

Stuttgart, 27.06.2012

**Betriebskonzeption beim Garten-, Friedhofs- und Forstamt -
Ergebnisbericht zur versuchsweisen Erhöhung der Eigenregieleistungen aus dem
Leistungsvergleich in der Grünflächenpflege**

Beschlußvorlage

Vorlage an	zur	Sitzungsart	Sitzungstermin
Reform- und Strukturausschuss	Vorberatung	nicht öffentlich	11.07.2012
Verwaltungsausschuss	Beschlussfassung	öffentlich	18.07.2012

Beschlußantrag:

1. Vom Ergebnisbericht wird zustimmend Kenntnis genommen.
2. Die an 6,00 Planstellen angebrachten Vermerke (kw-01/2013) entfallen im Vorgriff auf den Stellenplan 2014.
3. Zum Ausgleich bleibt das Vergabebudget in der Grünflächenpflege beim Garten-, Friedhofs- und Forstamt auf Basis der Budgetermittlung 2009 um jährlich 300.000 € gekürzt.

Begründung:

1. Anlass

Im Rahmen der Gutachten zur Betriebskonzeption beim Garten-, Friedhofs- und Forstamt (GFF) durch die Beratungsunternehmen Drees & Sommer (Stuttgart) und Dr. Steidle Consult (München) wurden Regie- und Vergabeleistungen im Vergleich untersucht. Über die Ergebnisse des Leistungsvergleichs wurde mit Vorlagen GR Drs. 203/2008 und 577/2008 berichtet und der Beschluss gefasst, 6 Stellenstreichungen vorläufig nicht zu vollziehen und im Ausgleich eine Budgetreduzierung für Vergabeleistungen in der Grünflächenpflege von jährlich 300.000 € vorzunehmen. In diesem Umfang sind jährlich zusätzliche Regieleistungen in der Grünflächenpflege durch die Betriebe des Garten-, Friedhofs- und Forstamtes zu erbringen.

In dem Leistungsvergleich zwischen Vergabe- und Regieleistungen war mit

gutachterlicher Begleitung durch Steidle Consult festgestellt worden, dass ein Teil der Pflegeleistungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des GFF wirtschaftlicher und mit größerer Qualität ausgeführt werden können, als wenn diese Leistungen an Firmen des Galabaus vergeben werden. Die Gründe dafür waren im Wesentlichen:

- die höhere spezifische fachliche Kompetenz,
- die Ortsnähe und Ortskenntnisse,
- der 19 %ige MWSt-Vorteil und
- der geringere Vergabe-, Steuerungs-, Kontroll- und Abrechnungsaufwand.

Vergabeleistungen wiesen Vorteile bei fachlich einfachen, gut kontrollierbaren und mit viel Handarbeit auszuführenden Tätigkeiten (Gehölzrückschnitt, Rodungen, Reinigung, Wiesen- und Heumahd, Arbeiten im Straßengrün) auf.

2. Derzeitige Situation

In dem zu betrachtenden Zeitraum von 2009 bis 2011 haben sich die Rahmenbedingungen der Unterhaltungspflege in den Grün- und Spielflächen erheblich verändert. So wurde 2009 eine Haushaltssperre in Höhe von 10 % der Sachausgaben verfügt und im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes 2010 wurde das Sachausgabenbudget für die Pflege der Grünflächen um weitere 478.000 € reduziert. Die Haushaltsmittel, die für Vergabeleistungen in der Grünflächenpflege zur Verfügung standen, reduzierten sich von 2008 in Höhe von ca. 5,1 Mio. € auf 4,4 Mio. € in 2009, auf 4,2 Mio. € in 2010 und stiegen wieder auf 4,7 Mio. € in 2011.

Gleichzeitig erhöhten sich die zu pflegenden Grün- und Spielflächen um ca. 26,6 ha, insbesondere durch den Neubau von Spielflächen, Übernahme von Natur- und Landschaftsschutzflächen sowie Straßengrün, durch Flächenübernahmen aus der Verwaltungsreform und dem Messeneubau (Tabelle 1). Der Flächenzuwachs ging nicht mit einer dem bisherigem Pflegestandard erhaltenden und entsprechenden Budgeterhöhung einher.

Tabelle 1 Flächenentwicklung und Unterhaltungsaufwand 2008 - 2011

Produkt /Flächenart in qm	Fläche 2008	Fläche 2011	Zuwachs Fläche	Aufwand €/qm*	Summe €
Grün- und Parkanlagen	4.088.800	4.136.195	47.395	2,14	101.425
Grün an Straßen	2.823.643	2.934.654	111.011	2,11	234.233
Natur- und Landschaftsschutzfläche n.	1.635.672	1.704.502	68.830	0,52	35.792
Spielflächen	974.768	1.013.927	39.159	4,50	176.216
Summe	9.522.883	9.789.278	266.395	2,06	547.666

*aus Produktkostenrechnung **2008** ohne Kapitalaufwendungen

Insgesamt sind lt. Stellenplan 2012 den 5 Grünpflegebetrieben beim Garten-, Friedhofs- und Forstamt 119,48 Stellen zugeordnet. Weiterhin erbringen die Zentralen Servicebetriebe Werkstatt mit 17 (ohne Auszubildende) und Baumpflege mit 15 Stellen Leistungen in der Grünflächenpflege.

Der Pflegeaufwand auf Basis der Produktkostenrechnung **aller** Grünflächen nahm von 2008 in Höhe von 2,09 € auf 1,93 € in 2010 ab (- 8,2 %).

Tabelle 2: Flächenentwicklung und Budgetreduzierung 2008 bis 2011

Anlass/ Ursache	Pflegeaufwand	Fläche qm	Gesamt €
Flächenzuwachs	Ø 2,06 €/qm	266.395	547.666
Budgetreduzierung ca.		-	400.000
Gesamtbelastung 2011			947.666

Durch die Grünpflegebetriebe mussten ausweislich der in Tabelle 2 dargelegten Berechnung, Leistungen der Grünpflege i.H.v. 947.666 € aufgefangen und insbesondere durch Standardreduzierungen ausgeglichen werden. Mit Beschlüssen zum Haushaltsplan 2012/13 hat das GFF pro HHJahr eine Budgeterhöhung von 270.000 € zur Erhöhung des Pflege- und Reinigungszustandes der Grün- und Spielflächen erhalten.

3. Steuerung und Bemessung der Pflegeleistungen

Die fünf Grünpflegebetriebe führen die erforderlichen Unterhaltungs- und Pflegeleistungen im Auftrag der für die Baubezirke zuständigen Ingenieure und Meister (Bauherren) durch. Diese entscheiden, welche Arbeiten mit welchen Prioritäten und Standards ausgeführt werden und ob diese von den eigenen Grünpflegebetrieben durchgeführt oder ob sie an Firmen vergeben werden.

Den Regiebetrieben werden regelmäßig wiederkehrende Pflegeleistungen wie Pflanzung und Pflege des Blumenschmucks, Staudenpflege, Spielplatzreinigung und Kontrolle, spezielle Gehölz- und Rosenpflege übertragen. Aufgrund der Ergebnisse des Leistungsvergleichs wurden zusätzlich erhebliche Mähflächen und Laubarbeiten in das Arbeitsprogramm aufgenommen. Ad-hoc-Aufgaben werden darüber hinaus in Einzelaufträgen angewiesen. Beispiel hierfür sind Verkehrssicherungsarbeiten, unregelmäßige Pflegearbeiten, kleinere Reparaturarbeiten, Vorbereiten von Veranstaltungen sowie Wässern von Bäumen und Pflanzbeeten nach Bedarf.

Alle Pflegeleistungen werden im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung nach festgelegten Pauschalsätzen oder elektronisch erfassten Rapporten zu einem jährlich festgelegten Stundensatz incl. Fahrzeug- und Maschinenkosten abgerechnet. Bisher erfassen drei der fünf Betriebe die Arbeitsaufwände getrennt nach Aufträgen mit Handhelds, wodurch eine umfangreiche Datensammlung, Aufwandsbemessung und ausreichende Vergleichswerte mit Vergabeleistungen vorliegen.

Im Zeitraum 2008-2011 mussten die Betriebe kurzfristig Pflegeleistungen erbringen, die ursprünglich für die Vergabe vorgesehen waren und für die aufgrund der Einsparungen (Haushaltssperre, Haushaltssicherung) keine Mittel mehr vorhanden waren. Die Leistungsmenge hat sich also erheblich verändert. Die Kombination von Vergabe- und Eigenleistungen bieten hier die Vorteile, Sachmitteleinsparungen im Vergabebereich mit Leistungsumschichtungen in Regiebetrieben auszugleichen. Im

Vergleich mit anderen Großstädten werden in Stuttgart hohe Anteile der Grünpflege in Vergabe mit gewerblichen Unternehmen ausgeführt. Bauleistungen werden vollständig als Vergabeleistung beauftragt.

4. Betriebsleistungen im Vergleich mit Vergabeleistungen

Jährlich werden unter Einbeziehung der Außenanlagen anderer Ämter (Schulen, Kitas, Freibäder etc) zirka 1/3 der in Vergabepflege befindlichen Flächen öffentlich ausgeschrieben. Die Aufträge werden über einen Zeitraum von drei Jahren an die wirtschaftlichsten Bieter vergeben. Aus diesen Vergaben wurden für den Kostenvergleich die Bruttopreise aus dem Zeitraum 2006 bis 2011 zuzüglich eines Vergabe-, Bauleitungs- und Abrechnungszuschlages von 15 % für vergleichbare Pflegeleistungen berechnet. Weiterhin werden einzelne Arbeiten im Bedarfsakkord nach festgelegten Preisen und Stundensätzen beauftragt und abgerechnet. Diese Leistungen werden im Vergleich der Stundensätze bewertet.

Die Regiebetriebe buchen die geleisteten Arbeitsstunden auf die beauftragten Daueraufträge und die kurzfristig erteilten Einzelaufträge. Diese Arbeitsstunden wurden mit den für diesen Zeitraum errechneten durchschnittlichen Stundensatz incl. Maschinen und Gerätekosten mit 44 € berechnet.

Verglichen werden die **Zuschlagspreise** aus den Vorkalkulationen der beauftragten Garten- und Landschaftsbauunternehmen aus dem Vergabewettbewerb, mit den jeweils tatsächlich angefallenen Arbeitsstunden der Regiebetriebe, multipliziert mit dem gültigen Stundensatz. Sowohl bei den Wettbewerbspreisen der Unternehmen, als auch bei dem Arbeitszeitaufwand der Regiebetriebe sind aus den verschiedensten Gründen große Streubreiten zu verzeichnen. Bei den Akkordausschreibungen liegen die Ursachen häufig in Wettbewerbs- und Auslastungsstrategien, Kalkulationsmängeln und Fehleinschätzungen des Aufwandes. Bei den Regiebetrieben liegen die Gründe des variierenden Zeitaufwandes überwiegend in witterungsbedingte Erschwernisse sowie organisations- und technisch bedingte Abweichungen.

In der Summe der vergleichbaren Pflegeleistungen wurden die Ergebnisse aus dem Leistungsvergleich 2005/06 bestätigt. Die Betriebe können in den dargestellten Bereichen die Pflegeleistungen in den Grünanlagen konkurrenzfähig erbringen. Die Gründe, wie unter Pkt. 1 aufgeführt, wurden in der weiteren Betrachtung der Leistungen bestätigt.

In nachfolgender Tabelle sind exemplarisch Pflegeleistungen aus vergleichbaren Objekten und Strukturen, die wesentlich in einen Vergleich sind, dargelegt:

Tabelle 3: Unternehmerleistung Akkordlose Zeitraum 2006 - 2011

Flächenlos/Leistung	Fläche qm	Brutto € /qm	zz. Vergabe €/qm*
Rasenschnitt Killesberg 6x	14.221	0,37	0,43
Rasenschnitt Klingebach 6x	42.482	0,43	0,49
Rasenschnitt " ab 2010 6x	23.577	0,79	0,90
Rasenschnitt Wartberg/Egelsee	15.614	0,36	0,41

Heuschnitt Killesberg 2x	21.290	0,38	0,44
Lauben Klingenbach 1x	14.427	0,25	0,29
Lauben Wartberg /Egelsee 1x	16.833	0,18	0,21
Gehölzpflege Stadtgarten 6x	26.067	1,71	1,97
Gehölzpflege Klingenbach 6x	180	2,86	3,28
Gehölzpflege Stadtgarten 3x	990	0,64	0,74

* 15 % Zuschlag für Vergabe, Bauleitung, Abrechnung

Tabelle 4 : Regiebetriebsleistungen Ø 2008 – 2011

Pflege-Dauerauftrag	Fläche in qm	Kosten €/qm *
Rasenschnitt Tapachtal 6x	52.000	0,23
Rasenschnitt Grünanlagen Zuffenhausen 6x	25.000	0,33
Rasenschnitt Kurpark 6x	48.000	0,28
Rasenschnitt Stadtpark Vaihingen 6x	9.400	0,96
Heuschnitt Kurpark 2x	14.000	0,08
Heuschnitt Zuffenhausen	6.000	0,11
Lauben Grünanlagen Feuerbach 1x	40.000	0,17
Lauben Grünanlagen Mühlhausen 1x	8.800	0,30
Gehölzpflege Feuerbach, Zuffenhausen 6x	1.355	2,05
Gehölzpflege Kurpark 3x	7.252	0,22

* Zeitaufwand in Stunden x 44 €

Neben diesen sogenannten Flächenlosen mit ständig wiederkehrenden Leistungen auf einer definierten Grünfläche werden weitere Leistungen im Bedarfsakkord und Stundenlohn ausgeführt, die in den Regiebetrieben als sogenannte Einzelmaßnahmen beauftragt werden. Hier ist ein Vergleich über die abzurechnenden Stundensätze aus Bedarfsakkordaufträgen und den Regiebetrieben gegeben. Der Vergleich wird inklusive der Ausstattung mit Fahrzeugen und Arbeitsgeräten geführt.

Tabelle 5: Stundensatz im Kleinbaulos 2008-2009 incl. Unternehmerzuschläge mit Fahrzeugen und Arbeitsgeräten (detailliert siehe Anlage 1).

Stundensatz Ø (Vorarbeiter /Arbeiter) + Gerät	46,35 €
einschl. 19 % Mehrwertsteuer	55,15 €
einschl. 15 % Vergabekosten	63,43 €

Tabelle 6: Stundensatzberechnung nach Rundschreiben AK 03/2010 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ für Beschäftigte (ohne EDV-Arbeitsplatz)

	€/Jahr	Std. /a	€/Std.
Personal- und Sachkosten EG 5/6 Ø	53.500	1.561	34,27
./ 20 % Rüstzeit (Wegez., Wartung etc.)	53.500	1.249	~ 42,85

Ausweislich der Stundensatzberechnung aus der Vollkostenrechnung für die Regiebetriebe im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beim GFF ergibt sich folgender Vergleichswert:

Tabelle 7: Stundensatzberechnung Grünpflegebetriebe 2009/10 auf Basis der

Kosten- und Leistungsrechnung

Berechnung 2009 der 5 Betriebe	€/a	geleistete Std./h	€/Std.
Personalkosten 2009 gesamt	5.425.902	154.797	35,05
mit Sach- und Gebäudekosten (incl.)	6.628.648	154.797	42,82
mit Umlagen (Amtsleitg., Verwaltung etc.)	7.512.983	154.797	48,53
Berechnung 2010 der 5 Betriebe			
Personalkosten 2010 gesamt	6.097.384	157.081	38,82
mit Umlagen *	7.711.359	157.081	49,09
Vergleichsstundensatz 2009/10			44 €

* Mit Einführung der Doppik werden Sach- und Gemeinkosten nach einem neuen Umlagekonzept verteilt.

Der Vergleich der Stundensätze zeigt aufgrund der Mehrwertsteuer und Vergabekosten den Vorteil der Eigenleistung bei einem abgerechneten Stundensatz von **48,53 € bzw. 49,09 €** je geleisteter Stunde im Vergleich zu **63,43 €/Std.** bei Unternehmerleistungen.

In der Vergleichsberechnung des Gutachtens „Preis- und Leistungsvergleich in der Grünpflege“ durch das Beratungsunternehmen Drees & Sommer sind für die Vergleichsberechnung mit gewerblichen Unternehmen einige Kostenelemente der Regiebetriebe nicht berücksichtigt worden. Diese sind Kosten für Ausbildung, betriebsuntypische „Overhead und Steuerung“, Überstunden und sonstige Fixkosten, die sich bei zusätzlichen Vergaben nicht reduzieren lassen. Dieser Anteil betrug lt. Gutachten etwa 5 €/Std. Danach ist von einem **Vergleichsstundensatz i.H.v. rd. 44 €** auszugehen.

5. Weiteres Vorgehen

Planung, Bau und Unterhaltung von Grünflächen sind beim Garten-, Friedhofs- und Forstamt seit Mitte der 90iger Jahre in einer umfassenden Zuständigkeit der jeweiligen Baubezirke geregelt. Mit dem Prinzip, dass der Planer auch für die Unterhaltung der Grün- und Außenanlagen verantwortlich ist, wurde eine nachhaltige Planung erreicht, die auch die Belange der Unterhaltung gut einbezieht. Jährlich waren ca. 8-9 Mio. € Unterhaltungsleistungen und 6-10 Mio. € Projektleistungen in 4 Baubezirken mit ca. 17 Ingenieur- und ca. 18 Meisterstellen zu planen und abzuwickeln. Mit verstärktem Ausbau der Spielplätze, Kindertagesstätten und Schulanlagen sind die Projektaufgaben seit ca. 2006 auf 20–30 Mio. € /jährlich angestiegen, so dass derzeit weder eine befriedigende Steuerung und Überwachung in der Grün- und Freiflächenunterhaltung, als auch eine sach- und zeitgerechte Projektabwicklung möglich ist. Das Garten-, Friedhofs- und Forstamt überprüft daher in einem Entwicklungsprojekt seine Organisation und Strukturen. Dabei soll auch eine verbesserte Zusammenarbeit der Betriebe, gemeinsame Nutzung von Ressourcen und konsequentere Anwendung von zu erarbeitenden Pflegekonzeptionen umgesetzt werden. Die qualitativ hochwertigen und kostengünstig von den Pflegebetrieben auszuführenden Arbeiten in intensiv zu pflegenden Grün- und Spielflächen werden definiert und sind Schwerpunktaufgaben

in Eigenleistung.

Die hohe Belastung in der Projektarbeit lässt derzeit keinen Spielraum zu, ohne Personalmittel in der Bauaufsicht weitere Pflegearbeiten zu vergeben, zu steuern und sachgerecht zu überwachen. Nachdem die Grünpflegebetriebe in den oben genannten Bereichen die Konkurrenzfähigkeit ihrer Leistungen nachgewiesen haben und die hohe Einsatzflexibilität von großer Bedeutung ist, schlägt die Verwaltung in diesem eng umschriebenen Bereich den Verzicht des Abbaues der 6 nachstehend genannten Stellen vor. Die damit verbundene Kürzung der Vergabemittel in Höhe von 300.000 € wird durch entsprechende zusätzliche Pflegeleistungen der Regiebetriebe aufgefangen.

Folgende Stellenplanvermerke (kw-01/2013) entfallen im Vorgriff auf den Stellenplan 2014.

Organisationseinheit	Stellenwert	Funktionsbezeichnung	Anzahl	Bisheriger Stellenvermerk
670 0402 252	EG 6	Gärtner(in)	0,5	KW 01/2013
670 0411 211	EG 6	Gärtner(in)	1,0	KW 01/2013
670 0441 264	EG 5	Gärtner(in)	1,0	KW 01/2013
670 0312 908	EG 3	Totengräber	1,0	KW 01/2013
670 0411 203	EG 6	Gärtner(in)	1,0	KW 01/2013
670 0411 213	EG 4	Gartenbauhelfer(in)	1,0	KW 01/2013
670 0411 281	EG 3	Gartenbauhelfer(in)	0,5	KW 01/2013

Finanzielle Auswirkungen

Die weitere Bewirtschaftung der 6 Stellen wird durch die Budgetkürzung um 300.000 € ausgeglichen.

Beteiligte Stellen

AK, WFB

Vorliegende Anträge/Anfragen

-

Erledigte Anträge/Anfragen

-

Dirk Thürnau
Bürgermeister

Anlagen

Anhang - 3

