)

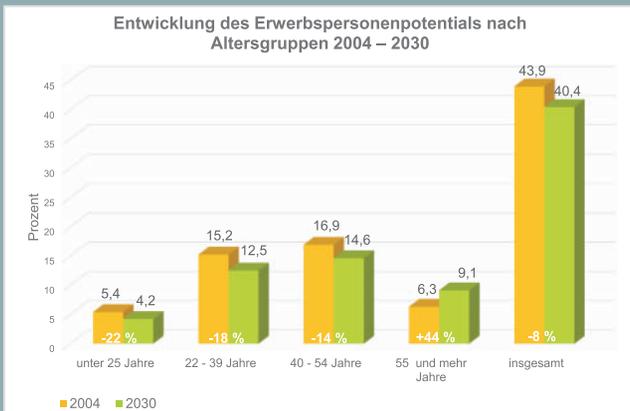


GALK-Publikation

Gärtnerausbildung in Kommunen
GALK AK Ausbildung (2015)

Der AK Ausbildung beschäftigt sich mit allen relevanten Ausbildungsgängen, die in kommunalen Garten-, Friedhofs- und Grünflächenämtern eine wesentliche Rolle spielen.

Der demografische Wandel verschärft die Notwendigkeit dieser nachhaltigen und flexiblen Personalstrategie. Der bisherige Arbeitgebermarkt verändert sich zunehmend zum Arbeitnehmermarkt. Das heißt: Qualifizierte Fachkräfte können sich ihre Wunscharbeitgeber praktisch aussuchen. Wichtige Vorteilsargumente, die Kommunen hier in die Waagschale werfen können, sind die Attraktivität der Aufgaben, die Sicherheit des Arbeitsplatzes sowie gute Sozialleistungen. Zeitgemäße Konzepte setzen außerdem Instrumente zur Personalbindung ein - zum Beispiel das Betriebliche Gesundheitsmanagement, Fortbildungen zur sozialen Kompetenz oder teambildende Maßnahmen. Sie steigern die Motivation der Mitarbeiter und führen dazu, dass sie mit ihren Potenzialen auch ihr Leistungsspektrum erweitern. Die kontinuierliche Ausbildung stellt wiederum sicher, dass qualifizierte Fachkräfte „nachwachsen“ und ist zugleich ein Baustein zur Entwicklung der organisationseigenen Identität und Qualifikation.



vgl. Prognos AG Deutschland Report 2030, (2006)

„Hege und Pflege“ des Personals

Personalentwicklung muss innerhalb der Organisation ein strategisches Handlungsfeld sein - denn ohne qualifizierte und motivierte Beschäftigte kann das Grünflächenmanagement nicht einmal im Ansatz einen ausreichenden Wirkungsgrad entwickeln. Es trocknet aus wie eine ungegossene Pflanze. Strategisches Ziel muss demnach sein, die fachliche, persönliche und gesundheitliche Entwicklung aller Mitarbeiter zu „hegen und pflegen“. Dazu gehört auch, die Organisationsstrukturen bei notwendigen Veränderungen flexibel anzupassen (Stichwort Changemanagement).

Praxisbeispiel

Gesundheitsmanagement

Betriebliches Gesundheitsmanagement (BGM) umfasst alle Maßnahmen, die die individuelle Gesundheit der Beschäftigten ebenso fördert wie die Arbeitsorganisation, die Arbeitsumgebung und die Arbeitsprozesse ("Gesunde" Organisation)

Praxisbeispiele: Osnabrück, Cottbus, Leipzig

Wertschätzung führt zur Loyalität

Identifizieren sich die Mitarbeitenden mit ihrer Arbeit, ist dies eine nicht zu unterschätzende Erfolgsgröße für hochwertige Arbeitsergebnisse. Wertschätzung für ihre Arbeit wiederum macht sie zufriedener und steigert ihr Selbstwertgefühl. Sie binden sich dadurch nicht nur emotional an ihren Arbeitgeber, sondern empfinden auch eine hohe Selbstverpflichtung gegenüber der Organisation, ihren Kollegen und den Flächen, die sie betreuen.

Mit Personal planen

Die Ermittlung des Personalbedarfs legt die Basis für eine langfristige Personalplanung und ist ein wesentliches Instrument zur Einsatzsteuerung. Sie prüft und ermittelt den aufgabenspezifischen Bedarf mit dem Ziel, die Beschäftigten so zu disponieren, dass sie ihre Aufgaben angemessen und zeitgerecht erledigen können. Der Personalbedarf ist dabei grundsätzlich abhängig von der Aufgabenstellung. Bei der Disposition des Personals müssen die Grünflächenämter deshalb auch die stetig wachsenden Anforderungen berücksichtigen sowie - last but not least - der zunehmend meist altersbedingten „festgestellten Leistungsminderung“ der Beschäftigten begegnen.

Vergaben sind oftmals teurer als man denkt

Die Grünflächenämter stehen mit ihrem Leistungsspektrum auch im Wettbewerb zu anderen Anbietern. Mit hohem Engagement und fachlicher Qualität gewährleisten sie in der

Regel den Erhalt und die Entwicklung der urbanen grünen Infrastruktur in Eigenleistung. Gleichzeitig agieren sie aber auch als Auftraggeber für Firmen - sei es für eigene Projekte oder als Service-Dienstleister für die Planungs-, Bau- und Unterhaltungsprojekte Dritter (Bauherrenfunktion). Indem sie Vorhaben ausführen, die Qualität jeder Leistung prüfen und alle Maßnahmen haushaltskonform abrechnen, tragen sie auch rechtliche und wirtschaftliche Verantwortung. Dies bindet Personalkapazitäten. Laut KGSt fallen zum Beispiel bei der Vergabe von Unterhaltungsleistungen zusätzliche Personalkosten von ca. 15 % der jeweiligen Vergabesummen an.

Unter Berücksichtigung der konkreten individuellen Rahmenbedingungen und der Pflicht zum wirtschaftlichen Handeln ist deshalb ein sinnvoller Mix aus Eigenleistung und Vergabe ökonomisch sinnvoll. Von Vorteil für die Kommune ist, dass sie als Dienstleister keine Gewinnverpflichtung hat und nicht umsatzsteuerpflichtig ist. Untersuchungen der KGSt zeigen, dass Grünflächenämter sich dem Wettbewerb durchaus stellen können, insbesondere bei fachlich anspruchsvollen Aufgaben.

Literaturtipp

Empfehlungen für die Planung, Vergabe und Durchführung von Leistungen für das Management von Freianlagen, FLL (2016)

Bildqualitätskatalog Freianlagen - BK FREI, FLL (2016)

Die FLL hat unter Beteiligung der GALK die Empfehlungen zum Betreiben und Bewirtschaften von Freianlagen und Grünflächen entwickelt. Der Bildqualitätskatalog bietet eine Hilfestellung über Pflege- und Instandhaltungsziele und deren Ausführungsqualität.

Personalaufwand für die Bauherrenfunktion bei Vergaben

Ergebnisse aus der Vergleichsarbeit der KGSt weisen Projektsteuerungskosten für die Grünunterhaltung von 15 % aus. Langjährige Aufzeichnungen in Stuttgart ergeben bei einem Projektsteuerungsaufwand bei Unterhaltungsleistungen ca. 14 - 15 %, bei Instandhaltungen und Modernisierungen kann der Verrechnungssatz von 15 - 17 % angesetzt werden.

A+	A	B	C	D
				
Es gibt keinen unerwünschten Aufwuchs.	Es gibt wenig unerwünschten Aufwuchs.	Es gibt unerwünschten Aufwuchs.	Es gibt viel unerwünschten Aufwuchs.	Es gibt sehr viel unerwünschten Aufwuchs.
Bedeckung 0% pro 100 m ²	Bedeckung ≤ 3% pro 100 m ²	Bedeckung ≤ 15% pro 100 m ²	Bedeckung ≤ 25% pro 100 m ²	Bedeckung > 25% pro 100 m ²
Maximale Höhe 0 cm	Maximale Höhe ≤ 10 cm	Maximale Höhe ≤ 25 cm	Maximale Höhe ≤ 50 cm	Maximale Höhe > 50 cm

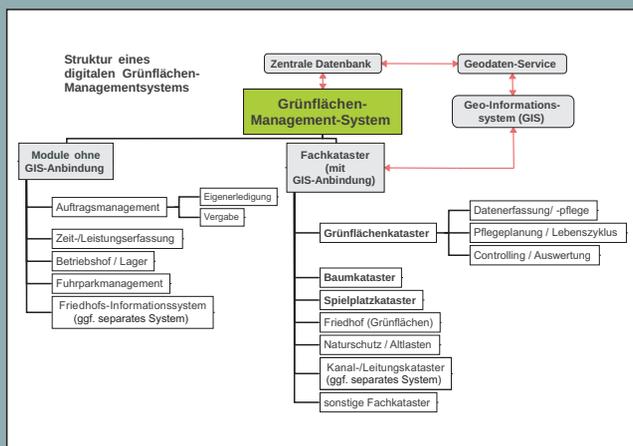
Grünflächenmanagementsysteme

Urbanes Grün mit System managen

Über ein digitales Grünflächenmanagementsystem (GFM-System) lassen sich komplette Arbeitsprozesse anpassen und vereinfachen. Aufwand und Nutzen stehen dann in einem guten Verhältnis - sofern die GFM-Software die Betriebsabläufe bestmöglich unterstützt und sich den Mitarbeitern leicht erschließt. Werden alle relevanten Daten in einem GFM-System erfasst und gepflegt, unterstützt und optimiert dies viele Arbeitsabläufe: Kosten lassen sich transparent dort zuordnen, wo sie entstehen; wirtschaftliche und organisatorische Fehlerquellen werden frühzeitig sichtbar und lassen gezielte Gegenmaßnahmen zu; effiziente Controlling-Werkzeuge bilden den aktuellen Stand der Grünflächen- und Baumpflege umfassend ab und ermöglichen im Idealfall auch komplexe Planungs- und Korrekturszenarien; personelle und finanzielle Ressourcen können mit ihrer Hilfe bedarfsgerecht ermittelt, disponiert und dokumentiert werden. Die dazu notwendigen Informationen liefern die Grünflächendaten selbst sowie weitere zeit- und leistungsbezogene Daten, die regelmäßig eingepflegt werden. Diese können darüber hinaus auch für andere städtische Ämter und Institutionen von Wert sein.

Fachdaten vernetzen

Bei der Verwaltung großer Mengen von Bestandsdaten bieten sich Fachdatenbanken in Form von Baum- oder Spielplatzkatastern an. Sie können zum Beispiel die regelmäßigen Kontrollen zur Verkehrssicherheit rechtssicher dokumentieren oder die Grünflächenämter bei der Organisation aller Aufgaben rund um den Baum unterstützen. Mit mobilen Erfassungsgeräten können die Spielplatz- und Baumkontrolleure außerdem relevante Daten vor Ort schnell und kostengünstig erheben und zuverlässig übertragen.



Systemkomponenten eines Grünflächenmanagement-Systems

a) Wesentliche Mindestkomponenten

- Grünflächeninformationssystem
- Baumkataster inkl. mobiler Kontroll-Komponente
- Spielplatzkataster inkl. mobiler Kontroll-Komponente
- Zeit- und Leistungserfassung
- Betriebssteuerung
- Anbindung an ein Geografisches Informationssystem

b) Sinnvolle optionale Komponenten

- Auftragsmanagement
- Friedhofskataster / -Informationssystem
- Kanal- und Leitungskataster
- Lagerverwaltung / Betriebshof-Bewirtschaftung
- Fuhrparkmanagement
- Management unter Berücksichtigung von Lebenszykluskosten

Welche Module ein Grünflächenamt letztlich einsetzt, liegt alleine in seinem Ermessen und in seinen Möglichkeiten. Neben den Kosten von Hard- und Software spielen hier auch die Mitarbeiter eine wesentliche Rolle. Sie müssen die Daten aller Systeme regelmäßig pflegen, wofür sie neben technischen Fertigkeiten unbedingt auch die fachlichen Kenntnisse des jeweiligen Bereichs brauchen. Schließlich verursacht auch die Wartung und Aktualisierung der Software regelmäßige Kosten.

Foto-, Quellen- und Abbildungsverzeichnis

- Titelseite, links oben: Stadt Esslingen am Neckar.
 Rechts oben: Pixabay. Links und rechts unten: Stadt Frankfurt.
 Seite 2, Grafik: Bedeutung von Grünflächen und Landschaft für die Wahl des Wohnortes, Ergebnisse der 4. Bundesweiten Internetbefragung, GALK Publikation (2014).
 Seite 3: Stadt Kassel.
 Seite 4, Tabelle: Orientierungswerte - Grünflächenversorgung und Mindestgrößen von Freianlagen, siehe Fußnote im Text.
 Seite 5: Stadt Göttingen.
 Seite 6: Stadt Kiel, Gabriele Amelung.
 Seite 7 von oben nach unten: Ralf König, Stadtbetrieb Aachen, Schulbau Hamburg, Stadt Frankfurt.
 Seite 9, Foto: Stadt Kassel.
 Seite 10, links unten: Hansestadt Rostock.
 Rechts unten: Stadtbetrieb Aachen.
 Seite 11: Stadt Göttingen.
 Seite 12, Tabelle: GALK-Publikation, Kennzahlen für die Erstellung und Unterhaltung von Grünanlagen, GALK AK Organisation und Betriebswirtschaft (2012).
 Seite 13, Foto: Hansestadt Lübeck.
 Seite 14: Bildqualitätsmaßstab:521.10 Befestigte Flächen - Wassergebundene Wegedecke - unerwünschter Aufwuchs (Bildqualitätskatalog Freianlagen - BK FREI, FLL. e.V. 2016).
 Seite 15: Organigramm eines Standard Grünflächenmanagementsystems, Maik Brandt, Rostock (2017).

„Parks und Grünflächen sind essentielle Bestandteile der Infrastruktur der Stadt, die sich maßgeblich über ihre Lebensqualität und Funktionalität definiert.“

Stephan Heldmann, Grünflächenamt Frankfurt

Zielstellung des Berichtes

Der vorliegende Bericht „Grünflächenmanagement“ ist ein Leitfaden für alle, die für das Grünflächenmanagement verantwortlich sind. Er will kommunale Organisationseinheiten bei Grundlagenentscheidungen beraten und bei der täglichen Arbeit mit der Planung und Pflege von Grünflächen unterstützen.

Die im Leitfaden aufgeführten Praxisbeispiele, Publikationen, usw. stehen auf galk.de, unter dem AK Organisation und Betriebswirtschaft als Download zur Verfügung.

Der Leitfaden soll helfen, das Grünflächenmanagement individuell und zeitgemäß zu organisieren. Dazu vertieft er die Inhalte des Positionspapiers zum Grünflächenmanagement der GALK e.V. vom 24.09.2012.

Angesprochen sind Führungskräfte und Entscheidungsträger in allen kommunalen Grünflächenorganisationen (im Bericht Grünflächenamt genannt). Dies können Eigenbetriebe und Ämter - aber auch weitere kommunale Organisationsformen sein, die für die strukturelle und operative Ausrichtung des Grünflächenmanagements verantwortlich zeichnen.

Angesprochen sind außerdem Führungskräfte und Entscheidungsträger kommunaler Personal- und Organisationsbereiche sowie Kammereien auf der zentralen Steuerungsebene. Da sie durch finanzielle oder personelle Entscheidungen teils großen Einfluss auf das „Grüne Erscheinungsbild“ einer Kommune nehmen, sind sie ebenfalls eingeladen, sich näher mit dem Leitfaden zum kommunalen Grünflächenmanagement zu befassen.

Fazit

Die wahrscheinlich größten Herausforderungen für das (zukünftige) Management kommunaler Grünflächen liegen im demografischen Wandel, den nach wie vor angespannten Haushaltslagen, den sich stark wandelnden Nutzungsanforderungen an die Flächen und der Konkurrenz aus der doppelten Innenentwicklung.

Umso wichtiger ist eine kluge Vernetzung und Nutzung moderner Methoden und Hilfsmittel für die erfolgreiche Bewältigung dieser für die Gesellschaft wesentlichen und wertvollen Aufgabe.

Der Grundsatz „planen, bauen und bewirtschaften aus einer Fachhand“ erhöht die Chancen einer effizienten und nachhaltigen Leistungserbringung. Er gewährleistet auch am ehesten die Anforderungen an die differenzierten Qualitäten und Funktionen, die Einwohner wie Besucher künftig an urbanes Grün stellen.

Das Grünflächenmanagement selbst muss sich dabei besonderen Herausforderungen stellen: Es muss die Unwägbarkeiten der Zukunft durch gegenwärtige Techniken in der Planung, der Verwaltung und der Betriebswirtschaft so abwägen, dass urbanes Grün zukunftsfähig bleibt - sei es in seiner jeweils individuellen Funktion oder hinsichtlich seiner gesellschaftlichen Aufgaben.

Urbanes Grün kann nur seine Wertigkeit entwickeln und halten, wenn das Grünflächenmanagement sich als Organisationseinheit innerhalb der öffentlichen Hand sowohl zeitgemäß als auch zukunftsfähig aufstellt und über adäquate Ressourcen verfügt.

Der Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft stellt sich vor

Der Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft beschäftigt sich mit allen Fragen, die ein modernes Management für öffentliches Grün von Grünflächenverwaltungen/-betrieben fordert. Das sind u.a.:

- die Organisation der Grünflächenverwaltung innerhalb der Kommunen
- die Organisation einer langfristigen, werterhaltenden Freiflächenentwicklung
- die Standardisierung als Professionalisierung
- die Kostentransparenz u. -effizienz für die Bereiche Planung, Bau und Betrieb von Freiflächen

Dafür bilden wir Kennzahlen, analysieren Prozesse, sammeln Best-Practice-Beispiele, vergleichen Software für Grünflächeninformationssysteme, klären rechtliche Fragen und beschreiben Möglichkeiten zur Öffentlichkeitsarbeit u.-beteiligung.

Im Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft sind 35 Städte und Organisationen vertreten; er trifft sich zweimal im Jahr zu seinen Arbeitssitzungen. Für die Bearbeitung umfangreicherer Themen werden gesonderte Arbeitsgruppen gebildet. Vertiefende Informationen zum Arbeitskreis finden Sie unter www.galk.de.

Impressum

Herausgeber: Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz (GALK e.V.), geschaeftsstelle@galk.de, Autor: GALK Arbeitskreis Organisation und Betriebswirtschaft
V.i.S.d.P.: Hans Hockemeyer, Michaela Maurer, Andreas Peters