

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grünflächen der Stadt
Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Grünflächen	3
Inhalte, Ziele und Methodik	3
Grünflächen allgemein	4
Organisation und Steuerung	4
Strukturen	9
Park- und Gartenanlagen	10
Strukturen	10
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	11
Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen	12
Spiel- und Bolzplätze	13
Strukturen	13
Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	14
Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze	15
Straßenbegleitgrün	16
Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün	17

→ Grünflächen

Inhalte, Ziele und Methodik

Die GPA NRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Grünflächen umgehen und analysiert bestimmte Nutzungsformen.

Was unter dem Begriff Grünflächen zu verstehen ist, welche Nutzungsformen also darunter zu fassen sind, ist nicht allgemeingültig definiert. Aus diesem Grund legt die GPA NRW die nachfolgenden Nutzungsformen fest, die Grundlage für die Darstellung kommunaler Grünflächen in diesem Prüfgebiet sind.

- Park- und Gartenanlagen,
- Sonderanlagen (wie z. B. Kurpark, botanischer Garten),
- Spiel- und Bolzplätze,
- Straßenbegleitgrün,
- Außenanlagen an städtischen Gebäuden,
- Friedhöfe,
- Biotope, Ausgleichsflächen,
- Gewässer,
- Forst und
- Kleingartenanlagen.

Ziel der Prüfung ist es, Handlungsmöglichkeiten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung sowie zur Optimierung des Grünflächenmanagements aufzuzeigen.

Dazu untersucht die GPA NRW die Organisation und Steuerung kommunaler Grünflächen sowie die örtlichen Strukturen. Danach analysieren wir die Nutzungsformen Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün bezogen auf die vorgehaltenen Flächen wie auch deren Pflege und Unterhaltung. Basis für die interkommunalen Kennzahlenvergleiche sind die gesamten Aufwendungen (vollständiger Ressourcenverbrauch) bzw. die Vollkosten.

Für die drei Nutzungsformen ermittelt die GPA NRW jeweils anhand von Benchmarks für die Kennzahl „Aufwendungen Unterhaltung und Pflege“ Potenziale.

Die interkommunalen Vergleiche ebenso wie die Potenzialberechnungen beziehen sich auf das Jahr 2011. Aktuelle Entwicklungen hat die GPA NRW soweit bekannt berücksichtigt.

Bereits in der ersten Prüfrunde hat die GPA NRW die Bereiche Park- und Gartenanlagen sowie Straßenbegleitgrün untersucht. Ein Vergleich der Kennzahlen mit den aktuell erhobenen ist

jedoch aufgrund einer veränderten Grunddatendefinition wie auch der Umstellung auf das NKF nicht möglich.

Um einen optischen Eindruck der drei betrachteten Nutzungsformen zu bekommen, hat die GPA NRW gemeinsam mit dem Umweltbetrieb am 10.07.2014 einige exemplarische Anlagen besichtigt.

Grünflächen allgemein

Organisation und Steuerung

Die GPA NRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand des Erfüllungsgrades Grünflächenmanagement. Diese Kennzahl zeigt, ob und inwieweit die Stadt Bielefeld ihre Grünflächen und deren Bewirtschaftung effizient steuert.

Der Erfüllungsgrad beruht auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellt die GPA NRW einheitliche Fragen und ordnet die Antworten auf einer Skala von 0 bis 3¹ ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für eine wirtschaftliche und erfolgreiche Steuerung der Grünflächen. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad.

Die GPA NRW nimmt eine differenzierte Skalierung für die Bereiche Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze und Straßenbegleitgrün vor. Nur die Fragen nach dem Freiflächenkonzept und der zentralen Aufgabenerfüllung werden zusammen bewertet. Die nachfolgende Tabelle stellt zusammenfassend für die drei Nutzungsformen die jeweils erreichten Punkte dar. Die einzelnen Erfüllungsgrade sind am Ende des Berichtes dargestellt.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	6	2		
Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	18	6		
Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	6	2	2	2
Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	12	4	4	4
Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	9	3	3	3
Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	18	6	6	6
Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	18	6	6	6

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

Fragen	Gesamt	Park- und Gartenanlagen	Spiel- und Bolzplätze	Straßenbegleitgrün
Ist eine Kostenrechnung implementiert?	18	6	6	6
Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	0	0	0	0
Ist ein Berichtswesen vorhanden?	0	0	0	0
Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	18	6	6	6
Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	18	6	6	6
Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	6	2	2	2
Ermittelter Wert	147	49	49	49
Optimalwert	279	93	93	93
Erfüllungsgrad in Prozent	53	53	53	53

Organisation

In Bielefeld ist der Immobilienservicebetrieb (ISB) Eigentümer der Flächen. Eine Ausnahme bilden die Friedhöfe und die Straßen. Der ISB verpachtet seine Flächen wiederum an andere Fachämter. Für die hier betrachteten Nutzungsformen heißt das, dass die Park- und Gartenanlagen sowie die Spiel- und Bolzplätze im Eigentum des ISB stehen und an das Umweltamt verpachtet sind. Das Straßenbegleitgrün ist Teil der Straße und liegt somit in der Verantwortung des Amtes für Verkehr.

Die Unterhaltung und Pflege der Grünflächen erfolgt durch den Umweltbetrieb (UWB). Die Grundlage dafür bildet ein Generalvertrag mit dem ISB. Für die ausgeführten Leistungen erhält der UWB einen Pauschalbetrag als Zuschuss vom Umweltamt. Produktverantwortlich für das öffentliche Grün ist das Umweltamt.

Somit sind mindestens drei Organisationseinheiten an dem Produkt öffentliches Grün beteiligt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für andere Nutzungsformen auch noch weitere Ämter beteiligt sind (z. B. das Schulamt für die Außenanlagen an Schulen). Aus der Organisationsstruktur würde sich zunächst einmal ableiten lassen, dass das Umweltamt - als Produktverantwortlicher und Pächter – die zentrale Verantwortung und Steuerung der Grünflächen wahrnimmt. In der Praxis erfolgt dies aber im Umweltbetrieb. Dort werden Standards entwickelt, Pflegepläne und Maßnahmen aufgestellt, eine Grünflächendatei entwickelt und vieles mehr. Dabei hat der Umweltbetrieb dem Grunde nach ausschließlich die Funktion des Auftragnehmers. In der Konsequenz wäre er genauso durch das Umweltamt zu beauftragen wie ein Fremdunternehmen. D. h. der Auftraggeber – in diesem Fall das Umweltamt – müsste detaillierte Leistungsbeschreibungen fertigen, auf deren Basis der Umweltbetrieb arbeiten kann.

→ Feststellung

Für das öffentliche Grün zeigt sich in Bielefeld eine zersplitterte Organisation mit mehreren beteiligten Ämtern und Betrieben. Zudem ist die Ausgestaltung der Organisationsstruktur mit den gesetzten Verantwortlichkeiten nicht eindeutig und wird in der Praxis anders umgesetzt.

Die Erfahrungen zeigen, dass sich gerade in der Größenordnung der Stadt Bielefeld eine Zentralisierung der Aufgaben für die kommunalen Grünflächen anbietet. Dabei geht es um das oft zitierte „Grün aus einer Hand“. Die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen sollte fachlich an einer Stelle gebündelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte die Steuerung und Verantwortung für alle kommunalen Grünflächen organisatorisch an einer Stelle zentralisieren. Mit klaren Verantwortlichkeiten ist eine Vermischung von Auftraggeber- und Auftragnehmerfunktionen (Dienstleister) zu vermeiden.

Dabei sind allein schon aufgrund der Produktbereichsstruktur des NKF Überschneidungen und Berührungspunkte mit anderen Fachbereichen unvermeidlich. So z. B. beim Straßenbegleitgrün oder auch den Sportplätzen und Spielplätzen. In diesen Fällen kann über Leistungsbeschreibungen und eine enge Abstimmung ebenso sichergestellt werden, dass die Steuerung und Verantwortung für die Grünflächen und deren Pflege bei der zentralen Stelle liegt.

Klare Regelungen stärken nicht nur die Verantwortung jedes einzelnen und des Amtes, sondern können auch die Identifikation mit dem Produkt verbessern. Dies kann zu einem besseren Kostenbewusstsein führen und das Bestreben wirtschaftlich zu handeln erhöhen. Zudem bietet eine Zentralisierung wesentliche Vorteile in der Steuerung. So besteht über ein zentral geführtes Kataster der Überblick über alle kommunalen Grünflächen. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes kann darüber die Freiflächenplanung gesteuert werden. Ein ganz wesentlicher Vorteil ist auch darin zu sehen, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datengrundlage gearbeitet wird. Differenzen z. B. in Flächenangaben zwischen den einzelnen Ämtern werden vermieden. Zudem werden Optimierungen bei den jeweiligen Nutzungsformen bei Bündelung des Know-hows schneller erkannt und können auch auf andere Nutzungsformen besser übertragen werden.

Steuerung

Die wesentlichen Grundlagen für eine effiziente Steuerung der Grünflächen und somit für ein Grünflächenmanagement sind

- eine Kostenrechnung und
- ein zentrales, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem.

Eine Kostenrechnung wird im Umweltbetrieb eingesetzt. Diese ist vorwiegend anlagenorientiert aufgebaut wobei verschiedene Pflegeleistungen (z. B. Rasen) auch erfasst werden. Es verbleibt aber ein Anteil von Stunden (ca. 30 Prozent), der auf Anlagen, Reviere oder Bezirke gebucht wird. Über Flächenschlüssel werden diese Stunden auf die einzelnen Nutzungsformen verteilt.

Im Umweltbetrieb ist auch ein Grünflächeninformationssystem im Aufbau und für die Bereiche, die der Betrieb betreut, weitestgehend abgeschlossen. Teilweise enthält es auch produktübergreifende Informationen, wie z. B. die Bäume aber auch der Forst und die landwirtschaftlichen Flächen. An dieser Stelle kommt wiederum die bereits unter dem Punkt Organisation empfohlene Zentralisierung der Aufgaben zum Tragen.

→ **Empfehlung**

Das Grünflächeninformationssystem sollte auf alle kommunalen Grünflächen ausgeweitet werden. So wird eine einheitliche stadtweite Datenbasis geschaffen.

Sowohl die Kostenrechnung als auch das Grünflächeninformationssystem werden im Umweltbetrieb angepasst und optimiert. Resultierend aus der Organisationsuntersuchung entwickelt der Umweltbetrieb individuelle Pflegepläne. Dabei werden die Anlagen in fünf Qualitätstypen und bezüglich der Pflege nochmals in drei Pflegelevel eingeteilt. Die daraus entwickelten Musterpflegepläne werden in Pflegehandbüchern dargestellt.

→ **Feststellung**

Die Erarbeitung individueller Pflegepläne unterstützt die GPA NRW ausdrücklich.

Mit der Einarbeitung dieser Pflegepläne in das Grünflächeninformationssystem wird dieses deutlich optimiert und bietet eine bessere Steuerungsgrundlage. Auf Basis der festgelegten einzelnen Tätigkeiten können dann auch die Stundenaufzeichnungen und entsprechend die Kostenrechnung angepasst und optimiert werden. Ebenso bildet das Grünflächeninformationssystem in Kombination mit der Kostenrechnung dann die Grundlage für die Definition operativer Ziele, die Kennzahlenbildung und ein Berichtswesen.

Datenlage

Bis einschließlich 2011 wurden die Daten aus der alten Datenbank (MATEC) entnommen. Diese erscheinen insbesondere für das Jahr 2011 nicht korrekt. Daher hat die GPA NRW in Abstimmung mit dem Umweltbetrieb insgesamt für Bielefeld die Daten des Jahres 2012 herangezogen.

Aber auch bei diesen Daten stellte sich im Rahmen der Prüfung noch immer eine gewisse Unschärfe heraus. Nach Aussagen des Umweltbetriebes befindet man sich nach der Organisationsuntersuchung in einer Umstellungsphase, die noch keine exakte Flächenaussage zulässt. Die der GPA NRW zur Verfügung gestellten Flächenangaben basieren auf älteren Daten, die bis dato noch nicht vollständig vermessen sind.

→ **Feststellung**

Die der Prüfung zugrunde liegenden Flächenangaben weisen noch immer eine gewisse Unschärfe auf. Der Umweltbetrieb aktualisiert infolge der Organisationsuntersuchung die noch auf älteren Daten basierenden Flächenangaben.

In Bielefeld zeigt sich die Besonderheit, dass die Flächen der Park- und Gartenanlagen nicht eindeutig von denen der Spiel- und Bolzplätze abgegrenzt werden konnten. Die GPA NRW kann sich im Rahmen der Prüfung nur an der von der Stadt getroffenen Zuteilung auf Nutzungsformen orientieren. Als Spiel- und Bolzplätze sollten dabei die Flächen aufgenommen werden, die auch im Flächennutzungsplan und den Bebauungsplänen als solche ausgewiesen sind. Die dominierende Nutzungsform sollte für die Datenerfassung immer die entsprechend ausgewiesene sein. So gibt es – auch in anderen Städten – Park- und Gartenanlagen, in denen Spielplätze integriert sind. Optimaler Weise sind die Spielplatzflächen getrennt ausgewiesen. Ist das nicht der Fall, kann die GPA NRW nur im Rahmen der Analyse auf diese Besonderheiten in der Stadt eingehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld sollte soweit möglich die Flächen der Park- und Gartenanlagen und die der Spiel- und Bolzplätze klar voneinander abgrenzen.

Von entscheidender Bedeutung ist jedoch vielmehr, dass stadtweit mit einer einheitlichen Datengrundlage gearbeitet wird. So ist es derzeit so, dass für die Spiel- und Bolzplätze aufgrund einer anderen Herangehensweise bei der Flächenermittlung mit unterschiedlichen Flächenangaben gearbeitet wird. So geht die Spielflächenbedarfsplanung des Umweltamtes von einer deutlich geringeren Spielplatzfläche aus als der Umweltbetrieb auf Basis der Grünflächendatei. Im Rahmen der Datenerhebung wurde der GPA NRW vom Umweltbetrieb eine Fläche der Spiel- und Bolzplätze von ca. 1,1 Mio. m² für das Jahr 2012 gemeldet. Das Umweltamt geht von einer Pflegefläche für die betrachteten Spielplätze mit Stand 2008 von knapp 726.000 m² aus. Bei Berücksichtigung der Veränderungen bis zum Jahr 2014 berechnet die Stadt einen Wert von ca. 803.000 m².

→ **Empfehlung**

Mit der Überarbeitung der Flächenmaße sollte dringend auf eine stadtweit einheitliche Datenbasis abgestellt werden.

Auch an dieser Stelle kommt wiederum die Empfehlung der Zentralisierung zum Tragen. Ein stadtweites, produktübergreifendes Grünflächeninformationssystem, das an einer Stelle zentral gepflegt wird aber von anderen Fachämtern eingesehen und genutzt wird, kann dieses Problem lösen.

In den nachfolgenden Betrachtungen geht die GPA NRW auf diese Besonderheiten und die Ungenauigkeit der Daten ein und stellt mögliche Auswirkungen auf die Kennzahlen dar.

Leistungserbringung

Die Grünflächenunterhaltung der von uns näher betrachteten Nutzungsformen wird im Umweltbetrieb überwiegend (rund 98 Prozent) mit eigenem Personal durchgeführt. Im Jahr 2012 waren dazu insgesamt 176,8 vollzeitverrechnete Stellen im manuellen Bereich der Grünflächenpflege eingesetzt.

Die durchschnittlichen Produktivstunden der Mitarbeiter lagen in 2012 bei 1.383 Stunden. In den Vorjahren waren es 1.422 und 1.371 Stunden, so dass sich ein Durchschnittswert von 1.392 Stunden je Mitarbeiter ergibt. Damit bewegt man sich interkommunal auf einem unterdurchschnittlichen Niveau. Dies wirkt sich entsprechend belastend auf die Kennzahlenergebnisse aus. Angestrebt werden sollte ein Wert von etwa 1.500 Stunden je Mitarbeiter.

Bei den hier erfassten Werten handelt es sich um die Brutto-Produktivstunden. Dies sind die Zeiten, die jeder Mitarbeiter im Durchschnitt anwesend war und somit grundsätzlich produktiv nutzen konnte. Fahr- und Rüstzeiten sind darin noch enthalten.

Nach eigenen Aussagen ist der Krankheitsstand im Bereich der Grünflächenunterhaltung relativ hoch. In den Jahren 2011 bis 2013 liegt er zwischen 7,9 und 10,7 Prozent. Ebenso sieht der Umweltbetrieb in dem relativ hohen Altersdurchschnitt der Mitarbeiter und einer hohen Anzahl leistungsgewandelter Mitarbeiter erschwerende Umstände.

Positiv ist, dass der Umweltbetrieb bereits Maßnahmen ergriffen hat (Gesundheitsförderung, Rückkehrgespräche etc.), um den Krankenstand zu verringern und damit die Produktivstunden zu erhöhen.

Strukturen

Die örtlichen Strukturen sind nicht ausschließlich von kommunalen Flächen geprägt. Deshalb stellt die GPA NRW an dieser Stelle die Erholungs- und Grünflächen² dar. Darunter hat die GPA NRW die Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und das Straßenbegleitgrün summiert. Hier fließen alle Flächen unabhängig davon ein, ob es sich um kommunale Flächen handelt oder nicht.

Strukturkennzahlen Grünflächen allgemein 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je km ²	1.254	805	3.195	1.948	1.489	2.044	2.478	23
Bevölkerungsentwicklung bis 2030 in Prozent	-2,2	-15,1	12,0	-3,5	-8,1	-4,5	-1,1	23
Fläche des Gemeindegebietes in m ² je Einwohner	798	313	1.242	584	404	489	672	23
Erholungs- und Grünfläche in m ² je Einwohner	512	107	873	337	196	288	411	23
Anteil Erholungs- und Grünfläche an Gemeindefläche in Prozent	64,2	34,1	71,5	54,2	48,3	54,9	61,7	23
Kommunale Grünflächen								
Kommunale Grünflächen in m ² je Einwohner	120	37	153	87	64	79	108	21
Anteil kommunale Grünflächen an Gemeindefläche in Prozent	15,1	4,3	34,2	16,3	13,2	16,1	19,3	21

Die Kennzahlen bestätigen die ländlich geprägten Strukturen der Stadt Bielefeld mit einer überdurchschnittlichen Fläche je Einwohner sowie einem hohen Anteil der Erholungs- und Grünflächen.

Trotz der überdurchschnittlichen Erholungs- und Grünflächen werden in Bielefeld auch überdurchschnittlich viele kommunale Grünflächen bezogen auf den Einwohner unterhalten.

Bei den kommunalen Grünflächen entfällt mehr als die Hälfte der Fläche (59 Prozent) auf den Forst. Eine Verteilung, die die GPA NRW auch in den meisten anderen Städten, wenn auch

² Auswertung lt. IT-NRW, Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung

zumeist nicht so stark ausgeprägt, vorgefunden hat. In Bielefeld entfällt der nächstgrößte Anteil (13 Prozent) auf die Biotope und Ausgleichsflächen. Erst danach folgen mit einem Anteil von 11 Prozent die Park- und Gartenanlagen. Auf die nachfolgend ebenfalls näher betrachteten Spiel- und Bolzplätze entfallen 2,8 Prozent.

Park- und Gartenanlagen

Als Park- und Gartenanlagen gelten hier die Freiflächen einer Kommune, die einer – wenn auch geringen – Pflege unterliegen. Ausgenommen davon sind Flächen, die

- einem Gebäude, einem Gewässer oder dem Straßenkörper zuzuordnen sind,
- einer bestimmten Nutzung dienen (z. B. Sportplätze, Spiel- und Bolzplätze),
- land- und forstwirtschaftlich genutzt werden sowie
- sonstige Parkanlagen (z. B. Kurpark, botanischer Garten).

Strukturen

Die Stadt Bielefeld pflegt und unterhält 341 Park- und Gartenanlagen mit einer Gesamtfläche von 4.272.913 m².

Strukturkennzahlen Park- und Gartenanlagen 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Park- und Gartenanlagen in m ² je Einwohner	13,17	4,92	25,26	12,48	9,81	11,37	14,29	22
durchschnittliche Größe der Park- und Gartenanlagen in m ²	12.531	5.301	64.874	17.840	8.185	11.337	20.746	22

Berücksichtigt man an dieser Stelle die oben dargestellte Ungenauigkeit bei der Zuordnung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen und den Spielplätzen, so wären an dieser Stelle noch weitere Flächen hinzuzurechnen. Somit würde sich der bereits überdurchschnittliche Wert der Fläche je Einwohner nochmals erhöhen.

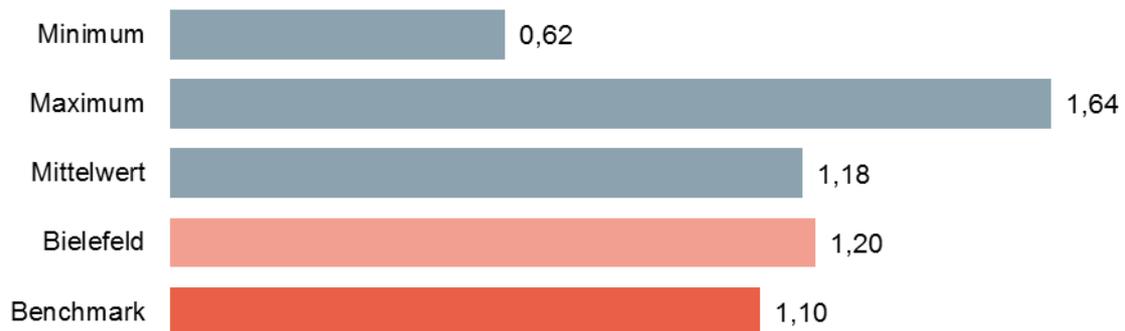
Die Park- und Gartenanlagen in Bielefeld sind zu mehr als der Hälfte (55 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Die Sträucher- und Gehölzflächen nehmen mit nur zehn Prozent einen – auch im Vergleich zu anderen Städten – geringen Anteil ein. Beetflächen mit Wechselbepflanzung sind nur noch in geringem Umfang (ca. 1.100 m²) vorhanden.

Im gesamten Stadtgebiet unterhält die Stadt Bielefeld neben dem botanischen Garten, der als Sonderanlage nicht in diese Betrachtung einfließt, noch sechs repräsentative Parkanlagen. Diese haben insgesamt eine Fläche von ca. 174.000 m² und somit einen Anteil von ca. vier Prozent an der Fläche der Park- und Gartenanlagen insgesamt.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Grünflächenunterhaltung. Das bedeutet, dass auch die Abschreibungen in die Kennzahl einbezogen werden. Dies ist erforderlich, um die Vergleichbarkeit der Aufwendungen zu gewährleisten unabhängig davon, ob der Aufwuchs über das Festwertverfahren oder die Einzelbewertung bewertet wurde. In Bielefeld befinden sich die Park- und Gartenanlagen im Eigentum des Immobilienservicebetriebes und sind somit nicht im Anlagevermögen der Stadt ausgewiesen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m² in Euro 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,20	0,62	1,64	1,18	1,06	1,20	1,35	17

Im Vergleich zum Benchmark ergibt sich rechnerisch ein Potenzial von 0,10 Euro je m², absolut rd. 427.000 Euro.

Auch an dieser Stelle ist jedoch die Unschärfe in den vorliegenden Daten der Stadt Bielefeld zu berücksichtigen. Sind Flächen der Spiel- und Bolzplätze den Park- und Gartenanlagen zuzuordnen, würde sich in jedem Fall die Fläche an dieser Stelle erhöhen. Inwieweit das Auswirkungen auf den Kennzahlenwert hat, ist allerdings nicht eindeutig auszumachen. Dies hängt auch davon ab um welche Flächen bzw. Flächeninhalte (Rasen, Sträucher, Bäume etc.) es sich handelt. In Abhängigkeit davon, wie hoch die Aufwendungen je m² der zuzurechnenden Flächen sind, wird sich dieser Kennzahlenwert verändern.

Neben der Betrachtung der gesamten Unterhaltungsaufwendungen für die Park- und Gartenanlagen sind insbesondere die Aufwendungen für die einzelnen Leistungen bzw. Vegetationen und Flächenarten von Bedeutung. Da die Datenlage in den kreisfreien Städten an dieser Stelle noch nicht ausreichend ist, kann die GPA NRW nur für einzelne Leistungen Kennzahlenvergleiche herstellen.

Einzelleistungen im interkommunalen Vergleich 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Aufwendungen Rasen je m ² Rasenfläche in Euro	0,17	0,16	0,91	0,39	0,25	0,28	0,54	13
Aufwendungen Wege und Plätze je m ² Wege und Plätze in Euro	0,78	0,34	2,07	0,90	0,66	0,83	1,08	12

Berücksichtigt werden muss an dieser Stelle, dass in Bielefeld bestimmte Aufwendungen u. a. für die Anlagenreinigung und die Laubbeseitigung nur indirekt gebucht werden. Diese indirekten Aufwendungen werden nur auf Anlagen, Reviere oder Bezirke gebucht, nicht aber auf die verschiedenen Nutzungsformen (Park- und Gartenanlagen, Spiel- und Bolzplätze oder Begleitgrün). Entsprechend einer prozentualen Schlüsselung durch den Umweltbetrieb beliefen sich diese Aufwendungen im Jahr 2012 auf knapp 440.000 Euro. Die Aufwendungen für Reinigung und Laubbeseitigung werden in anderen Städten teilweise den einzelnen Vegetationen zugeordnet – also z. B. zur Rasenpflege – oder getrennt als Müllbeseitigung ausgewiesen. Addiert man die indirekten Aufwendungen für die Laubbeseitigung (ca. 270.000 Euro) vollständig auf die Rasenpflege, läge der Kennzahlenwert für Bielefeld mit 0,29 Euro je m² in Höhe des Median.

Ein weiterer Aspekt, wodurch sich auch hier Veränderungen ergeben können, ist die bereits mehrfach dargestellte ungenaue Flächenzuordnung. Bei den Kennzahlen zu den Einzelleistungen gilt gleiches wie zu der oben dargestellten Kennzahl „Aufwendungen für die Unterhaltung und Pflege der Park- und Gartenanlagen je m²“.

Mit der Aufstellung individueller Pflegepläne beschreitet die Stadt Bielefeld den richtigen Weg. Werden analog auch die Stundenaufzeichnungen und die Kostenrechnung angepasst und die Pflegepläne in das Grünflächeninformationssystem eingearbeitet, sind die wesentlichen Elemente eines Grünflächenmanagements geschaffen. Dies bietet nicht nur eine transparente Steuerungsgrundlage, sondern es zeigt auch Ansatzpunkte für weitere Optimierungen auf.

Gesamtbetrachtung Park- und Gartenanlagen

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld unterhält einwohnerbezogen im interkommunalen Vergleich eine überdurchschnittliche Fläche an Park- und Gartenanlagen. Sofern eine Verschiebung von bislang den Spielplätzen zugeordneten Flächen zu den Park- und Gartenanlagen erfolgt, erhöht sich dieser Kennzahlenwert entsprechend.
- Die Park- und Gartenanlagen sind zu mehr als der Hälfte (55 Prozent) mit Rasenflächen gestaltet. Die Sträucher und Gehölzflächen haben mit nur zehn Prozent einen vergleichsweise geringen Anteil. Insgesamt unterhält die Stadt noch sechs repräsentative Parkanlagen, die einen Anteil von vier Prozent an der Gesamtfläche haben.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung liegen mit 1,20 Euro je m² oberhalb des Benchmarks von 1,10 Euro je m². Inwieweit sich dieser Wert durch eine Verschie-

bung der Flächen von den Spiel- und Bolzplätzen zu den Park- und Gartenanlagen verändern wird, lässt sich nicht abschätzen. Dazu bedarf es der Kenntnis über die Flächen und Flächeninhalte sowie der Aufwendungen je m².

- Die Erarbeitung von Pflegeplänen bewertet die GPA NRW positiv und sieht darin einen wichtigen Baustein für ein Grünflächenmanagement. Die Pflegepläne werden eine verbesserte Transparenz schaffen und so auch Optimierungsansätze aufzeigen.
- Dazu bedarf es auch der Anpassung der Stundenaufzeichnungen sowie der Kostenrechnung analog zu den Pflegeplänen.
- Die oben dargestellten Empfehlungen zur Steuerung und Organisation gelten an dieser Stelle entsprechend. Eine Zentralisierung – „Grün aus einer Hand“ – mit einem zentralen, produktübergreifenden Grünflächeninformationssystem, das eine stadtweit einheitliche Datenbasis bietet, sind hier von Bedeutung. Die Flächen sind eindeutig den jeweiligen Nutzungsformen zuzuordnen.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Park- und Gartenanlagen der Stadt Bielefeld mit dem Index 3.

Spiel- und Bolzplätze

Die GPA NRW betrachtet hier die öffentlich zugänglichen kommunalen Spiel- und Bolzplätze. Somit bleiben solche an Schulen und Kindergärten unberücksichtigt.

Strukturen

Die Stadt Bielefeld hat im Jahr 2012 371 Spiel- und Bolzplätze mit einer Gesamtfläche von rd. 1,1 Mio. m² unterhalten. Auf dieser Fläche waren über 2.900 Spielgeräte installiert.

Diese Werte basieren auf den Angaben des Umweltbetriebes. Für die Spielplatzbedarfsplanung werden im Umweltamt geringere Flächen berücksichtigt. Hintergrund ist, dass in Bielefeld einige Spielplätze sehr weitläufig sind und einen parkähnlichen Charakter haben. Die Stadt selbst führt dazu aus, dass es sich teilweise um Spielplätze in Grünanlagen handelt, die flächenmäßig nicht von den Park- und Gartenanlagen getrennt werden können. Sie werden mit der gesamten Fläche dem Spielplatz zugeordnet, obwohl ein Anteil auf den Bereich der Park- und Gartenanlagen anzurechnen wäre. Diese großen Flächen sind so ineinander verzahnt, dass eine strikte Aufteilung der Kosten durch die Mitarbeiter vor Ort im Rahmen der Kostenerfassung für reine Spielplatzflächen in diesen kombinierten Anlagen nicht möglich ist.

Wie bereits oben im Bericht unter dem Aspekt „Organisation und Steuerung“ dargestellt sollte die Stadt Bielefeld stadtweit mit einer einheitlich Datengrundlage arbeiten. Die Flächenzuordnung zu verschiedenen Nutzungsformen sollte so genau wie möglich erfolgen.

Die GPA NRW hat für die nachfolgende Struktur- und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung die vom Umweltbetrieb zur Verfügung gestellten Daten herangezogen.

Eine Trennung nach Spielplätzen und Bolzplätzen ist in Bielefeld weder nach Anzahl noch nach der Fläche möglich. Somit kann die GPA NRW nur die Kennzahlen darstellen, die sich auf die Spielanlagen insgesamt (Spiel- und Bolzplätze) und auf die Spielgeräte beziehen. Auf die Kennzahlen zu den Spielplätzen allein muss daher verzichtet werden.

Strukturkennzahlen Spiel- und Bolzplätze 2011

Kennzahl	Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
Fläche der Spiel- und Bolzplätze in m ² je EW unter 18 Jahre	19,9	6,5	19,9	12,3	8,4	13,3	13,7	21
Anzahl der Spiel- und Bolzplätze je 1.000 EW unter 18 Jahre	6,72	2,92	9,97	5,72	4,68	5,36	6,63	22
durchschnittliche Größe der Spiel- und Bolzplätze in m ²	2.965	1.222	2.965	2.143	1.914	2.140	2.454	21

In den Kennzahlen zur Fläche und Größe der Spiel- und Bolzplätze spiegeln sich die oben gemachten Ausführungen wider. Die maximale Fläche im interkommunalen Vergleich wirkt sich bei den nachfolgenden Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen mit Flächenbezug entsprechend begünstigend aus. Eine Verschiebung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen würde die Fläche je Einwohner unter 18 Jahre entsprechend reduzieren.

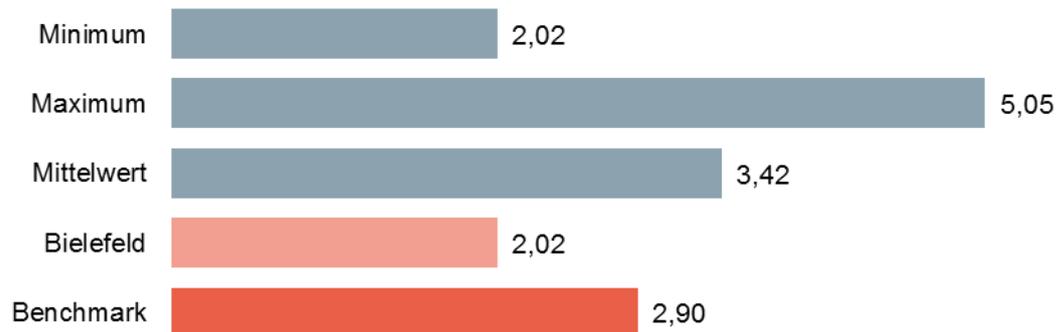
Ebenso ist auch die Anzahl der Spiel- und Bolzplätze in Bielefeld im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Nach der Bevölkerungsmodellrechnung von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner unter 18 Jahren bis zum Jahr 2030 um ca. 5,6 Prozent zurückgehen. Somit werden sich die einwohnerbezogenen Kennzahlen zu Anzahl und Fläche erhöhen. Die demografische Entwicklung ist daher bei der Spielplatzplanung auch weiterhin unbedingt zu berücksichtigen.

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Grundlage der Kennzahlenvergleiche ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) der Unterhaltung und Pflege der Spielanlagen.

Aufwendungen Unterhaltung und Pflege Spiel- und Bolzplätze je m² in Euro 2011



Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2,02	2,02	5,05	3,42	2,88	3,30	3,77	18

Beeinflusst durch die großen Flächen erreicht die Stadt Bielefeld hier den Minimalwert und unterschreitet den Benchmark deutlich. Werden Spielplatzflächen zukünftig den Park- und Gartenanlagen zugeordnet, ist davon auszugehen, dass sich dieser Kennzahlenwert erhöhen wird. Die Pflege der Spielplätze ist grundsätzlich kostenintensiver als die der Park- und Gartenanlagen. Die Flächen, die dann zu den Park- und Gartenanlagen zugeordnet werden, liegen mit den Aufwendungen je m² daher vermutlich unter dem hier ermittelten Wert.

Auch an dieser Stelle kann anhand von einzelnen Leistungen eine tiefergehende Analyse erfolgen. Da jedoch zu wenige Vergleichswerte zu den einzelnen Pflegeleistungen aus den kreisfreien Städten vorliegen, muss an dieser Stelle weitestgehend darauf verzichtet werden. Lediglich die Aufwendungen für die Spielgeräte können in den interkommunalen Vergleich gestellt werden.

Aufwendungen für die Spielgeräte insgesamt je Spielgerät in Euro 2011

Bielefeld	Minimum	Maximum	Mittelwert	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
175	117	663	342	200	321	445	12

Auch hier positioniert sich die Stadt Bielefeld unterhalb des ersten Quartils. Knapp ein Viertel der Pflegeaufwendungen fließt in die Unterhaltung und Kontrolle der Spielgeräte. Weitere rund 30 Prozent entfallen auf die Grünflächenpflege (ohne Laubbeseitigung). Hierbei werden sich durch eine Umverteilung der Flächen zu den Park- und Gartenanlagen entsprechende Veränderungen ergeben.

Gesamtbetrachtung Spiel- und Bolzplätze

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Stadt Bielefeld stellt die interkommunal maximale Fläche mit einer ebenfalls maximalen durchschnittlichen Größe an Spiel- und Bolzplätzen zur Verfügung. Auch die Anzahl der Anlagen ist überdurchschnittlich.
- Hinsichtlich der Fläche ist zu berücksichtigen, dass es in Bielefeld Spielplätze gibt, die sehr weitläufig sind und somit einen parkähnlichen Charakter haben. Die Stadt selbst bezeichnet sie teilweise als Spielplätze in Grünanlagen. Eine Abgrenzung und genau Zuordnung der Flächen zu Spielplätzen bzw. Park- und Gartenanlagen ist nach eigenen Angaben nicht möglich.
- In den verwendeten Daten des Umweltbetriebes sind alle Flächen den Spielplätzen zugeordnet. Das Umweltamt, welches u. a. die Spielplatzbedarfsplanung erstellt, agiert mit deutlich geringeren Flächen.
- Stadtweit sollte mit einer einheitlichen Datenbasis gearbeitet werden. An dieser Stelle kommen wiederum die unter dem Punkt „Steuerung und Organisation“ getroffenen Empfehlungen bezüglich der Zentralisierung und eines zentralen Grünflächeninformationssystems zum Tragen.
- Die Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung der Spiel- und Bolzplätze bilden bezogen auf die Fläche den Minimalwert. Hierbei nimmt die maximale Fläche entscheidenden Einfluss auf die Positionierung.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Spiel- und Bolzplätze der Stadt Bielefeld mit dem Index 4.

Straßenbegleitgrün

Unter Straßenbegleitgrün versteht die GPA NRW alle unbefestigten Randbereiche innerhalb der Straßenparzelle. Hierzu gehören insbesondere Grünflächen innerhalb eines Verkehrskreisels, Bankette und Böschungen, Straßenbäume, Pflanzbeete sowie Pflanzkübel.

Für das Straßenbegleitgrün konnten die Flächen und Aufwendungen nur für das innerstädtische Begleitgrün ermittelt werden. Dieses Begleitgrün ist grundsätzlich pflegeintensiver und somit in der Unterhaltung teurer als das außerhalb geschlossener Ortschaften. Insofern ist für diesen Bereich ein interkommunaler Vergleich nicht möglich.

Auch an dieser Stelle muss erneut auf die mehrfach dargestellte Empfehlung für ein zentrales Grünflächeninformationssystem hingewiesen werden. Das Straßenbegleitgrün ist insgesamt in das Grünflächeninformationssystem zu integrieren; unabhängig davon ob es inner- oder außerstädtisch vorzufinden ist. So kann stadtweit auf eine einheitliche Datenbasis zugegriffen werden.

Auch die Aufwendungen sollten für diese Nutzungsform vollständig auswertbar sein. Dies entspricht unter anderem auch der Forderung des NKF nach der Abbildung des vollständigen Ressourcenverbrauchs.

Gesamtbetrachtung Straßenbegleitgrün

Die Analyseergebnisse und wesentlichen Handlungsempfehlungen lauten zusammengefasst:

- Die Flächen und Aufwendungen des Straßenbegleitgrüns konnten nur für die innerstädtischen Bereiche ermittelt werden. Dabei handelt es sich in der Regel um die pflegeintensiveren und damit auch kostenintensiveren Flächen. Somit können interkommunale Vergleiche für diese Nutzungsform nicht angestellt werden.
- Auch die Flächen des Straßenbegleitgrüns sollten vollständig in das Grünflächeninformationssystem eingepflegt werden. Die Aufwendungen sollten ebenso für das gesamte Begleitgrün auswertbar sein.

→ **KIWI-Bewertung**

Die GPA NRW bewertet das Handlungsfeld Straßenbegleitgrün der Stadt Bielefeld mit dem Index 2.

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Park- und Gartenanlagen

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement – Spiel- und Bolzplätze

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

Erfüllungsgrad Grünflächenmanagement - Straßenbegleitgrün

	Fragen	Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert
1	Erfolgt die Aufgabenerledigung im Bereich der Grünflächen zentral?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
2	Liegt ein Freiflächenentwicklungskonzept vor?	vollständig erfüllt	3	2	6	6
3	Gibt es Informationen zur Bürgerzufriedenheit?	überwiegend erfüllt	2	1	2	3
4	Bestehen Zielvorgaben durch die Verwaltungsführung?	überwiegend erfüllt	2	2	4	6
5	Wurden operative Ziele für die Unterhaltung der Grünflächen gesetzt und dokumentiert?	ansatzweise erfüllt	1	3	3	9
6	Gibt es ein zentrales (produktübergreifendes) Grünflächeninformationssystem (GIS/GRIS)?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
7	Sind Standards für die Unterhaltung der Grünflächen definiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
8	Ist eine Kostenrechnung implementiert?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
9	Werden Kennzahlen (u. a. zur Wirtschaftlichkeit) erhoben?	nicht erfüllt	0	2	0	6
10	Ist ein Berichtswesen vorhanden?	nicht erfüllt	0	2	0	6
11	Besteht ein eindeutiges Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
12	Werden die Aufwendungen des Bauhofes als Leistungspreise verrechnet?	überwiegend erfüllt	2	3	6	9
13	Wird die Aufgabenerledigung einer regelmäßigen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unterzogen?	ansatzweise erfüllt	1	2	2	6
	Punktzahl gesamt				49	93
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent					53

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de