Kommunales Grünflächenmanagement in Nordrhein-Westfalen

Der Erfolg kommunaler Organisationsstrukturen in der Grünflächenunterhaltung unter Berücksichtigung innerer und äußerer Einflüsse

vorgelegt von

Dipl.-Ing. (FH)

Tobias Wilms

von der Fakultät VI – Planen Bauen Umwelt

der Technischen Universität Berlin

zur Erlangung des akademischen Grades

- Dr.-Ing. -

genehmigte Dissertation

Promotionsausschuss:

Vorsitzender: Prof. Dr. Norbert Kühn

Gutachterin: Prof. Dipl.-Ing. Cordula Loidl-Reisch

Gutachter: Prof. Dr. Felix Möhring

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 23. September 2019

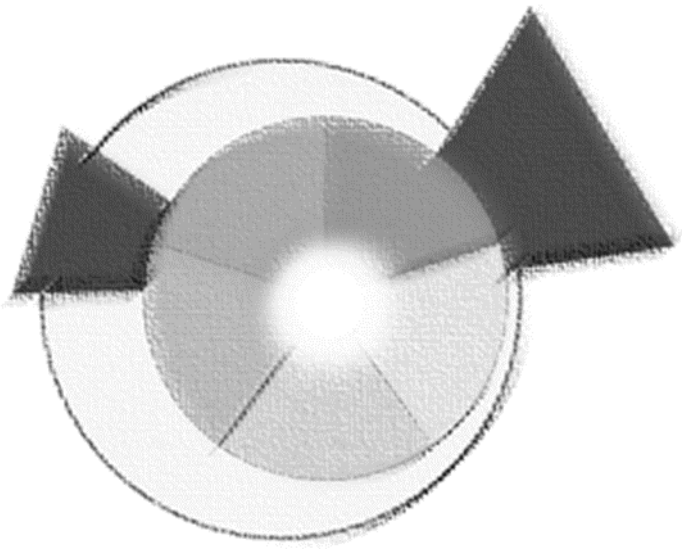
Berlin 2019

Technische Universität Berlin

Fakultät VI – Planen Bauen Umwelt

Kommunales Grünflächenmanagement in Nordrhein-Westfalen

Der Erfolg kommunaler Organisationsstrukturen in der Grünflächenunterhaltung unter Berücksichtigung innerer und äußerer Einflüsse



Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)

Tobias Wilms

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

Peter Josef Lenné

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis IV
Tabellenverzeichnis VI
Abkürzungsverzeichnis VIII
1 Einleitung 1
2 Stand des Wissens 4
2.1 Aufgaben- und Organisationsstrukturen der Städte und Gemeinden 4
2.1.1 Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe 4
2.1.2 Verwendung von Rechtsformen durch die öffentliche Hand 6
2.1.3 Kommunales Selbstverwaltungsrecht bei der Aufgabenerledigung 10
2.1.4 Merkmale und Abgrenzung des kommunalen Unternehmens 14
2.1.5 Leistungsbeurteilung bei kommunalen Organisationseinheiten 18
2.2 Erfolgs- und steuerungsrelevante Bereiche 22
2.2.1 Fachliche Anforderungen 25
2.2.2 Führung und Organisation 26
2.2.3 Flexibilität und Eigenständigkeit 31
2.2.4 Steuerung und Kontrolle 33
2.2.5 Betriebswirtschaft 35
2.2.6 Sonstige Kriterien 39
2.3 Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung 43
2.3.1 Der Regiebetrieb 43
2.3.2 Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung 47
2.3.3 Der Eigenbetrieb 48
2.3.4 Die rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts 54
2.3.5 Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung 60
2.3.6 Sonstige Organisationsformen 62
2.4 Kommunales Grünflächenmanagement 64
2.4.1 Merkmale und Funktionen städtischer Grünflächen 64
2.4.2 Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements 69
2.4.3 Organisation des kommunalen Grünflächenmanagements 75
2.5 Standortfaktoren als äußere Einflüsse auf die kommunale Leistung 80
2.5.1 Allgemeine Grundlagen zu Standortfaktoren 80
2.5.2 Standortfaktoren für Städte und Gemeinden 84
3 Material und Methode 89
3.1 Begriffsdefinition 89
3.1.1 Definition der Begriffe „Betrieb“ und „operatives Grünflächenmanagement“ . 89
3.1.2 Definition des Begriffs „betrieblicher Erfolg“ 93
3.1.3 Definition des Begriffs „innerer Einfluss“ 106

3.1.4 Definition des Begriffs „äußerer Einfluss“ 109
3.2 Theorie und Hypothesen 122
3.3 Erhebung des „betrieblichen Erfolgs“ 126
3.3.1 Items der Variablen „Fachliche Anforderungen“ 133
3.3.2 Items der Variablen „Führung und Organisation“ 136
3.3.3 Items der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ 144
3.3.4 Items der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ 150
3.3.5 Items der Variablen „Betriebswirtschaft“ 161
3.4 Erhebung „innerer Einflüsse“ 166
3.5 Erhebung „äußerer Einflüsse“ 169
3.5.1 Items der Variablen „Verwaltung“ 171
3.5.2 Items der Variablen „Politik“ 174
3.5.3 Items der Variablen „Städtebau“ 176
3.5.4 Items der Variablen „Wirtschaft“ 181
3.5.5 Items der Variablen „Sozialstruktur“ 185
3.5.6 Items der Variablen „Umwelt“ 188
3.6 Statistische Auswertung 191
3.6.1 Aufbereitung der abhängigen Variablen 191
3.6.2 Aufbereitung der unabhängigen Variablen 197
3.6.3 Auswahl des statistischen Verfahrens 199
4 Ergebnisse 204
4.1 Qualität der erhobenen Daten 204
4.1.1 Zusammensetzung der Stichprobe 204
4.1.2 Verfügbarkeit und Qualität der abhängigen Variablen 210
4.1.3 Verfügbarkeit und Qualität der betriebswirtschaftlichen Items 214
4.1.4 Verfügbarkeit und Qualität der unabhängigen Variablen 223
4.2 Wirkung unabhängiger Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“ 227
4.2.1 Struktur und Einfluss der Rechts- und Organisationsform 227
4.2.2 Einflüsse der unabhängigen Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“ 239
4.2.3 Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ 241
5 Diskussion 256
5.1 Darstellung des kommunalen Grünflächenmanagements in der Literatur 256
5.2 Methodenkritik 258
5.3 Bewertung des „betrieblichen Erfolgs“ im Grünflächenmanagement 260
5.4 Einfluss der Rechts- und Organisationsform 266
5.5 Einflüsse der unabhängigen Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“ 274
5.6 Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ 276

6 Zusammenfassung 281
7 Literaturverzeichnis 285
8 Anhang 301
8.1 Fragebogen für die Umfrage unter den teilnehmenden Kommunen 301
8.2 Erläuterungen zur Erhebung statistischer Daten 322

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gliederung der vorliegenden Forschungsarbeit 3
Abbildung 2: Leistungsprozess kommunaler und privater Organisationseinheiten (nach WESTERMANN & CRONAUGE 2006) 20
Abbildung 3: Säulen des Erfolgs kommunaler Organisationseinheiten 25
Abbildung 4: Aspekte der „Fachlichen Anforderungen“ 26
Abbildung 5: Aspekte der „Führung und Organisation“ 31
Abbildung 6: Aspekte der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ 33
Abbildung 7: Aspekte der „Steuerung und Kontrolle“ 35
Abbildung 8: Aspekte der „Betriebswirtschaft“ 39
Abbildung 9: Organisationsformen des operativen Grünflächenmanagements 43
Abbildung 10: Merkmale des Regiebetriebs 47
Abbildung 11: Merkmale der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung 48
Abbildung 12: Merkmale des Eigenbetriebs 54
Abbildung 13: Merkmale der AöR 60
Abbildung 14: Merkmale der GmbH 62
Abbildung 15: Differenzierung von öffentlichen Grünflächen (nach GALK-ARBEITSKREIS „ORGANISATION UND BETRIEBSWIRTSCHAFT" 1995; SCHÄFFER 2016) 65
Abbildung 16: Aufgaben des Grünflächen-Pflegemanagements (nach STEIDLE-SCHWAHN 2001) 72
Abbildung 17: Ebenen des kommunalen Grünflächenmanagements (nach NIESEL et al. (Hrsg.) 2006) 79
Abbildung 18: Einteilung von Standortfaktoren nach Themenbereichen und Kategorien (nach Deutsches Institut für Urbanistik in GRABOW et al. 1995, S. 68 f.) 82
Abbildung 19: Beispiel für die Bildung von Clustern (nach BECKER 2009; OTTMANN & LIFKA 2016) 83
Abbildung 20: Cluster mit ausgewählten Standortfaktoren (nach LIU 1976, S. 52 ff. SIMON et al. 1987, S. 383 ff.) 88
Abbildung 21: Klimaregionen in NRW (LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN 2018a) 90
Abbildung 22: Einbettung des „operativen Grünflächenmanagements“ in „Betrieb“ und Kommune 92
Abbildung 23: Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ 93
Abbildung 24: „Fachliche Anforderungen“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“ 95
Abbildung 25: „Führung und Organisation“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“ 98
Abbildung 26: „Flexibilität und Eigenständigkeit“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“ 101
Abbildung 27: „Steuerung und Kontrolle“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“ 105
Abbildung 28: „Betriebswirtschaft“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“ 106
Abbildung 29: Aufgaben von „operativem Grünflächenmanagement“ und „Betrieb“ 107
Abbildung 30: Inhaltliche Definition der „inneren Einflüsse“ 108
Abbildung 31: Inhaltliche Definition der „äußeren Einflüsse“ 110
Abbildung 32: Ausfallquote bei Kennzahlen und Anteil von Kommentaren nach Themenbereichen 123
Abbildung 33: Modell zum „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ 125
Abbildung 34: Dimensionale Analyse und Operationalisierung des „betrieblichen Erfolgs“ 127
Abbildung 35: Operationalisierung der Items des „betrieblichen Erfolgs“ 131
Abbildung 36: Anteil der Variablen am „betrieblichen Erfolg“ 132
Abbildung 37: Fragenbatterien der Variablen „Fachliche Anforderungen“ 133
Abbildung 38: Fragenbatterien der Variablen „Führung und Organisation“ 136

Abbildung 39: Fragenbatterien der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ 145
Abbildung 40: Fragenbatterien der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ 151
Abbildung 41: Fragenbatterien der Variablen „Betriebswirtschaft“ 162
Abbildung 42: Dimensionale Analyse der „inneren Einflüsse“ 167
Abbildung 43: Dimensionale Analyse der „äußeren Einflüsse“ 171
Abbildung 44: Abhängige und unabhängige Variablen in der statistischen Auswertung..... 191
Abbildung 45: Operationalisierung des Items „Unterhaltungskosten Grün- und Parkanlagen“ 196
Abbildung 46: Operationalisierung des Items „Investitions- zu Anschaffungskosten“ 196
Abbildung 47: Operationalisierung des Items „Reparatur- zu Anschaffungskosten“..... 197
Abbildung 48: Räumliche Verteilung der Teilnehmer (Grafik: adaptiert nach www.uvo.de) .. 206
Abbildung 49: Ausprägung der Antwortanteile ausgewählter Fragen zur Datengrundlage 216
Abbildung 50: Antwortverhalten zur Datenerhebung und -nutzung nach kommunalrechtlicher Größe (Median)..... 217
Abbildung 51: Antwortverhalten zur Datenerhebung und -nutzung nach Rechts- und Organisationsform (Median) 218
Abbildung 52: Verfügbarkeit und Qualität erhobener Kennzahlen 219
Abbildung 53: Kostenaspekte in der operativen Grünflächenpflege 221
Abbildung 54: Antwortverhalten zu Kostenaspekten nach kommunalrechtlicher Größe (Median) 222
Abbildung 55: Antwortverhalten zu Kostenaspekten nach Rechts- und Organisationsformen (Median) 223
Abbildung 56: Verteilung der Organisationsformen nach kommunalrechtlicher Größe 228
Abbildung 57: Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ nach Organisationsformen 229
Abbildung 58: Einfluss der organisatorischen Bedeutung auf die abhängigen Variablen (Median) 230
Abbildung 59: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Fachliche Anforderungen“ .. 232
Abbildung 60: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Führung und Organisation“. 233
Abbildung 61: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ 234
Abbildung 62: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Steuerung und Kontrolle“ ... 236
Abbildung 63: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Betriebswirtschaft“ 237
Abbildung 64: Einfluss der Organisationsform auf den „betrieblichen Erfolg“ 238
Abbildung 65: Wechselwirkungen der Variablen (in %, alle Teilnehmer) 242
Abbildung 66: Wechselwirkungen der Variablen nach Organisationsformen (in %) 244
Abbildung 67: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung des „operativen Grünflächenmanagements“ (in %) 245
Abbildung 68: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Fachliche Anforderungen“ (in %) 247
Abbildung 69: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Führung und Organisation“ (in %)..... 248
Abbildung 70: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (in %) 249
Abbildung 71: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (in %) 251
Abbildung 72: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Betriebswirtschaft“ (in %) 252
Abbildung 73: Wechselwirkungen der Variablen nach Form des Gesamtergebnisses (in %) .. 253

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kriterien bei der Wahl von Unternehmensformen 23
Tabelle 2: Ziele der Organisationsqualität (nach WELGE 1987, S. 22 f.) 27
Tabelle 3: Kennzahlen der GALK zur Maschinenausstattung (nach DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 ff.) 37
Tabelle 4: Sonstige Kriterien der Rechtsformenwahl 42
Tabelle 5: Zusammenfassung der Variablen „Verwaltung“ als „äußerer Einfluss“ 113
Tabelle 6: Zusammenfassung der Variablen „Politik“ als „äußerer Einfluss“ 115
Tabelle 7: Zusammenfassung der Variablen „Städtebau“ als „äußerer Einfluss“ 118
Tabelle 8: Zusammenfassung der Variablen „Wirtschaft“ als „äußerer Einfluss“ 119
Tabelle 9: Zusammenfassung der Variablen „Sozialstruktur“ als „äußerer Einfluss“ 121
Tabelle 10: Zusammenfassung der Variablen „Umwelt“ als „äußerer Einfluss“ 122
Tabelle 11: Punktwerte (min. / max.) der abhängigen Variablen 192
Tabelle 12: Aufbereitung der Daten aus der Befragung der Kommunen in einer Excel-Tabelle 193
Tabelle 13: Operationalisierung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen 194
Tabelle 14: Verteilung der Zugehörigkeit zu Regierungsbezirken 205
Tabelle 15: Verteilung der Teilnehmer auf die Größenklassen der KGSt (2018c) 207
Tabelle 16: Anteil der Teilnehmer nach kommunalrechtlicher Zuordnung gemäß § 4 GO NRW 208
Tabelle 17: Verteilung der Teilnehmer auf Rechts- und Organisationsformen 208
Tabelle 18: Verteilung der Kommunen nach Teilnahme am Stärkungspakt nach MIK NRW (2017b) 209
Tabelle 19: Verteilung der Kommunen nach Haushaltsstatus gemäß MIK NRW (2017b) 210
Tabelle 20: Anzahl wertbarer Teilnehmer der abhängigen Variablen 211
Tabelle 21: Verteilung nicht beantworteter Items auf Teilnehmer und Variable 212
Tabelle 22: Verteilung unbeantworteter Items der abhängigen Variablen 212
Tabelle 23: Test der Variablen auf ihre Normalverteilung 213
Tabelle 24: Verhältnis möglicher und erhobener Punktspannen 214
Tabelle 25: Inhalte von Kommentaren bzgl. Defiziten bei der Kennzahlenerhebung 215
Tabelle 26: Unvollständige Datensätze der Items unabhängiger Variablen 224
Tabelle 27: Gruppen der Items nach Verwendung innerhalb der weiteren Auswertung 224
Tabelle 28: Items der unabhängigen Variablen für die binär logistische Regression 226
Tabelle 29: Vergleich der Ergebnisse (Mediane) der Organisationsformen in den Clustern „gesamt“ und „GkS“ 229
Tabelle 30: Mediane der Indikatoren der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ 235
Tabelle 31: Mediane der Indikatoren der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ 236
Tabelle 32: Signifikante Items für das Modell der Variablen „Betriebswirtschaft“ 240
Tabelle 33: Werte des Items 5.3.15 in der Gleichung des Modells für die Variable „Betriebswirtschaft“ (Auswahl) 240
Tabelle 34: Signifikante Items für das Modell des Gesamtergebnisses (Auswahl) 240
Tabelle 35: Werte des Items 5.3.15 in der Gleichung des Modells für das Gesamtergebnis (Auszug) 241
Tabelle 36: Anteil erreichter Punktwerte der Variablen 242
Tabelle 37: Anteile der Punktwerte der Variablen nach Organisationsformen 243
Tabelle 38: Anteile der Punktwerte der Variablen nach Ausprägung des „operativen Grünflächenmanagements“ 244
Tabelle 39: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Fachliche Anforderungen (min. / max.)“ 246
Tabelle 40: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Führung und Organisation (min. / max.)“ 247

Tabelle 41: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (min. / max.) 248
Tabelle 42: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Steuerung und Kontrolle (min. / max.)“. 250
Tabelle 43: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Betriebswirtschaft (min. / max.)“..... 251
Tabelle 44: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Gesamt (min. / max.)“..... 253
Tabelle 45: Ergebnisse der bivariaten Korrelationsanalyse der abhängigen Variablen 254

Alle Tabellen und Abbildungen sind,

soweit nicht anders gekennzeichnet,

eigene Darstellungen des Verfassers.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AK	Arbeitskräfte
ALG	Arbeitslosengeld
Anm.	Anmerkung
AöR	Anstalt öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung vom 5. August 1997, zuletzt geändert am 17. Juli 2017
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BauGB	Baugesetzbuch in der Fassung vom 23. Juni 1960, zuletzt geändert am 03. November 2017
BauNVO	Baunutzungsverordnung in der Fassung vom 23. Januar 1990, zuletzt geändert am 04. Mai 2017
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002, zuletzt geändert am 24. Mai 2016
BMT	Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe
bspw.	beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CAF	Common Assessment Framework
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
d. h.	das heißt
DESTATIS	Statistisches Bundesamt
df	Freiheitsgrade
DGO	Deutsche Gemeindeordnung in der Fassung vom 30. Januar 1935
DIN	Deutsches Institut für Normung e. V.
DWD	Deutscher Wetterdienst
e. V.	eingetragener Verein
EFQM	European Foundation for Quality Management
EigVO NRW	Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, in der Fassung vom 16. November 2004, zuletzt geändert am 08. Juli 2016
Erl.	Erläuterung
et. al.	Et alii
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Exp (B)	Odds Ratio Wert
f.	folgende
FeWo	Ferienwohnungen
ff.	fortfolgende
G	Grundzahl
GALK	Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz e. V.
Geb.	Gebäude
GemHVO NRW	Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 16. November 2014
Gew.	Gewerbe
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Mai 1949, zuletzt geändert am 13. Juli 2017
ggf.	gegebenenfalls

GGO	Neufassung Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 19. Dezember 2014, zuletzt geändert am 07. Juni 2017
GGO-I	Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung in der Fassung vom 18. Oktober 2011
GIS	Geoinformationssysteme
GK	Größenklasse
GkG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung vom 01. Oktober 1979, zuletzt geändert am 23. Januar 2018
GkS	große kreisfreie Stadt
GmbH & Co. KG	Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der Fassung vom 20. April 1892, zuletzt geändert am 17. Juli 2017
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 14. Mai 1994, zuletzt geändert am 18. Dezember 2018
GPA	Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
GPAG	Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz) in der Fassung vom 30. April 2002, zuletzt geändert am 18. Dezember 2018
GRIS	Grünflächeninformationssystem
gTb	gleichwertiger Teilbereich
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
ha	Hektar
HGB	Handelsgesetzbuch in der Fassung vom 10. Mai 1897, zuletzt geändert am 10. Juli 2018
HSK	Haushaltssicherungskonzept
HSP	Haushaltssanierungsplan
i. d. R.	in der Regel
ID	Identifikationsnummer
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT NRW	Landesbetrieb Information und Technik NRW
Jh.	Jahrhundert
k. A.	keine Angabe
KA	Kennzahl Anschaffung
KB	Kernbereich
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
Kommunalwahlgesetz	Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 30. Juni 1998, zuletzt geändert am 15. Dezember 2016
KR	Kennzahl Reparatur
KrO NRW	Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 14. Juli 1994, zuletzt geändert am 18.12.2018
KStG	Körperschaftssteuergesetz in der Fassung vom 15. Oktober 2002, zuletzt geändert am 18. Juli 2017
KUV NRW	Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts (Kommunalunternehmensverordnung) in der Fassung vom 24. Oktober 2001, zuletzt geändert am 19. September 2014
LPVG NRW	Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 03. Dezember 1974, zuletzt geändert am 07. April 2017
LV NRW	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 28. Juni 1950, zuletzt geändert am 01. Juli 2017
max.	maximal

MIK NRW	Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (Bezeichnung bis 30.06.2017, heute: Umbenennung infolge des Regierungswechsels zu „Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen“)
min.	minimal
Mio.	Million
N	Stichprobengröße
NKF	Neues kommunales Finanzmanagement
NN	über Normal Null
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. g.	oben genannt
OHG	Offenen Handelsgesellschaft
PC	Personal Computer
PDCA	Plan-Do-Check-Act
PDF	Portable Document Format
Pkt.	Punkte
QM	Qualitätsmanagement
Rn.	Randnummer
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannte
Sp	Sparte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSS	Statistical Package for the Social Sciences
Stärkungspaktgesetz	Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen in der Fassung vom 9. Dezember 2011, zuletzt geändert am 01.01.2018
SvB	sozialversicherungspflichtige Beschäftigte
Tsd.	Tausend
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
UmwG	Umwandlungsgesetz in der Fassung vom 28. Oktober 1994, zuletzt geändert am 19. Dezember 2018
usw.	und so weiter
Ver.	Verkehr
vgl.	vergleiche
VIF	Variance Inflation Factor
VKA	Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände
VKU	Verband kommunaler Unternehmen e. V.
VOB	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (ggf. mit Verweis auf den jeweiligen Teil A-C)
VOL	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (ggf. mit Verweis auf den jeweiligen Teil A-C)
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z. B.	zum Beispiel

1 Einleitung

Ausgehend vom 19. Jahrhundert (Jh.) bis heute haben sich die Aufgabenstruktur der Städte und Gemeinden und die Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger an ihre Verwaltung stark verändert. Um den sich ändernden Anforderungen gerecht zu werden, haben sich daher verschiedene Rechts- und Organisationsformen[1] entwickelt. Dabei gibt es unterschiedliche Ansätze zwischen den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betrieben der öffentlichen Hand. Der Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung liegt zu Beginn auf den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben wie stellvertretend für viele andere Veröffentlichungen anhand der Ausarbeitungen von BRAND (1929), RÜFNER (1967) UND SCHRAFFER (1993) ersichtlich wird. Die Fragestellungen betrachten das Verhältnis zwischen wirtschaftlicher Flexibilität, Eigenständigkeit der Unternehmensführung und den Erhalt der Kontrolle durch die Trägerkommune. Gerade heute wird die Frage nach der optimalen Organisationsform vermehrt gestellt. Die knappen finanziellen Ressourcen der Kommunen verschärfen den Druck auf die Verantwortlichen, wirtschaftlich und effizient die Leistungen auszuführen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 681; KNEMEYER 1999, S. 1).

Einen großen Einfluss auf die Auswahl der Organisationsform hat dabei auch die jeweils vorherrschende Meinung über das Für und Wider der Privatisierung (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 683). Im Entscheidungsprozess spielt die Wahrnehmung einer Organisationsform eine Rolle. An die Privatwirtschaft angelehnte Modelle wirken dynamisch und erfolgreich, während öffentliche Organisationsformen Sicherheit bieten. Zusätzlich gewährleisten sie die Berücksichtigung von Bürgerinteressen und der Zielsetzung des öffentlichen Zwecks (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 55 f.). Ob sich die gewählte Betriebsform im Laufe der Zeit als geeignet erweist und die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt, wird oft nicht überprüft. Eine erste wissenschaftliche Betrachtung der Führungsorganisation in kommunalen Unternehmen wurde unter der Leitung von Günther Braun durchgeführt (BRAUN et al. 2004). Speziell für den Bereich des operativen kommunalen Grünflächenmanagements fehlt eine vertiefte, breit angelegte Auseinandersetzung zum Erfolg von Organisationsstrukturen.

Eine begrenzte Möglichkeit zur Bewertung der eigenen Leistung bietet die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), deren Mitglieder sich aus Kreisen, Städten und Gemeinden sowie deren Zweckverbänden zusammensetzen. Sie erhebt in Vergleichsringen Leistungsdaten und betriebswirtschaftliche Kennzahlen zu Arbeitszeiten und Kosten. Dadurch ist den teilnehmenden Kommunen zumindest in den erhobenen Bereichen ein Vergleich untereinander möglich (vgl. KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2018a). Auch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA) greift bei der regelmäßigen, verpflichtenden Prüfung der Kommunen in Nordrhein-Westfalen (NRW) auf betriebswirtschaftliche Zahlen zurück. Die im Prüfungsprozess erhobenen Angaben werden zu Kennzahlen verarbeitet und mit den jeweiligen Benchmark-Werten verglichen (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2018).

Die Erhebungen von Leistungsdaten fokussieren vornehmlich die Zusammenführung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen sowie deren Projektion auf Bearbeitungsflächen und Fallzahlen. Die Gesamtheit der zahlreichen Einflüsse und Einwirkungen, welche die Tätigkeit der kommunalen Organisation prägen, erscheinen durch dieses Vorgehen nur unzureichend berücksichtigt. In der Praxis wird vielfach der Wunsch nach anderen Bewertungssystemen geäußert, die dem Wesen einer kommunalen Organisation besser entsprechen. Die Auswirkungen beeinflussender Faktoren wie beispielsweise (bspw.) die Aufspaltung der

[1] Die Begriffe Rechts- und Organisationsform können grundsätzlich inhaltsgleich verwendet werden. Beide beschreiben das Innen- und Außenverhältnis einer Struktur, welche ihre rechtlichen Grenzen im Zivilrecht und im öffentlichen Recht finden und gegenüber der Umwelt klar abgrenzbar sind (MÜLLER 1993, S. 23 f.). Innerhalb dieser Ausarbeitung erfolgt die analoge Verwendung der Begriffe Rechts- und Organisationsform.

Entscheidungskompetenzen zwischen Betriebsführung, Politik und Verwaltung fließen in die Kennzahlenermittlung nur unzureichend ein. Dies im Besonderen, weil entscheidungswirksame politische Interessenslagen nicht immer konform mit den unternehmerisch gebotenen Zielen sind. Die Einbindung demokratisch legitimierter Stellen ist aus Sicht kommunaler Betriebe ein erforderlicher Teil ihrer Arbeit (vgl. SCHRAFFER 1993). Damit stellt neben dem Erreichen betriebswirtschaftlicher Ziele eine gute Einbindung der am Prozess Beteiligten einen Teilbereich des betrieblichen Erfolgs dar.

Wirtschaftliche Fragestellungen treten in NRW infolge der teilweise prekären Finanzsituation in den Städten und Gemeinden in den Vordergrund. In der allgemeinen Wahrnehmung gelten die Aufgaben des Grünflächenmanagements oft als Maßnahmen der Daseinsvorsorge und somit als freiwillige Leistung der öffentlichen Hand. Bei den Zuweisungen finanzieller Mittel sind sie damit gegenüber den gesetzlichen Pflichtaufgaben schlechter gestellt. Messbare monetäre Gewinne sind durch die Tätigkeit des operativen Grünflächenmanagements nicht zu erwarten, was den mangelnden Fokus auf dieses Themengebiet erklären könnte (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 15 f.). Durch STEIDLE-SCHWAHN (2001) wurden die Funktionen des öffentlichen Grüns definiert und zahlreiche Ausführungen zum kommunalen Grünflächenmanagement veröffentlicht. Über die direkte wirtschaftliche Bewertung hinaus ergeben sich danach in vielfältiger Weise Gewinne für den urbanen Raum (vgl. NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 59 ff.). Um den Nutzen der Anlagen für die Bevölkerung zu gewährleisten und die geschaffenen Werte zu erhalten, ist die Grünflächenpflege aufgrund vieler Verordnungen und Gesetze heute keine freiwillige Leistung. Vielmehr ist sie eine verpflichtende Aufgabe der Kommune, um geschaffene Werte zu erhalten und durch Grün im urbanen Raum die Lebensqualität der Bevölkerung zu verbessern. Diesen Aufgaben muss sich das kommunale Grünflächenmanagement fachlich und organisatorisch stellen (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 59 ff.).

Für das kommunale Grünflächenmanagement kann heute keine Organisationsform benannt werden, die eine erfolgreiche Arbeit garantiert. Dies lässt sich nicht zuletzt aus der Vielzahl potenzieller Betriebsformen ableiten. Die historische Entwicklung zeigt unterschiedliche Schwerpunkte von Organisationtypen. Nach der Ablösung der klassischen Grünflächenämter, die alle Leistungen der Planung, des Baus und der Unterhaltung von Grün- und Freiflächen mit eigenen Kräften erledigt haben, werden die Verwaltungen zur Privatisierung der Leistungen beraten. Diese Welle wurde zwischenzeitlich durch die Rekommunalisierung, also die Rückbesinnung auf die Ämterstruktur, abgelöst. Damit hängt die Wahl der Organisationsform weniger mit den Belangen des kommunalen Grünflächenmanagements zusammen, sondern hängt eher von Einflüssen externer Dritter ab. Maßgeblich sind aber „die örtlichen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen“ (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 12).

Letztlich muss das kommunale Grünflächenmanagement mit geringen wirtschaftlichen Ressourcen im Bereich der Unterhaltung auskommen und trotzdem den Erhalt geschaffener Werte in Form von Parkanlagen oder einzelnen Pflanzungen gewährleisten. Vielfältige Anforderungen der unterschiedlichen Nutzergruppen des öffentlichen Grüns sind zu erfüllen. Grünpolitische Fragestellungen werden nicht immer im Sinne fachlich angezeigter Maßnahmen entschieden. Hierin zeigt sich das Dilemma, in dem das Grünflächenmanagement steckt. Daher kann die Beurteilung der Leistungsfähigkeit von gärtnerischen Fachabteilungen nicht eindimensional erfolgen. Die ausschließliche Forcierung auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen verkennt die Komplexität der Abhängigkeiten unter denen diese Organisationseinheit agiert. Dabei besteht das Problem bei der Untersuchung von Organisationsformen im Nachweis, ob der angewandte Organisationsrahmen für die Realisierung bestimmter Ziele maßgeblich verantwortlich ist (BRAUN et al. 2004, S. 46). In der Literatur werden Modelle entwickelt, um Organisationsformen für kommunale Bedürfnisse zu schaffen. Im Kern behandelt SCHRAFFER (1993) die Problemstellung der divergierenden Ziele zwischen der unternehmerischen Selbstbestimmung und der demokratisch legitimierten Kontrolle und Einflussnahme. Eine Rolle

spielen dabei die Aspekte der Einheitlichkeit, Selbstständigkeit und Beweglichkeit der Unternehmensführung. (SCHRAFFER 1993, S. 46; WICHER 1963, S. 12 f.).

Die Bedeutung der Unterhaltung öffentlicher Grün- und Freianlagen durch das kommunale Grünflächenmanagement spiegelt sich in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung nicht wider. Durch die vorliegende Forschungsarbeit soll der Blick auf die wichtige gesellschaftliche Aufgabe der Grünunterhaltung gelenkt werden. Der Fokus liegt dabei bewusst nicht auf den vielen Funktionen der öffentlichen Grünflächen und der Leistung, die durch die verwendete Vegetation erbracht wird. Gegenstand der Auseinandersetzung ist die Art der Organisation, die der operativen Einheit der Grünflächenunterhaltung einen umfassenden Rahmen gibt. Dabei soll der Frage nachgegangen werden, welche Rechts- oder Organisationsform den Bedürfnissen am besten entgegenkommt. Dazu sind die Anforderungen des kommunalen Grünflächenmanagements zu identifizieren und mit den spezifischen Möglichkeiten des organisatorischen Rahmens abzugleichen. Um die unterschiedlichen Rechts- und Organisationsformen vergleichen und bewerten zu können, muss die Frage beantwortet werden, wie der Erfolg des kommunalen Grünflächenmanagements definiert werden kann. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass derzeitige Bewertungssysteme hierzu nicht geeignet erscheinen. Letztlich muss auch beantwortet werden, ob dieser Erfolg durch die Rechts- und Organisationsform beeinflusst wird oder andere Einwirkungen die Strukturen der operativen Grünflächenunterhaltung beeinflussen.

Die Bearbeitung der Fragestellungen führt zu der Theorie, dass der betriebliche Erfolg des operativen Grünflächenmanagements nicht durch die Wahl der Rechts- oder Organisationsform beeinflusst wird [Hypothese 1], sondern „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“ [Hypothese 2] sowie ein Wechselspiel innerbetrieblicher Wirkungen [Hypothese 3] die Entwicklung positiv oder negativ beeinflussen. Das grundlegende Beurteilungsschema für die Bewertung der Organisation des kommunalen Grünflächenmanagements sollte dabei einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen, der alle Facetten des Grünflächenmanagements berücksichtigt. Dies kann das aktuelle Prüfverfahren der überörtlichen Prüfung in der Form nicht leisten. Ein weitgehendes benchmark- und kennzahlenorientiertes Bewertungsverfahren erscheint wegen der unzureichenden Datenverfügbarkeit in den kommunalen Betrieben und der Vielschichtigkeit der Aufgabe wenig geeignet, weil eine fokussierte Betrachtung der Kosten die Komplexität der Arbeit und die gesamtgesellschaftliche Leistung nicht erfassen kann [Hypothese 4]. Die abgeleiteten Hypothesen werden durch die Anwendung deskriptiver und modellgestützter statistischer Verfahren überprüft. Die Überprüfung ist Gegenstand der Ausarbeitung. Den Aufbau der Forschungsarbeit zeigt Abbildung 1.

Abbildung 1: Gliederung der vorliegenden Forschungsarbeit

2 Stand des Wissens

2.1 Aufgaben- und Organisationsstrukturen der Städte und Gemeinden

2.1.1 Daseinsvorsorge als öffentliche Aufgabe

Privatwirtschaftliche Betriebe und Betriebe der öffentlichen Hand werden in der Bevölkerung in ihrer Zielsetzung und der Art der Aufgabenerledigung oftmals unterschiedlich wahrgenommen. Während in der Privatwirtschaft monetäre Messgrößen den Erfolg kennzeichnen, wird staatliches Handeln nicht selten mit dem Attribut der Unwirtschaftlichkeit belegt. Anhand der historischen Entwicklung der öffentlichen Aufgaben werden die Anforderungen an das öffentliche Handeln deutlich. Sie begründen den wesentlichen Unterschied zur Privatwirtschaft und kennzeichnen die Notwendigkeit einer alternativen Herangehensweise bei der Beurteilung erbrachter Leistungen, die von monetären Größen abgelöst ist.

Durch WAGNER (1883) findet gegen Ende des 19. Jh. erstmalig eine Differenzierung zwischen privatem und kommunalem Engagement im Bereich der Wirtschaft statt. Nach damaliger Überzeugung soll der Staat dabei nicht ausschließlich ökonomische Aspekte verfolgen, sondern auch politische und soziale Überlegungen in das Handeln einfließen lassen. Er spricht sich für eine gesonderte Betrachtung öffentlicher wirtschaftlicher Betätigung aus und sieht die kommunalen Unternehmen im Vergleich mit der privaten Wirtschaft als nicht konkurrenzfähig an, sofern es sich um die Produktion von gewöhnlichen Sachgütern handelt. Eine Gleichwertigkeit zwischen staatlicher und privater Wirtschaft räumt er bei der wirtschaftlichen Betätigung für spezielle Bedarfe der Verwaltungstätigkeit, der Durchführung von Versuchsarbeiten oder bei vorliegender eingeschränkter Konkurrenz am Markt ein.

Dass die wissenschaftliche Diskussion über die Einordnung der staatlichen Bemühungen im Bereich der Wirtschaft um das ausklingende 19. Jh. entsteht, ist in der Wandlung der Aufgaben des Staates begründet. Zuvor war in der Forschung das Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung eher im Hinblick auf die Leistungserbringung des Bürgers gegenüber dem Staat und der Einschränkung der Freiheit und des Besitzes des Einzelnen fokussiert worden. Nach FORSTHOFF gilt es, wegen der zunehmenden Verstädterung, die Leistung des Staates gegenüber seinen Bürgern zu betrachten. Er bezeichnet die Leistungen, die den überwiegenden Anteil des Staates am Bruttosozialprodukt ausmachen als Daseinsvorsorge. Wichtig ist ihm dabei die Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger an den Leistungen. Er grenzt die Daseinsvorsorge klar von der Fürsorge ab, die sich auf eine spezifische Notlage begrenzt. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge müssen im Einflussbereich der öffentlichen Verwaltung verbleiben, damit die Gewinnerzielungsabsicht nicht der inhaltlichen Erfüllung der Aufgabe entgegensteht. FORSTHOFF prägt die Begriffe der „leistenden Verwaltung“ und der „Daseinsvorsorge“, die seither innerhalb des Verwaltungsrechts Anwendung finden (WALTER 1940, S. 188).

Nach BRAND (1929) ist ebenfalls eine Unterscheidung zwischen staatlichem und privatwirtschaftlichem Wirtschaften notwendig. Er sieht eine „Eigengesetzlichkeit“ (BRANDT 1929, S. 2) der Staatswirtschaft und verdeutlicht damit die unterschiedlich einwirkenden Faktoren auf die öffentliche und private Unternehmung. Diese gehen derart auseinander, dass eine gemeinsame Betrachtung nicht sinnvoll erscheint. Als Beispiele für diese Unterschiedlichkeiten nennt er unter anderem (u. a.) „die Formen und Kosten der Kapitalbeschaffung, die Stellung der Arbeiter und Angestellten, die Rücksichtnahme auf soziale Zwecke, die Bildung von Reserven (…) [und] die Behandlung von Wertminderungen in der Bilanz“ (BRANDT 1929, S. 90). Als antiquiert beurteilt er die fehlende Trennung zwischen dem Betrieb und dem jeweiligen Träger wie sie noch heute bei Regiebetrieben zu finden ist. Er propagiert deshalb eine Abgrenzung der öffentlichen Wirtschaft gegenüber der Finanz- und Privatwirtschaft. BRAND (1929, S. 89) kommt nach der Auswertung der damalig vorherrschenden Meinung zu dem Schluss, dass diese gesonderte Betrachtung der kommunalen

Unternehmen von großen Teilen der Wissenschaft für nicht erforderlich gehalten wird oder als nicht möglich gilt.

Die Rentabilität der öffentlichen Unternehmen, insbesondere im Vergleich mit Betrieben der Privatwirtschaft, erscheint für BRAND nicht einfach zu beurteilen. Es sei zu fragen, „ob ein öffentlicher Betrieb einen Wirtschaftszweig mehr fördert, als wenn er privaten Unternehmungen überlassen werde (…)“ (BRANDT 1929, S. 89). Die Beantwortung der Frage ist für ihn wichtiger als der Vergleich der Unternehmensbilanzen, weil diese bei öffentlichen Betrieben oftmals keine klare Aussage über den Ertrag ermöglichen. Hier führt er als besondere Schwierigkeit den Leistungsaustausch zwischen dem Betrieb und dem kommunalen Träger an, der rechnerisch nicht erfasst wird. Ein Bespiel ist die unentgeltliche Überlassung von Wasser, Gas oder Brennholz an die Trägerkommune. Darüber hinaus vergleicht er die Kapitalgeber öffentlicher Unternehmen mit Obligationären. Sie suchen Investitionsmöglichkeiten mit nur geringem Risiko, erwarten im Gegenzug aber keine maximalen (max.) Renditen (BRANDT 1929, S. 88 f.).

WALTER (1940) differenziert im Folgenden den Begriff der Wirtschaftlichkeit in Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung. Dieser eine Begriff habe in den unterschiedlichen Bereichen jeweils eine andere Bedeutung. Das wirtschaftliche Handeln der Verwaltung sei für eine Leistungssteigerung und die Senkung der Kosten notwendig. Dies sei jedoch losgelöst von der Rentabilität und der Gewinnerzielung bei der Leistungserbringung zu bewerten. Die Wirtschaftlichkeit einer Leistung im Bereich der öffentlichen Hand müsse mit Rücksicht auf die sozialen und kulturellen Auswirkungen gewertet werden (WALTER 1940, S. 189). Durch die Berücksichtigung von Leistungen der Daseinsvorsorge erhält die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit im kommunalen Handeln eine zusätzliche Dimension. RÜFNER (1967) kommt bei der Betrachtung staatlicher Unternehmungen zu dem Schluss, dass die Bedeutung der Daseinsvorsorge innerhalb des wirtschaftlichen Handels nur bis zur Wende des 20. Jh. zurückreicht. Zuvor gab es nur eine ausgeprägte wirtschaftliche Betätigung der Kommunen. Für die Wahrnehmung von Aufgaben der Daseinsvorsorge innerhalb der wirtschaftlichen Tätigkeit habe es den später einsetzenden technischen Errungenschaften bedurft. Er nennt bspw. den Bereich der Gasanstalten, der Wasserwerke und der Verkehrsbetriebe. Sie seien sowohl mit kommunaler Beteiligung als auch unter vollständiger öffentlicher Kontrolle geführt worden. Neben diesen Betrieben unterhielten die Städte und Gemeinden auch nicht gewerbliche Anstalten u. a. in den Bereichen Kanalisation und Schlachthöfe (RÜFNER 1967, S. 87 ff. vgl. auch: HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 8 ff.).

Als Anforderung an die staatliche Wirtschaftspolitik der 1967´er Jahre beschreibt RÜFNER eine ausgeprägte Erwartungshaltung der Bürger gegenüber dem Staat, dass seine Leistungen dem persönlichen Wohlstand dienen sollen. Der Staat trage dabei die Sorge, dass spezielle Leistungen überhaupt erst angeboten werden und diese zu einem vertretbaren Preis erworben werden können. Als Beispiel nennt er die Versorgungsunternehmen und den Straßenbau (RÜFNER 1967, S. 129 f.). Eine abschließende Beantwortung der Fragestellung, welche weiteren über die genannten Beispiele hinausgehenden Bereiche durch die öffentliche Hand noch bewirtschaftet werden, liefert er nicht. Der Ruf nach staatlichem Engagement sei aber jeweils bei vorherrschendem Mangel besonders ausgeprägt. RÜFNER sieht einen Umfang staatlicher Leistung erreicht, der sich gegenüber den Ursprüngen der kommunalen Unternehmen stark vergrößert hat. Daraus entwickelt er die Frage, ob der Sinn eines gemeindlichen Unternehmens jemals in der Gewinnerwirtschaftung gelegen hat (vgl. RÜFNER 1967, S. 142).

Trotz der Besonderheiten der Zielsetzungen öffentlicher Betriebe kommen regelmäßig Forderungen nach der Privatisierung kommunaler Aufgaben. Sie treten innerhalb zeitlicher Abstände immer wieder auf (MÜLLER 1993, S. 110). Nach einer intensiven Privatisierungsdiskussion in den 1960´er Jahren, die infolge der Vergesellschaftung der Volkswagenwerke und eines diesbezüglich positiven Urteils des Bundesgerichtshofes

entbrannte, wurde Mitte der 1970´er Jahre eine erneute Diskussion über dieses Thema aufgenommen. Ursache war ein Gutachten des Bundesministeriums der Finanzen über die Entlastung öffentlicher Haushalte durch Privatisierung staatlicher Aufgaben. Daran anschließend war das Thema Mitte der 1980´er Jahre erneut präsent, weil weitere große Privatisierungen durch den Bund vorgenommen wurden (MÜLLER 1993, S. 111 f.). Auf die Phasen intensiver Privatisierungsbemühungen folgten Bestrebungen, ausgelagerte Aufgaben durch die Rekommunalisierung in den Aufgabenbestand der Kommunen zurückzuholen.

Seit den neunziger Jahren dominiert in Deutschland zusätzlich die Diskussion über die Grundsätze der staatlichen Aufgabenerfüllung, die sich auch auf die Arbeit der Kommunen auswirkt. Sie geht von den Bestrebungen der Europäischen Union (EU) aus, die Ausführung der wirtschaftlich ausgerichteten Aufgabe in den Vordergrund zu stellen und dadurch den Wettbewerb zu fördern. Durch die Liberalisierung soll privaten Anbietern der Zugang zur Wahrnehmung der Leistungen ermöglicht werden. Dagegen gibt es insbesondere auf der kommunalen Ebene Versuche, am bisherigen trägerbezogenen System festzuhalten. Dies sieht die Zuständigkeit zur Erfüllung bestimmter Aufgaben bei der öffentlichen Hand. Dadurch obliegen den Städten und Gemeinden die Verantwortung und die Zuständigkeit für die Ausführung der Leistung. Privaten Anbietern bliebe der Markt weiterhin verschlossen. Der hieraus resultierende Konflikt ist noch nicht gelöst. Das führt dazu, dass in diesem Bereich keine klare Entwicklung in Bezug auf den Umfang der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand erkennbar ist (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 6 ff.). Aber schon heute sind der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand Grenzen gesetzt. Das Recht auf „Privateigentum, freie Preisbildung sowie Freizügigkeit von Arbeit und Kapital, Gütern und Dienstleistungen und Wettbewerb“ (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 151) findet in § 107 Abs.1 Nr. 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) Berücksichtigung.

Die Entwicklung der Aufgaben der öffentlichen Hand macht deutlich, dass sich durch die Industrialisierung das Verständnis staatlichen Handelns infolge der technischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung seit dem Ende des 19. Jh. stark verändert hat. Während die ausschließlich wirtschaftlich ausgerichtete Orientierung öffentlicher Betriebe an Bedeutung verliert, treten Aspekte der sozialen Verantwortung in den Vordergrund. Leistungen der Daseinsvorsorge gewinnen an Bedeutung und werden Teil des kommunalen Wirkens. Die rein monetäre Bewertung über erzielte Gewinne und Verluste ist damit nicht ausreichend. Vielmehr wird die Befriedigung von vielfältigen Interessen der Bevölkerung zum Gradmesser des erfolgreichen Wirkens. Gleichzeitig bestehen Unsicherheiten bei der Auswahl des organisatorischen Rahmens. Die Verwendung der Rechtsformen erfolgte im 20. Jh. sehr uneinheitlich und war Phasen divergierender Ansätze unterworfen.

2.1.2 Verwendung von Rechtsformen durch die öffentliche Hand

Laut EHLERS (1984) kommt der Auswahl der geeigneten Rechtsform[2] für die Bewältigung der öffentlichen Aufgaben eine besondere Bedeutung zu. Durch sie kann ihre Erfüllung gefördert, erschwert oder verhindert werden (EHLERS 1984, S. 109). Auch MÜLLER (1993, S. 99 ff.) sieht für den erfolgreichen Vollzug von Aufgaben eine klare Abhängigkeit zur gewählten Rechtsform. Inwieweit die im vorhergegangenen Kapitel skizzierte inhaltliche Entwicklung der öffentlichen Leistungen die Anwendung von Rechtsformen beeinflusst, ist Gegenstand der nachfolgenden Betrachtung. Die Ergebnisse der Entwicklungsprozesse, die durch die Verwendung der Rechtsformen bewusst oder unbewusst angestoßen wurden, sind im weiteren Verlauf der Arbeit bezüglich (bzgl.) ihrer Verwendungsfähigkeit als Kriterium zur Beurteilung von Organisationsformen im kommunalen Grünflächenmanagement zu prüfen. Dadurch wird das Spektrum an Anforderungen, die eine Organisationsform erfüllen muss, über die bereits

[2] Zur analogen Verwendung der Begriffe Rechts- und Organisationsform siehe Kapitel 2.1.4

angesprochene Wirtschaftlichkeit und die Umsetzung von Leistungen der Daseinsvorsorge hinaus erweitert.

Die älteste Form des öffentlichen Betriebs ist der Kommunalbetrieb auf öffentlich-rechtlicher Grundlage. Die Stellung der Organisationsform war derart ausgeprägt, dass die Verwendung anderer Organisationsformen nicht geprüft wurde. Selbst durch den Staat übernommene Privatbetriebe wurden vollständig in diese Form der öffentlichen Regiebetriebe überführt (BRANDT 1929, S. 96). Die Reformen in der Steinschen Städteordnung von 1808 und der revidierten Städteordnung von 1831 bilden die Grundlage der Selbstverwaltung der Gemeinden in Deutschland (ERICHSEN 1997, S. 7 ff. RICHTER 1981, S. 18). Die gesetzlichen Änderungen machten es den Kommunen möglich, andere Organisationsmodelle außerhalb der gängigen Ämterverwaltung zu entwickeln. Trotzdem war der Regiebetrieb bis in das 20. Jh. hinein die häufigste Organisationsform. Erst zur Zeit der Weimarer Republik von 1918 bis 1930 kristallisierten sich andere, noch heute verwendete Rechtsformen heraus.

Neben dem Eigenbetrieb ohne Rechtspersönlichkeit (siehe Kapitel 2.3.2) ist die rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts (AöR, siehe Kapitel 2.3.4) ein Beispiel für diese Organisationsmodelle (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 39). Der Begriff der öffentlichen Anstalt wurde durch MAYER (1896) früh geprägt. Er definierte die Rechtsform als einen Rahmen für die Einheit von sachlichen und personellen Ressourcen der öffentlichen Verwaltung, um dauerhaft Aufgaben des öffentlichen Zwecks wahrzunehmen. Dabei kann nach MAYER (1896, S. 318 ff.) die öffentliche Anstalt auf der Basis des öffentlichen Rechts agieren oder privatrechtlich organisiert sein. Ausschlaggebend ist für ihn die Intention des Handelns. So liegt einer Spekulationsabsicht eine privatrechtlich organisierte Anstalt zugrunde, während bei bestehendem Benutzungszwang bspw. bei Volksschulen öffentliches Recht anzuwenden ist.

Einen differenzierteren Blick auf die aufgabenbezogenen Anforderungen hat BRAND. Auch er beschäftigt sich mit der Bedeutung der Unternehmensformen für öffentliche Betriebe. Als Grundvoraussetzung formuliert er die Verbindung „privatwirtschaftlicher Beweglichkeit mit der Möglichkeit öffentlicher Kontrolle“ (BRANDT 1929, S. 94). Im Vordergrund bei der Auswahl steht für ihn die Verteilung der Leitungs- und Kontrollfunktionen, während er Fragen der Kapitalbeschaffung und –erhaltung oder der Risiko- und Gewinnverteilung eine untergeordnete Bedeutung zumisst (BRANDT 1929, S. 94 f.). Als Grundlage für ein öffentliches Unternehmen sollen die Gesetzmäßigkeiten des Privatrechts angewendet werden. Im Gegensatz dazu sind für ihn die Organisationsformen der Verwaltung bei der Erledigung hoheitlicher Aufgaben zu bevorzugen. BRAND (1929, S. 94 f.) benennt als Betriebsformen seiner Zeit die Regiebetriebe (siehe Kapitel 2.3.1), Regiebetriebe in freierer Form, Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH, siehe Kapitel 2.3.5) und Aktiengesellschaften (AG).

In den zwanziger Jahren kommt es zunehmend zu Umwandlungen öffentlicher Regiebetriebe in privatwirtschaftliche Unternehmen. RÜFNER (1967, S. 254) sieht darin den Versuch, Einnahmen und Ausgaben nicht im kommunalen Haushalt ausweisen zu müssen, sondern nach dem Nettoprinzip nur die Gewinne oder den Zuschussbedarf anzugeben. Darüber hinaus sollte das wirtschaftlich-technisch geprägte Handeln nicht durch die Bürokratie der Verwaltung und den politischen Einfluss gebremst werden. Weitere Vorteile sah er in der Eigenständigkeit des Personalmanagements und der freien Festlegung der Höhe von Vergütungen, was das Anwerben von Fachkräften erleichtern soll. Kritisch wertet er hingegen den Entzug des Betriebs aus dem Aufsichtsbereich der Kommunalaufsicht.

Die Deutsche Gemeindeordnung (DGO) vom 30. Januar 1935 beinhaltet erstmals Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen. Der in § 67 Abs. 1 DGO eingeführte Schrankentrias, der den öffentlichen Zweck, die Leistungsfähigkeit der Kommune und das Fehlen einer wirtschaftlicheren Alternative als Grundlage festlegt, findet sich noch heute in der Ländergesetzgebung. Unerwünschte Auswüchse der wirtschaftlichen Betätigung sollen in jeder Organisationsform unterbunden werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 61). Durch die DGO

wird die Rechtsform des Eigenbetriebs eingeführt, was zur verpflichtenden Umwandlung der damaligen Regiebetriebe in Eigenbetriebe führte. Ausnahmen für die Fortführung der Regiebetriebe bestanden nur bei Gemeinden unter 10.000 Einwohnern (Wurzel et. al. in MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 270). Allerdings kommt es nach dem zweiten Weltkrieg zu einer vermehrten Umwandlung der Eigenbetriebe und anderer öffentlich-rechtlicher Organisationsformen in privatrechtliche Unternehmen. Anders als in Bayern, wo durch gesetzliche Regelungen diese Entwicklung aufgehalten und der Einfluss der Gemeinden erhalten bleiben sollte, entstehen in NRW zahlreiche Kapitalgesellschaften (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 107). Die Entwicklungen zwischen 1952 und 1994 zeigen, dass die Anzahl der kommunalen Unternehmen gestiegen ist. Die in 1952 mit 94,5 % überwiegende Organisationsform des Eigenbetriebs sank bis 1994 auf einen Anteil von 42,6 %. Von dieser Entwicklung profitierte maßgeblich die privatrechtliche GmbH, die im gleichen Zeitraum von 3,1 % auf 44,7 % stieg (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 40).

In den siebziger und achtziger Jahren sollten durch die Steigerung der Betriebsgrößen und durch Zusammenschlüsse von Betrieben Kosten gesenkt werden. Es entwickelten sich unübersichtliche Strukturen und die Flexibilität litt. Diese Phänomene waren von Großunternehmen bekannt. Die vermuteten Synergieeffekte blieben aus und es wurde versucht, das Organisationsgefüge zurückzufahren (FETTIG & SPÄTH 1997, S. 97). Dagegen orientieren sich heute die Städte und Gemeinden zunehmend an den Verhaltensmustern der Privatwirtschaft. Damit wollen sie die Forderungen der Bürgerinnen und Bürger nach einer steigenden Leistungsfähigkeit erfüllen. Diese Entwicklung erfordert einen entsprechenden Wettbewerb und vergleichbare Marktbedingungen für die Kommunen (RIEDMAYER et al. (Hrsg.) 2000, S. 5). So entsteht in den neunziger Jahren ein Trend zur Ausgliederung von Verwaltungsteilen, bei denen „Image und (…) Prestige der Rechtsform“ (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 208) die entscheidenden Kriterien waren. Ob die gewählte Organisationsform die richtige zur Erfüllung der ihr angedachten Aufgabe war, trat dabei in den Hintergrund. Dies führte zum Problem des Einflussverlustes der öffentlichen Hand als maßgebend steuernde Instanz (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 208).

Dieser Einflussverlust der Trägerkommune auf das Wirken des Betriebs stellt deswegen ein Problem dar, weil die Demokratie in Deutschland grundsätzlich die Kontrolle des kommunalen Handelns im Sinne des Gemeinwohls vorsieht. Dazu räumen gesetzliche Regelungen den politisch und demokratisch legitimierten Organen entsprechende Kontrollbefugnisse ein. Entsprechende Regelungen finden sich bspw. in § 55 GO NRW. Die Tendenzen der Umwandlung von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der unmittelbaren Verwaltung in privatrechtliche Unternehmen kann als Hinweis auf geänderte Rahmenbedingungen interpretiert werden. Diese begründen die Entwicklung der unternehmerischen Betätigung der Städte und Gemeinden und die Notwendigkeit einer Organisationsform mit öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Grundzügen (HENNEKE & DER DEUTSCHE LANDKREISTAG (Hrsg.) 2000, S. 48 ff. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 107). Zugleich wird eine zukünftige Aufgabe der öffentlichen Hand der Erhalt der Einflussnahme sein, um die politischen Ziele durch die verselbstständigten kommunalen Organisationsformen oder die Betriebe mit kommunaler Beteiligung umsetzen zu lassen. Dies erfordert den Aufbau eines Beteiligungsmanagements, in dem alle wichtigen Informationen für die politischen Entscheider und die Verwaltungsführung zusammengefasst werden. Diese Strukturen befinden sich im Aufbau und werden zukünftig einen eigenen Verwaltungsbereich bilden (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 148 ff.).

Die angesprochenen Änderungen der Rahmenbedingungen beziehen sich vornehmlich auf die Verknappung der finanziellen Ressourcen von Städten und Gemeinden. Dies wird durch die zunehmende Belastung der Kommunen infolge von Entscheidungen auf der Bundes- und Länderebene verstärkt. Gleichzeitig fehlt der Glaube an die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung. In Verbindung mit einer zunehmenden Komplexität der Aufgaben begründen sich die Privatisierungsbestrebungen der zuständigen Organe. Es scheinen flexiblere gesetzliche

Rahmenbedingungen erforderlich zu sein, als dies das öffentliche Haushalts- und Dienstrecht leisten kann (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 1 f.). Dieser Ansatz wird nicht uneingeschränkt vertreten. Vielmehr gibt es bzgl. der Einschätzung von Maßnahmen zur Privatisierung verschiedene Thesen. Eine Annahme besagt, dass Eigengesellschaften effizienter sind, was in der Folge bspw. zu einer Verringerung benötigter Führungskräfte für die effiziente Aufgabenerledigung führt (BRAUN & BECKERT 1989, S. 456 f.). In der Diskussion um die optimale Organisation wird privaten Rechtsformen aber grundsätzlich eine höhere Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit zugestanden, die dazu deutlich mehr Flexibilität aufweist, als öffentliche Verwaltungsstrukturen ermöglichen können. Doch wird diese Argumentation in der Literatur nicht uneingeschränkt geteilt (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 108 f.).

Dagegen wird argumentiert, dass Eigengesellschaften nach Kapital streben und sich dies schrittweise in den Hierarchiestufen der Mitarbeiter niederschlägt. Dadurch kann es zu Personalkostensteigerungen aufgrund privater Gewinnmaximierungsbestrebungen kommen (BRAUN & BOZEM (Hrsg.) 1990, S. 278 f.). Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass die Privatisierungswelle der originären Tätigkeit der Kommunen entgegensteht, die öffentliche Aufgabe zu erfüllen. Kommunale Betriebe können kein ausschließliches Dienstleistungsgeschäft betreiben, sondern handeln im Kontext von Verwaltungszielen. Aus der Organisationsprivatisierung kann sich aus überzogener Forderung der Ruf nach materieller Privatisierung entwickeln (EHLERS 1998, S. 497 ff.). Eine Vielzahl von Veröffentlichungen zur Privatisierung kommunaler Betriebe haben die Anforderungen der Praxis nicht berücksichtigt. Bei praktischen Umsetzungen von derartigen Maßnahmen fehlt dagegen die theoretische Absicherung. Beides hat zu einer Abkühlung der Privatisierungstendenzen geführt (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 22 f.).

Gegen die Privatisierung kommunaler Aufgaben spricht sich auch SCHRAFFER (1993, S. 93 ff.) aus. Er stuft privatrechtliche Unternehmensformen für kommunale Organisationen als suboptimal ein und fordert die Entwicklung eines besseren Unternehmenskonstrukts in öffentlich-rechtlicher Form. Hierbei sei die rechtliche Notwendigkeit der Einflussnahme ebenso zu berücksichtigen wie der positive Einfluss einer organisatorischen Verselbstständigung. Der wird u. a. in der Loslösung der Betriebe vom Dienst- und Haushaltsrecht sowie von politischen Vorgaben gesehen (MÜLLER 1993, S. 367). Das dadurch geförderte selbstständige Handeln könnte betriebswirtschaftliche Überlegungen besser berücksichtigen und damit Kosten einsparen (HOOD (Hrsg.) 1988, S. 220).

In der heutigen Zeit hat sich das Spektrum der kommunalen Aufgaben durch die Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Anforderungen und die veränderte Bewertung der Zuständigkeit der öffentlichen Hand ausgedehnt (vgl. Kapitel 2.1.1). Die KGSt vergleicht das Aufgabenportfolio und die Organisationsstrukturen der modernen Verwaltung mit einem Konzern (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2018a). Den Änderungen des Aufgabenportfolios folgen die Rechts- und Organisationsformen öffentlicher Betriebe, die es heute in einer Vielzahl von Ausprägungen gibt. Die Zielsetzungen, welche die Kommunen bei deren Auswahl verfolgen, erstrecken sich über die Bereiche der Organisationsmöglichkeiten, des Personalmanagements, der Buchführung und der steuerlichen Ansprüche. Die Aufzählung ist dabei nicht abschließend (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 23). Der zunehmende Sparzwang der Städte und Gemeinden wird die Privatisierungstendenzen weiter verstärken und zur Ausweitung der interkommunalen Zusammenarbeit führen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 159). Der Haushalt der Städte und Gemeinden hat dadurch an Aussagekraft eingebüßt, weil vermehrt Abhängigkeiten mit Wirtschaftsplänen bestehen. Gleiches gilt für den Stellenplan, aus dem nur die Mitarbeiter der originären Verwaltung ersichtlich sind (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 2). In der Literatur ist der Ansatz vom „Konzern Stadt“ nicht unumstritten (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 12 f.).

Nicht nur wegen der veränderten Aufgaben kommt der Wahl der richtigen Unternehmensform in den Kommunen eine höhere Bedeutung zu. Gründe liegen auch in zunehmend knappen finanziellen Ressourcen und politischen Maßnahmen zur Privatisierung und Deregulierung von ursprünglich kommunalen Aufgaben. Sie haben die Anforderungen an die Städte und Gemeinden verschärft. Aus dem Ausgleich zwischen den unternehmerischen Handlungsspielräumen und dem gebotenen Einfluss der Kommune auf den Betrieb resultieren gesetzliche Novellierungen des Eigenbetriebsrechts, die Schaffung der neuen Organisationsform „AöR“ und die Überarbeitung der Regelungen des Zugangs der öffentlichen Hand in privatrechtliche Unternehmensformen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 133 f.).

Derzeitig können für abgrenzbare kommunale Aufgabenbereiche ohne Einzelfallprüfung keine pauschalen Empfehlungen für die Wahl einer Rechtsform getroffen werden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 519 Rz. 78). Vielmehr braucht es ein schlüssiges Gesamtkonzept aus Maßnahmen im Bereich des Leistungsabbaus, der Privatisierung, des Bürokratieabbaus und der Erschließung gewinnbringender Geschäftsbereiche (EHLERS 1998, S. 497 ff.) Daher werden innerhalb der Verwaltung neue Strategien flexibler Managementstrukturen aus der Privatwirtschaft übernommen. Die Kommune konzentriert sich auf die Leistungen, welche sie am besten erbringen kann und gliedert andere Aufgaben aus (FETTIG & SPÄTH 1997, S. 96 f.). Aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungen der Vergangenheit, in der die originäre kommunale Aufgabe der Grünunterhaltung zuerst privatisiert wurde und anschließend eine Rekommunalisierung diese Entwicklung revidiert hat, kann eine richtige „Mixtur“ bei der Organisation nicht eindeutig empfohlen werden (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 12).

Die Betrachtung der Rechtsformenwahl im 20. Jh. zeigt, dass mit der Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen durch die Städte und Gemeinden die Bandbreite verfügbarer Rechtsformen eingesetzt wird. Es zeigt sich auch, dass die Anforderungen der gestellten Aufgaben die Wahl der Organisationsform beeinflussen und Abhängigkeiten zwischen beiden bestehen. Gleichzeitig wird die bestehende Unsicherheit innerhalb dieser Thematik ersichtlich. Dies verdeutlichen insbesondere die wiederkehrenden Phasen der Privatisierung und Rekommunalisierung mit ihren Fehlentwicklungen und Unzulänglichkeiten bzgl. der Erfüllung von Anforderungen der öffentlichen Hand. Bezeichnend ist, dass es für die Organisation der operativen kommunalen Grünflächenpflege keine eindeutigen Empfehlungen hinsichtlich der Rechtsform gibt. Für weitergehende Beurteilungen sind nachfolgend die rechtlichen und organisatorischen Grundlagen sowohl für die Umsetzung der öffentlichen Aufgabe als auch für die aktuellen, den Bedürfnissen des operativen Grünflächenmanagements entsprechenden möglichen Rechtsformen zu untersuchen.

2.1.3 Kommunales Selbstverwaltungsrecht bei der Aufgabenerledigung

Trotz der sich ändernden kommunalen Aufgaben und unabhängig von den inhaltlichen Details der erbrachten Leistungen decken die Kommunen durch ihre Tätigkeit Gemeinschaftsaufgaben ab. Dieser Umstand ist politisch festgelegt und rechtlich verankert. Die Definition, was als Gemeinschaftsaufgabe zu verstehen ist, unterliegt dabei einem stetigen Wandel. Grundsätzlich übernimmt die öffentliche Hand die Versorgung der Bürgerinnen und Bürger mit Gütern und Dienstleistungen von öffentlichem Interesse, während die Privatbetriebe die übrigen Leistungen erbringen. Losgelöst von den Marktmechanismen liegt demnach der Erfolg des kommunalen Handelns nicht in der Gewinnerzielung oder Gewinnmaximierung, sondern in der Wirkung auf die Gesellschaft (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 10). Obwohl die Städte und Gemeinden verpflichtet sind einen ausgeglichenen Haushalt auszuweisen, bleiben die Senkung der Ausgaben und die Generierung von Einnahmen Ziele des Verwaltungshandelns. Gelingt der Ausgleich nicht, sind Pauschalkürzungen der Ansätze möglich. Dabei haben Pflichtaufgaben Vorrang vor den freiwilligen Leistungen der Kommune (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 25). Aus dem Bestreben ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten und das Wohl der Bevölkerung im Sinne von § 1 Abs. 1 GO NRW zu fördern, kann die Motivation der Städte und Gemeinden abgeleitet

werden, die Erledigung der Aufgaben zu optimieren. Da die Rechtsformenwahl vom Charakter der Aufgaben abhängt, sind sie zu klassifizieren.

Die gemeindlichen Aufgaben weisen bzgl. ihrer Erledigung einen unterschiedlichen Grad der Verpflichtung auf. Keine Verpflichtung zur Ausführung ergibt sich bei den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Sie werden innerhalb der gesetzlichen Vorschriften nicht spezifiziert. Dagegen werden die pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben benannt und auf der Grundlage gesetzlicher Vorschriften durchgeführt. Der Weg der Umsetzung ist der Kommune jedoch freigestellt. Am detailliertesten sind die kommunalen Pflichtaufgaben geregelt, die durch Landes- oder Bundesbehörden an die Städte und Gemeinden delegiert werden und bei denen auch die Art der Bearbeitungsweise vorgeschrieben ist (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 4). Zur Finanzierung der drei Aufgaben dürfen die Städte und Gemeinden Steuerquellen erschließen. Dies wird ihnen durch das Hebesatzrecht nach Artikel (Art.) 28 Abs. 2 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG) ermöglicht. Es stellt die Grundlage für die Grund- und Gewerbesteuer dar. Die Festlegung der Besteuerung muss sich dabei an der lokalen Wirtschaftskraft orientieren. Damit sind die Einnahmemöglichkeiten begrenzt, während die Aufgabenvielfalt unbegrenzt erscheint. Zur Erschließung weiterer finanzieller Mittel gehört daher auch die Einnahme von Gewinnen aus unternehmerischen Tätigkeiten (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 6 f.). Im Umkehrschluss sind Bereiche, in denen eine Gewinnerzielung nicht möglich ist, möglichst sparsam zu bewirtschaften.

Um das zu gewährleisten ist die passende Rechtsform zu wählen. Die rechtlichen Grundlagen für deren Einrichtung und den Betrieb der organisatorischen Einheit durch die Städte und Gemeinden sind bereits im GG verankert. Art. 28 Abs. 2 GG legt fest, dass örtliche Angelegenheiten in der Eigenverantwortung der Kommunen zu regeln sind. Dabei besteht für diese eine Allzuständigkeit innerhalb ihrer Zuständigkeitsgebiete. Sie haben damit alle Aufgaben zu erledigen, die ihren Ursprung in der Gemeinschaft haben oder die Bürgerinnen und Bürger gemeinsam betreffen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 33 Rz. 47). Diese Zuständigkeit wird als Universalität der Kommune bezeichnet. Dadurch grenzt sich das Aufgabengebiet der Städte und Gemeinden gegenüber den übergeordneten Kreisen ab, die einen gesetzlichen Auftrag für ihre Betätigung benötigen. Die Art der Aufgabenteilung zwischen Kommunen und Kreisen wird als Subsidiaritätsprinzip bezeichnet (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 29 ff. vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 28 f.).

Die Festlegungen des GG wurden in die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) übernommen und in Art. 78 Abs. 1 LV NRW als Selbstverwaltungsrecht festgeschrieben. Es wird durch die gewählten Gemeindeorgane ausgeführt und gemäß Art. 78 Abs. 2 LV NRW auf die Gemeindegrenzen beschränkt. Die Städte und Gemeinden handeln danach auf eigenen Namen und Rechnung. Es verbleibt hierbei lediglich eine Rechtsaufsicht durch übergeordnete Verwaltungseinheiten und eine Rechenschaftspflicht der Kommune (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 24 f.). Die überwachende Instanz über die Gesetzmäßigkeit des Handelns der Gemeinde ist nach Art. 78 Abs. 4 LV NRW das Land NRW. Aus diesem verfassungsmäßig geschützten Recht leitet sich die Freiheit einer Gemeinde ab, sich eigenverantwortlich zu organisieren. Dieser Sachverhalt wurde durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Beschluss vom 26.10.1994, (Az.: 2 BvR 445/91) höchstrichterlich gefestigt. In den Leitsätzen wird festgestellt, dass die kommunale Selbstverwaltung die Organisationsbefugnisse beinhaltet und die organisatorische Gestaltungsfreiheit der Kommunen nicht durch gesetzliche Regelungen beschnitten werden darf (DATENBANK ZUR RECHTSPRECHUNG IM KOMMUNALRECHT 2016). Dabei ist die Zweckmäßigkeit der Organisation zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe zu wahren (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 30). Für die Kommunen ergibt sich auch bei der privatwirtschaftlichen Erledigung der Aufgaben ein Formenwahlrecht, welches sich in ihrer Organisationshoheit begründet. Regelungen zugunsten einer Wirtschaftsordnung wurden im GG bewusst nicht getroffen. Vielmehr soll die Kommune im wirtschaftlichen Bereich aktiv

gestalten (EHLERS 1984, S. 88 f.). Dies gilt sowohl für Entscheidungen bei Neugründungen als auch bei Änderungen bestehender Organisationsformen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 137).

Grundsätzlich besteht für die Gemeinde damit die Möglichkeit, Aufgaben innerhalb ihrer inhaltlichen und räumlichen Zuständigkeit zu übertragen. Diese Übertragung kann auf Organisationen erfolgen, die durch die Gemeinde installiert wurden. Auch Leistungen der Daseinsvorsorge können zum Wohle der Bürgerinnen und Bürger innerhalb von öffentlich-rechtlichen oder privat-rechtlichen Betriebsformen organisiert werden. Es ist dabei unerheblich, ob die Bürger davon einen direkten Nutzen haben oder ob dieser ihnen nur indirekt zuteil wird (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 30). Die gebietsmäßige Eingrenzung behält aber für alle Formen der Organisation ihre Gültigkeit, sodass die übernommenen Aufgaben sich aus der Gemeinschaft begründen oder mindestens mit der Gemeinschaft verbunden sein müssen. Der Kompetenzbereich erweitert sich sinngemäß beim Zusammenschluss mehrerer Gebietskörperschaften im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 37 Rz. 58 f.). Ausnahmen bestehen gemäß § 107 a Abs. 3 GO NRW für die Bereiche der Strom-, Gas- und Wärmeversorgung.

Die gesetzlichen Regelungen zur wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Betätigung sind in den Gemeindeordnungen der Länder nicht eindeutig und seit den neunziger Jahren auch politisch gefärbten Änderungen unterworfen. Dabei lassen sich zwei Strömungen erkennen. In einigen Ländern werden die Vorgaben der Kommunen bzgl. ihrer wirtschaftlichen Betätigung verschärft. Damit wird die Betätigung zugunsten privater Anbieter eingeschränkt. Die Städte und Gemeinden konzentrieren sich dort auf die Leistungen der Daseinsvorsorge. In anderen Ländern wird hingegen die Position der Kommunen im wirtschaftlichen Handeln gegenüber der Privatwirtschaft gestärkt. Dieser Ansatz zielt darauf ab, die Erbringung der Leistung im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung und in einem veränderten Wettbewerb zu erhalten (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 47 Rz. 1).

NRW hat sein liberales Kommunalwirtschaftsrecht im Jahr 2007 zu einem der bundesweit stärksten eingrenzenden Gesetze umgebaut (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 47 Rz. 1). Grundsätzlich kann nach § 107 Abs. 1 GO NRW eine wirtschaftliche Betätigung erfolgen, wenn die Anforderungen des Schrankentrias erfüllt werden. Dieser besagt, dass die Aufgabe einem öffentlichen Zweck dienen und ein angemessenes Verhältnis der Betätigung zur Leistungsfähigkeit der Kommune bestehen muss und die Leistung nicht besser oder gleichwertig durch einen privaten Dritten erbracht werden kann. (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 38 f. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 163). Eine deutliche Abgrenzung zu den nichtwirtschaftlichen Tätigkeitsfeldern ergibt sich aus den Nennungen in § 107 Abs. 2 GO NRW. Bei ihnen muss nicht besonders dargestellt werden, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Betätigung der Kommune erfüllt werden, weil sich dies zum Teil aus Gründen der Rechtstaatlichkeit ergibt (SCHMIDT-JORTZIG 1982, S. 225 Rz. 666). Zu den benannten Bereichen zählen bspw. die Unterhaltung von Park- und Gartenanlagen, die Einrichtungen des Umweltschutzes und die Unterhaltung von Sportanlagen.

Dagegen ist die wirtschaftliche Betätigung der Kommune nicht von der Gewinnerzielung oder von Wettbewerbseinflüssen abhängig. Vielmehr findet sie dann statt, wenn Sach- oder Dienstleistungen verfügbar gemacht werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 10). Letztlich soll gemäß § 109 GO NRW die Erfüllung des öffentlichen Zwecks über der Gewinnerwirtschaftungsabsicht der Kommune stehen. Er darf nicht zugunsten einer möglichen Haushaltsentlastung beschnitten werden. Gewinne sollen lediglich die Unternehmensentwicklung und eine marktübliche Eigenkapitalverzinsung ermöglichen. Aus diesem Grund sehen die Kommunalverfassungen grundsätzlich die Möglichkeit der Gewinnerzielung vor (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 69; 157).

Gemeinsam ist damit sowohl den wirtschaftlichen als auch den nichtwirtschaftlichen Bereichen die Verfolgung des öffentlichen Zwecks, wobei dieser als zwingende Grundlage des

wirtschaftlichen Handelns stärker im Fokus steht. Die Bedeutung des Begriffs ist weit gefasst. Er beinhaltet alle Tätigkeiten im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde, die zur Versorgung der Bürgerinnen und Bürger von öffentlichem Interesse sind. Er ist in der Auslegung insbesondere von den lokalen Gegebenheiten der Städte und Gemeinden geprägt. Dies ermöglicht der örtlichen Politik einen großen Spielraum der Auslegung ohne Eingriffe übergeordneter Verwaltungsebenen befürchten zu müssen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 47 f. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 157 f.). Die Beurteilung des öffentlichen Zwecks ist auch perspektivisch verschieden. So führen bspw. die kommunalen Ziele bei der Steuerersparnis zu Einnahmeverlusten bei Bund und Land. Daher wird in den Gemeindeordnungen gelegentlich vom Interesse der Gemeinde gesprochen. (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 209) Weil die Grundlage für die Entscheidungen in der kommunalen Wirtschaftstätigkeit mit vielen unbestimmten Rechtsbegriffen durchsetzt ist, ergeben sich für die Gemeinde zu respektierende Freiheiten, die an den herrschenden Gegebenheiten zu beurteilen sind (GERN 1994, S. 408; Rz. 768).

Ein ähnlicher Interpretationsspielraum besteht auch bei den anderen Bestandteilen des Schrankentrias. Um die Vor- und Nachteile kommunaler und privater Leistungserbringung bzgl. ihrer Wirtschaftlichkeit zu beurteilen, können verantwortliche Entscheider nicht ausschließlich monetäre Gründe abwägen. Sie müssen auch Aspekte der Zuverlässigkeit, soziale Faktoren des Betriebs oder qualitative Messgrößen des Produkts bzw. der Dienstleistung heranziehen (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 160). Gleichzeitig entscheidet die Angemessenheit des Verhältnisses zwischen der kommunalen Leistungsfähigkeit und der angestrebten unternehmerischen Tätigkeit darüber, in welchen Bereichen die Kommune tätig wird und auf welchen geographischen Raum sie sich beziehen kann (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 49). Letztendlich ist der kommunale Aufgabenzuschnitt nicht statisch festgelegt. Im Rahmen der Marktliberalisierung können ursprünglich originäre Tätigkeitsfelder der Städte und Gemeinden für private Unternehmen geöffnet werden. Die dadurch entstehende Konkurrenzsituation kann die Beurteilungslage derart verändern, dass ein Rückzug der öffentlichen Hand geboten sein kann. Dies beschreibt jedoch keinen Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht, weil darin nur die Verwaltungsorganisation, nicht aber die Aufteilung der Leistungen zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft festgeschrieben wird (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 33 Rz. 49).

Gerade in Bereichen bei denen Gewinne erzielt werden können, ergeben sich intensive Diskussionen über die Rechtmäßigkeit der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 60). Doch die Generierung von Gewinnen bringt für den Bürger einen Nutzen, weil der kommunale Haushalt entlastet wird und die Verluste defizitärer Einrichtungen abgefangen werden können. Dadurch kann die „privatwirtschaftliche Tätigkeit (…) ein Bindeglied (…) zwischen Aufgabenerfüllung und Aufgabenfinanzierung [sein]“ (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 5 f.). Damit dient die Gewinnerzielung der mittelbaren Erfüllung des öffentlichen Zwecks, sofern die Erträge hierfür verwendet werden. Diese Erweiterung verletzt auf der anderen Seite aber die Grundrechte der Privatwirtschaft. Die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommune werden den Betrieben der Privatwirtschaft gleichgesetzt und machen sich deren Handlungsräume zu eigen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 36 Rz. 56). Tritt die Kommune derart in den Wettbewerb mit Privatunternehmen ein, ist die Besteuerung der Leistungen juristischer Personen öffentlichen Rechts analog privatrechtlicher Unternehmen vorzunehmen. Dadurch werden gleiche Voraussetzungen am Markt geschaffen und die öffentliche Hand wird nicht bevorteilt (PARK 2001, S. 10). Diese Steuerpflicht gilt nicht für juristische Personen des öffentlichen Rechts, wenn nichtwirtschaftliche, hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden. (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 307 ff.).

Zusammenfassend gilt, dass durch die Begrenzung finanzieller Reserven und eingeschränkter Möglichkeiten um steuerliche Einnahmen zu generieren, die Prioritäten berücksichtigt werden, die sich aus den gesetzlichen Verpflichtungen bei der Aufgabendurchführung ergeben. Hierdurch ergibt sich eine erste Charakterisierung und eine qualitative Gewichtung der kommunalen Aufgaben aufgrund der rechtlichen Stellung. Die im Weiteren vorzunehmende

Zuordnung der Aufgabenbereiche zu den wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten der Städte und Gemeinden bestimmt, inwieweit Organisationsformen zur Verfügung stehen und welcher rechtliche Rahmen anzuwenden ist. Obwohl die Leistungen des operativen Grünflächenmanagements der Städte und Gemeinden zu den nichtwirtschaftlichen Aufgaben gezählt werden muss, gelten die Anforderungen bzgl. der Ausrichtung auf den öffentlichen Zweck und die Führung der Betriebe nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Dafür stehen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen zur Verfügung. Hierzu findet sich oftmals der Sammelbegriff des kommunalen Unternehmens, welcher für die weitere Betrachtung zu definieren und abzugrenzen ist.

2.1.4 Merkmale und Abgrenzung des kommunalen Unternehmens

Der Begriff „kommunales Unternehmen“ wird in der GO NRW nicht ausdrücklich verwendet. Dadurch wird eine direkte Definition erschwert. In § 108 Abs. 1 GO NRW wird der Begriff „Unternehmen[3]“ im Zusammenhang mit der Errichtung privatrechtlicher Organisationsformen genannt. Ansonsten wird der Begriff „Einrichtung“ für die Organisationsformen der nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten (vgl. § 107 Abs. 2 GO NRW) benutzt oder lediglich von der wirtschaftlichen Betätigung (vgl. § 107 Abs. 1 GO NRW) der Gemeinden gesprochen (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 11). Im Grundsatz weisen die nichtwirtschaftlichen und die wirtschaftlichen Einheiten der Kommune organisatorische Gemeinsamkeiten auf. In beiden Fällen handelt es sich um verselbstständigte Bereiche, die auf Dauer angelegt und gegenüber der Verwaltung abgrenzbar sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese Organisationseinheit rechtlich selbstständig ist oder einen integrierten Teil der Verwaltung darstellt (STEINER & ARNDT (Hrsg.) 2006, S. 112 Rn. 270).

Gemeinsam ist den wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Organisationseinheiten die Übertragung von Aufgaben des öffentlichen Zwecks. Diese werden für die Gemeinde danach organisatorisch eigenständig erledigt. Lediglich die Kontroll- und Überwachungsfunktion soll bei der Kommune verbleiben (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 62; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 31 f.). Der Erhalt eines ausreichenden Einflusses auf das kommunale Unternehmen ist ein wesentlicher Aspekt bei der Rechtsformenwahl (vgl. § 108 Abs. Satz 1 Nr. 6). Er ist notwendig, weil durch die Verbindung einer wirtschaftlichen Tätigkeit mit der Erfüllung der kommunalen Aufgabe dem gemeindlichen Träger des Unternehmens die Möglichkeit eröffnet sein muss, auf die strategische Entwicklung einzuwirken. Die Aufgabenerfüllung ist maßgeblich im Sinne des ihr zugrunde liegenden öffentlichen Zwecks zu gewährleisten (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 215 ff.). Für den Erhalt des Einflusses gibt es zahlreiche spezielle Regelungen innerhalb der einzelnen Organisationsformen. Der Aspekt ist bereits bei der Entscheidung zu berücksichtigen, weil oftmals die Wege der effizienten Aufgabenerfüllung und der kommunalen Kontrolle divergieren (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 380).

Übernommen wird die Wahrnehmung der Kontrolle, die sogenannte (sog.) Ingerenz- oder Einwirkungspflicht, durch die politischen Vertreter der Gemeinde. Sie erhalten durch die demokratische Wahl die Legitimation, im Interesse der Bürgerinnen und Bürger zu entscheiden. Darunter fallen auch die Unternehmen der Gemeinde, egal in welcher Form sie an die Verwaltung gebunden sind (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 209). Wesentliches Merkmal aller

[3] In der allgemeinen Definition des Begriffs „Unternehmen“ liegt der Schwerpunkt auf der Rechtsträgerschaft bspw. der Rechtsform der GmbH. Die unter einem rechtlichen Organisationsrahmen zusammengefasste wirtschaftliche und finanzielle Einheit wird als Unternehmen bezeichnet. Das Unternehmen verfügt i. d. R., aber nicht zwingend, über einen oder mehrere Betriebe. Die umgangssprachliche Verwendung der Begriffe erfolgt oft synonym (HARIC 2018). Der Betrieb stellt im Gegensatz zum Unternehmen eine technisch ausgerichtete, räumlich zusammenhängende organisatorische Einheiten dar, durch die Güter oder Dienstleistungen erstellt werden (DAUTZENBERG et al. 2018). Im Rahmen dieser Ausarbeitung werden die Begriffe „Unternehmen“ und „Betrieb“ synonym verwendet.

kommunalen Organisationseinheiten ist, dass die Entscheidungen durch den Willen der Bürgerinnen und Bürger legitimiert sind. Sofern dies nicht durch eine direkte Willensbildung geschehen kann, ist eine durchgehende Legitimationskette notwendig, die sich auf die Bürgerinnen und Bürger stützt. Der Aspekt gilt insbesondere für Eigengesellschaften und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, weil hier der Grad der Verselbstständigung hoch ist. (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 37 Rz. 57). Ein Weg ist in diesen Fällen die Besetzung der Organe des Unternehmens mit Vertretern der Kommune und die Festlegungen entsprechender Rechte in Verträgen und Satzungen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 215 ff.). Besteht keine Mehrheit der Kommune am Unternehmen handelt es sich lediglich um eine Beteiligung (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 11).

Die Regelungen zu Organisationsformen kommunaler Unternehmen unterliegen der Landesgesetzgebung (ERICHSEN 1997, S. 2). Sie finden sich im Gemeindewirtschaftsrecht, welches in Form der Gemeindeordnungen die kommunale Wirtschaftstätigkeit einschränkt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 102 Rz. 228). Ziele der gesetzlichen Regelungen sind, dass sich die Gemeinde auf ihre Kernaufgaben beschränkt und Ressourcen nicht anderweitig bindet, dass der Einfluss und die Kontrolle der demokratisch gewählten Gemeinderäte bestehen bleibt und nicht ausgehöhlt werden kann, dass die Privatwirtschaft vor Unternehmungen der öffentlichen Hand geschützt wird und die Gemeinde keine unabsehbaren finanziellen Risiken eingeht (GERN 1994, S. 386; Rz. 722). Letztlich ist bei der Unternehmenswahl der gesamte Verlauf der kommunalen Betätigung zu berücksichtigen. Sie ist auf die gesetzten Ziele auszurichten, die mit der Gründung des Unternehmens verfolgt werden sollen. Die Vor- und Nachteile, welche die potenziellen Rechtsformen bieten, sind innerhalb einer Einzelfallprüfung auf alle Phasen der Unternehmung anzuwenden. Vermeintliche Vorteile bei der Gründung können bspw. innerhalb des Wirtschaftsalltags oder der späteren Auflösung von Nachteil sein (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 114).

Die ursprünglichen Organisationsformen sind die, welche innerhalb der Verwaltung abgegrenzt werden (RÜFNER 1967, S. 235). Sie bündeln thematisch zusammengefasste Aufgaben des öffentlichen Zwecks, besitzen aber keine Eigenständigkeit gegenüber der Kommune. Es fehlt ihnen an der rechtlichen Verselbstständigung und der Leitungsfreiheit der Betriebsführung. Der finanzielle Bedarf wird innerhalb des kommunalen Haushalts zur Verfügung gestellt. Es handelt sich daher nicht um ein kommunales Unternehmen, sondern um eine Abteilung, die Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung ist (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 32 ff.). Dieser Sichtweise steht die Einschätzung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) entgegen, der die Abgrenzung eines kommunalen Unternehmens nicht von der Rechtsform oder der Finanzierung abhängig macht. Daher werden hierunter auch die Regie- und Eigenbetriebe einer Kommune gefasst, die sich wirtschaftlich betätigen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 17 Rz. 6). In der Regel (i. d. R.) finden sich derartige Organisationsformen in kleineren Kommunen. Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Privatisierung von Aufgabenbereichen und der Größe der Kommune. „Je größer die Stadt, desto umfangreicher die Beteiligungsunternehmen“ (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 6).

Mit der zunehmenden Verselbstständigung einhergehend verliert sich die absolute Aussagekraft des Haushaltsplans. Er muss unter Berücksichtigung zusätzlicher Wirtschafts- und Beteiligungspläne interpretiert werden (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 19). Dies trifft trotz der deutlichen Bindung der organisatorischen Einheit an die Kommune, aber aufgrund der stärkeren Selbstständigkeit, vornehmlich auf die öffentlich-rechtlichen Organisationsformen des Eigenbetriebs und der AöR zu (vgl. §§ 114 und 114 a GO NRW). Hierbei handelt es sich um Teile der mittelbaren Verwaltung. Zu dieser gehören auch die Eigengesellschaften und die Beteiligungsgesellschaften (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 33). Bei der Auslagerung kommunaler Aufgaben auf privatrechtliche Unternehmen der Städte und Gemeinden spricht man von einer formalen Privatisierung oder auch Organisationsprivatisierung. Dies muss klar getrennt werden von dem Begriff der materiellen Privatisierung oder Aufgabenprivatisierung,

bei der die öffentlichen Aufgaben auf ein privates Unternehmen ohne kommunale Beteiligung ausgelagert werden (vgl. EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 71 f. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 169 ff.).

Die GO NRW beschränkt sich bei der Verwendung der privatrechtlichen Unternehmensformen durch die Kommunen gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 1 bis 10 GO NRW im Wesentlichen auf die Festlegung der Rahmenbedingungen für die Verwendung der Privatrechtsform, ohne die Position der öffentlich-rechtlichen Organisationsform besonders zu stärken. Die Privatisierung kann jedoch nur bei freiwilligen Aufgaben der Gemeinde erfolgen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 7). Die Erledigung der Leistungen folgt nach der Übertragung ausschließlich den Gesetzen des Marktes (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 25). Daher steht bei der Organisationsprivatisierung die Kostensenkung im Vordergrund. Diese Wirkung kann als gegeben angenommen werden. Es stellt sich aber die Frage bzgl. weiterer, daraus resultierenden Folgen (MÜLLER 1993, S. 367 f.). Trotzdem herrscht derzeit bei den Kommunen hinsichtlich der Rechtsformenwahl die Entscheidung für eine privatrechtliche Unternehmensform vor. Sie bietet aber wegen der Vielzahl sich ändernder Einflüsse auf das kommunale Handeln nicht zu jeder Zeit die Vorteile, die sich die Entscheidungsträger erhoffen. Daraus ergibt sich eine Rechtmäßigkeit öffentlich-rechtlicher Organisationsformen, die inhaltlich zu entwickeln und bei der Wahl zu präferieren sind (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 147).

Die Wahl der Organisationsform ist abhängig vom Charakter der kommunalen Aufgaben. Es ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten je nachdem, ob die Kommune wirtschaftlich oder nichtwirtschaftlich tätig wird (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 153 ff.). Bei den nichtwirtschaftlichen Einrichtungen der Kommune handelt es sich um die sog. Hoheitsbetriebe (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 89). In NRW können für wirtschaftliche Unternehmen und Hoheitsbetriebe sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Organisationsformen gewählt werden (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 104). Die Differenzierung zwischen wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Organisationseinheiten bringt dabei die unterschiedlichen Zielsetzungen zum Ausdruck. Daher ist eine Abgrenzung notwendig.

Diese kann nach § 107 Abs. 1 Satz 2 GO NRW insoweit getroffen werden, dass die wirtschaftliche Betätigung das Auftreten als „Hersteller, Anbieter oder Verteiler von Gütern oder Dienstleistungen am Markt“ beinhaltet (vgl. MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 62 f. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 152). Es handelt sich demnach um „Wirtschaftseinheiten der Gemeinden (…), die auch von privaten Rechtsträgern betrieben werden können“ (GERN 1994, S. 386 f.; Rz. 725). Diese Definition ist unter dem Namen Popitzformel bekannt und bietet die gängige Begriffsbestimmung. Die Gewichtung liegt auf dem Wesen der Tätigkeit, nicht auf der tatsächlichen Gewinnerzielung (WAECHTER 1995, S. 331 Rz. 600). Die Unternehmenszwecke beinhalten u. a. die Bereiche der Versorgungs-, Verkehrs- und Urproduktionsbetriebe sowie die daran nachgelagerten Produktionsbetriebe. Darüber hinaus gilt diese auch für spezielle Betriebe außerhalb der Definition nichtwirtschaftlicher Aufgaben (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 153 ff.).

Hoheitsbetriebe kennzeichnen dagegen die Erfüllung von Aufgaben, die durch die Gemeinde übertragen werden und durch die sich regelmäßig kein Gewinn erzielen lässt. Dies bewirkt, dass für die Leistung Entgelte erhoben werden können, diese aber die Kosten nicht decken (STEINER & ARNDT (Hrsg.) 1995, S. 112 Rn. 271 f.). Hoheitsbetriebe werden in § 107 Abs.2 Nr. 1-5 GO NRW per gesetzlicher Fiktion umrissen. Es handelt sich um Betriebe zur Umsetzung gesetzlich übertragener Aufgaben wie Einrichtungen für Bildung, Kultur, Sport und Erholung, dem Gesundheits- und Sozialwesen sowie Hilfsbetriebe zur Deckung des Eigenbedarfs (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 46; MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 38; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 152 ff.). Diese Zusammenstellung ist historisch bedingt, aber objektiv nicht begründbar (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 63). Es handelt sich dabei um eine sog. Negativklausel, die nicht in allen Gemeindeordnungen in gleicher Weise beinhaltet ist (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010,

S. 62 Rz. 55). Die Betätigung der Kommune in den genannten Bereichen ist grundsätzlich kommunalrechtlich zulässig (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 68 Rz. 85). Einer ausschließlich hoheitlich agierenden Organisationsform fehlt die Absicht am Wettbewerb teilzunehmen. Wettbewerbsrechtliche Fragen zum Umfang der Betätigung, zur Doppelstellung der Kommune als Unternehmen und öffentliche Hand und zum Schutz privater Betriebe gegenüber der gemeindlichen Unternehmung stellen sich in diesem Fall nicht (vgl. HARTE-BAVENDAMM et al. (Hrsg.) 2013, S. 644 ff. HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 260). Im Vordergrund stehen sozialpolitische Aspekte (MÜLLER 1993, S. 97).

Betriebe zur Deckung des Eigenbedarfs gelten nicht als wirtschaftliche Unternehmen, verfolgen aber ebenfalls einen öffentlichen Zweck und sind trotzdem wirtschaftlich zu führen. Sie können nach den Vorschriften für Eigenbetriebe organisiert werden (vgl. § 107 Abs. 2 GO NRW). Die GO NRW differenziert zwar zwischen den Begriffen „Unternehmen“ und „Einrichtungen“ für wirtschaftliche bzw. nichtwirtschaftliche Organisationseinheiten (ERICHSEN 1997, S. 268 f.), allerdings dürfen gemäß § 108 Abs. 2 GO NRW unter bestimmten Voraussetzungen für beide Bereiche privatrechtliche Unternehmensformen gegründet und unterhalten werden. Die Wahlfreiheit für öffentliche nichtwirtschaftliche Einrichtungen wurde durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Lüneburg vom 21.02.1984 bestätigt. Es besagt, dass der Art. 28 Abs. 2 GG eine derart umfassende Organisationshoheit bei den Gemeinden manifestiert, dass eine fehlende Nennung von Regelungen zur Organisation nichtwirtschaftlicher Unternehmen nicht deren Organisation in privater Rechtsform verbietet. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass bei fehlender Nennung eine freie Wahl der Rechtsform möglich ist (KRÖGER 2001, S. 28).

Die unter die Negativklausel fallenden Bereiche sind gegenüber der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen privilegiert. Die Anforderungen des Schrankentrias werden bei ihnen nicht angewendet. In einigen Ländern sind sie von der Generierung von Überschüssen befreit. In § 109 Abs. 1 GO NRW wird bzgl. der Erzielung eines Ertrags nur das Unternehmen genannt, nicht aber die Einrichtungen. Allerdings werden bei den nichtwirtschaftlichen Einrichtungen an die Verwendung privater Rechtsformen höhere Anforderungen gestellt (vgl. §108 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW). Die genannten Regelungen gelten unabhängig davon, ob die Tätigkeit eine pflichtige oder freiwillige Leistung der Kommune ist bzw. das Unternehmen den Charakter eines Wirtschaftsbetriebs aufweist (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 62 Rz. 60 ff.). Selbst wenn durch die nichtwirtschaftlichen Einrichtungen Gewinne erzielt werden, verlieren sie ihren Status nicht. Dies liegt an der Regelung, dass auch Hoheitsbetriebe wirtschaftlich zu führen sind (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 64 Rz. 69 f.).

Obwohl heute einzelne, unter die Negativklausel fallende Bereiche aufgrund der geänderten Marktsituation für die Privatwirtschaft lukrativ erscheinen (bspw. die Abfallbeseitigung), wurde in einigen Ländern und insbesondere in NRW an der Unterteilung festgehalten (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 65 Rz. 71 f.). Bei der Beurteilung der Betätigung nach § 107 Abs. 1 und 2 GO NRW kommt es nicht auf einzelne Handlungen im Rahmen von untergeordneten Hilfs- und Nebentätigkeiten an. Entscheidend ist der grundsätzliche Unternehmenszweck, welcher der Satzung oder dem Gesellschaftsvertrag entnommen werden kann. Dieser ist entsprechend einzuordnen und bei Änderungen neu zu bewerten (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 66 Rz. 76).

Im Rahmen einer empirischen Erhebung hat KILLIAN (2006) eine Studie zur Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen erstellt. Es wurden Kommunen unterschiedlicher Größe in sechs Bundesländern, darunter auch NRW, betrachtet. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die Art der Organisationsform abhängig von der zu erfüllenden Aufgabe und der Größe der Kommune ist. Bereits kleine und mittlere Gemeinden sind danach von derartigen Strukturmerkmalen geprägt. Insbesondere bei größeren Kommunen zeigt sich ein sehr vielfältiges Bild im Bereich der Aufgabenorganisation (KILLIAN (Hrsg.) 2006, S. 23). Dabei zeigt sich für den Aufgabenbereich „Grünflächen“, dass die Ausgliederungsquote unter 17 % liegt und bei vorliegender

Ausgliederung öffentlich-rechtliche Unternehmen mit einem Anteil über 85 % bevorzugt werden (KILLIAN (Hrsg.) 2006, S. 37 f.). Die Unterhaltung von Grünflächen ist eine Aufgabe, die in annähernd allen Kommunen durchgeführt wird. Bei der Unterhaltung von Grünflächen liegt der Anteil von Regiebetrieben als vorherrschende Organisationsform bei 71,8 %. Es folgen Eigenbetriebe (5,9 %), AöRs oder Stiftungen des öffentlichen Rechts (2 %), Zweckverbände (2 %) und GmbHs (1,2 %). Bei 5,1 % der Kommunen erfolgt eine Auslagerung der Grünflächenunterhaltung an Unternehmen der Privatwirtschaft (KILLIAN (Hrsg.) 2006, S. 41 f.).

Eine bundesweite Umfrage des Verbands kommunaler Unternehmen e. V. (VKU) zeichnet ein ähnliches Bild hinsichtlich der Verwendung von Rechts- und Organisationsformen für kommunale Baubetriebshöfe. Danach sind 59 % der Baubetriebshöfe in Deutschland in der Form eines Amtes oder Regiebetriebs organisiert. Es folgen die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen mit einem Anteil von 29 % unter den Teilnehmern. Deutlich geringer ist die Verwendung der öffentlich-rechtlichen Organisationsform der AöR. In ihr werden 9 % der Baubetriebshöfe geführt. Lediglich 1 % der kommunalen Betriebshöfe liegt in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft vor. Ebenfalls gering ist der Anteil an Zweckverbänden, die einen Anteil von 2 % aufweisen (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 13).

Die vollständige Übertragung von kommunalen Aufgaben auf Betriebe der Privatwirtschaft wird als Aufgabenprivatisierung bezeichnet. Sie kommt regelmäßig für Annexaufgaben, also den Zu- und Hilfsarbeiten der kommunalen Verwaltung, infrage (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 82; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 172). Möglich ist die private Beteiligung darüber hinaus im Bereich der Leistungsverwaltung, also den Aufgaben, welche die Kommune im Rahmen der Daseinsvorsorge übernimmt. Dagegen ist die Privatisierung innerhalb der Eingriffsverwaltung insbesondere bei hoheitlichen Inhalten, die zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung auch Bürgerrechte einschränken können, nicht mit dem demokratischen Verständnis vereinbar und damit außerhalb der rechtlichen Grenzen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 79 f.). Sofern die Aufgabenprivatisierung nicht erfolgen kann, weil bspw. die öffentliche Aufgabe kraft Gesetzes auf die Kommune übertragen wurde, gibt es die Möglichkeit der Durchführungsprivatisierung. Dies bezeichnet man auch als Contracting Out. Die Kommune kauft die benötigte Leistung am freien Markt ein, ohne Eigentums- und Gesellschaftsrechte abzugeben. Dieses Vorgehen ist oftmals für die Städte und Gemeinden günstiger, weil die Personalkosten der eigenen Kräfte höher wären als in der Privatwirtschaft (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 72 f.).

Aus den Ausführungen wird ersichtlich, dass für die Erledigung der wirtschaftlichen und der nichtwirtschaftlichen Aufgaben, zu denen die operative Grünflächenunterhaltung gezählt werden muss, annähernd gleiche Organisationsformen zur Verfügung stehen. Neben der Wirtschaftlichkeit hat insbesondere die Ingerenzpflicht der Kommune eine elementare Bedeutung. Die Durchsetzung des Bürgerwillens muss in allen Formen kommunaler Betätigung möglich sein. Die dazu notwendigen Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten müssen somit berücksichtigen, die Entwicklung eines kommunalen Unternehmens in diesem Sinne zu lenken und unkontrollierten, dem öffentlichen Zweck nicht entsprechenden Tendenzen entgegenzuwirken. Das wird der Kommune innerhalb der verfügbaren Organisationsformen in unterschiedlicher Weise ermöglicht. Die für das kommunale Grünflächenmanagement potenziell möglichen Organisationsformen sind hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile detailliert zu betrachten.

2.1.5 Leistungsbeurteilung bei kommunalen Organisationseinheiten

Die vorausgegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass insbesondere im Zuge der Privatisierungsdiskussion ein Vergleich der Leistungsfähigkeit zwischen kommunalen Organisationseinheiten und Betrieben der Privatwirtschaft vorgenommen werden. Dabei spielen betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte eine maßgebliche Rolle (vgl. Kapitel 2.1.2). Bei

der Abgrenzung kommunaler Unternehmen wird allerdings deutlich, dass nicht zuletzt durch die Ingerenzpflicht diese einseitige Beurteilung der Leistung der öffentlichen Hand nicht gerecht wird. Insofern sind die Besonderheiten für die Leistungsbeurteilung der Kommunalverwaltung und ihrer Organisationseinheiten zu identifizieren. Es ist festzuhalten, dass sich grundsätzlich die Leistungsfähigkeit der organisatorischen Einheit durch die Effizienz ihrer Arbeit messen lässt (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 49 ff.). Der Begriff Effizienz beschreibt ein Beurteilungskriterium, welches Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit beurteilt, ein definiertes Ziel zu erreichen. Bei der Betrachtung der Effizienz einer Maßnahme geht es um die Einschätzung, inwieweit diese in ihrer Art und Weise dazu geeignet ist. Die inhaltliche Definition des Begriffs ist allerdings vom jeweiligen Arbeitsbereich und der vorgegebenen Zielsetzung abhängig (FEESS & STEVEN 2018). Damit ist ein direkter Vergleich der Effizienz privater und öffentlicher Organisationseinheiten nicht ohne weiteres möglich, weil private Unternehmen gewinnorientiert arbeiten und Kommunen bei der Erledigung ihrer Aufgaben externe Einflüsse berücksichtigen müssen. Der Begriff Effizienz ist daher nachfolgend für die kommunalen Organisationsformen zu definieren.

Bei den externen Einflüssen handelt es sich einerseits um Gesetze, die Auswirkungen auf die kommunale Organisation haben, andererseits um Vorgaben der örtlichen Politik, die durch die kommunalen Betriebe zusätzlich zu berücksichtigen sind. Hierdurch kann die Effizienz einer Organisationseinheit positiv oder negativ beeinflusst werden. Dagegen beschränkt sich die Ermittlung der Effizienz privater Unternehmen i. d. R. auf die Rentabilität, was durch die monetäre Gegenüberstellung von Input und Output des Unternehmens ermittelt wird. Dieser Beurteilungsansatz muss für die Ermittlung der Effizienz öffentlicher Organisationen um die Komponente der externen Einwirkungen erweitert werden. Der Vergleich öffentlicher und privater Unternehmen kann danach nur erfolgen, wenn die Voraussetzungen für die Leistungserbringung bei Betrieben des öffentlichen und privaten Sektors dieselben sind (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 49 ff.). So kann bspw. die Beschäftigung sozialer Randgruppen ein politisch formuliertes Nebenziel der öffentlichen Produktionstätigkeit sein (SCHOLL & THÖNE 1998, S. 23). Für die Vergleichbarkeit der Effizienz müsste diese Vorgabe auch für private Dritte gelten.

Ein weiteres Problem bei der Beurteilung der Effizienz liegt in der monetären Bewertung des Outputs öffentlicher Unternehmen. Schon die gesetzlichen Reglementierungen gegen die gewinnorientierte Unternehmensausrichtung führt dazu, dass derartige Vergleiche als zu einseitig bezeichnet werden können (BREDE et al. (Hrsg.) 1988, S. 221 f.). Der betriebswirtschaftliche Effizienzbegriff kann nicht uneingeschränkt auf die Effizienzmessung öffentlicher Leistungen angewendet werden. Dies gilt insbesondere für die Bereiche der hoheitlichen Betätigung (JOOSS 1980, S. 449 ff.). Hinzu kommt der Umstand, dass die Betätigung der Gemeinden oft innerhalb von Bereichen erfolgt, in denen es an privaten Anbietern mangelt und es keinen Index für die erstellten Leistungen gibt. In der Literatur wird allerdings davon ausgegangen, dass für die Leistungen mit gesellschaftlichem Mehrwert der Input den Output regelmäßig übersteigt. Die Zielsetzung der Kommunen geht damit über die reine Profitorientierung hinaus. Damit sind sie bei einer reinen Betrachtung des monetären Gewinns schlechter gestellt. Wenn in die Vergleiche auch die externen Einflüsse und die Auswirkungen auf die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde einbezogen würden, könnte die Effizienz der Kommunen gegenüber den privaten Unternehmen verbessert werden. Gleichzeitig ermöglicht die vollständige Konzentration auf die externen Einflüsse bei der Beurteilung der Effizienz die Verschleierung von ineffektivem Handeln der öffentlichen Organisationseinheit (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 51 ff.). Abbildung 2 verdeutlicht die Unterschiede zwischen kommunalen nichtwirtschaftlichen Organisationseinheiten und privatwirtschaftlichen Unternehmen.

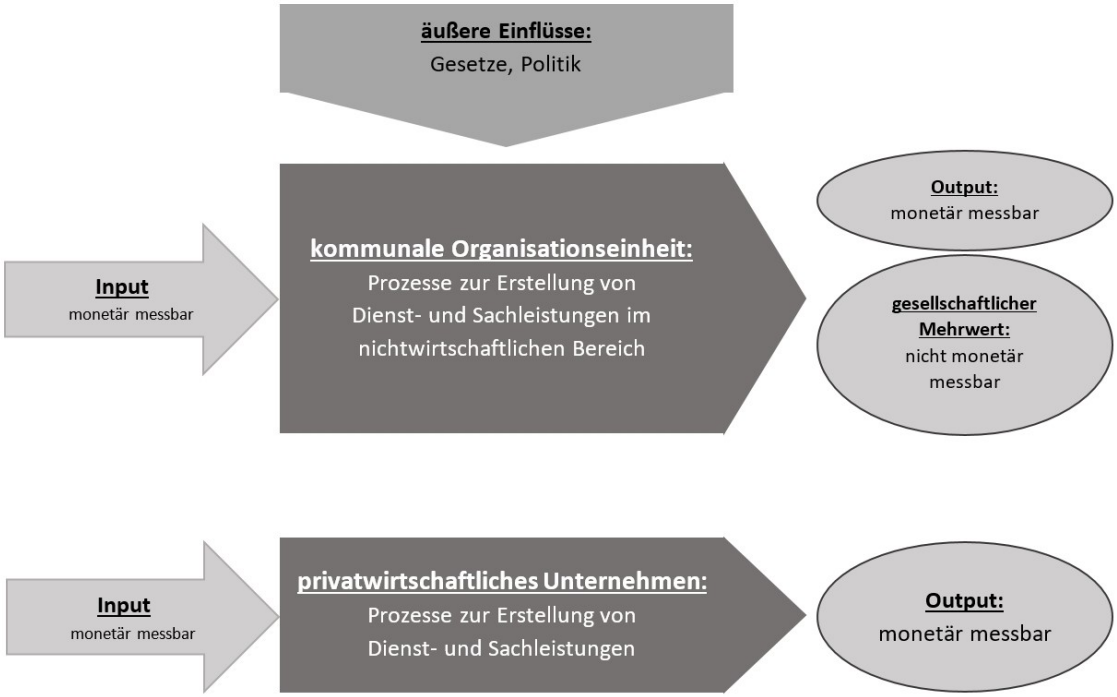


Abbildung 2: Leistungsprozess kommunaler und privater Organisationseinheiten (nach WESTERMANN & CRONAUGE 2006)

Die Bedeutung des Themas kann beispielhaft an den Bemühungen der Städte und Gemeinden verdeutlicht werden, die Inhalte von Chancengleichheit und Gleichberechtigung in ihre Arbeit zu integrieren. Dazu sind alle Verantwortungsbereiche der Kommune, wie bspw. die Erbringung von Dienstleistungen, die Aufgaben im Rahmen ihrer Arbeitgeberfunktion und die organisatorischen Abläufe dahingehend zu gestalten, dass alle Menschen an den Inhalten der Bereiche gleichberechtigt teilhaben können und ihnen barrierefreie Zugangs- und Nutzungsmöglichkeiten ermöglicht werden. Im Zuge der Umsetzung konkreter Maßnahmen werden u. a. die Beschäftigten der Verwaltung geschult, Gremien und Steuerungsgruppen eingeführt und Stabsstellen eingerichtet. Zusätzlich sind Maßnahmen durchzuführen, um die konkreten Ziele der Chancengleichheit und Gleichberechtigung zu erreichen. Hierbei kann es sich u. a. um Befragungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder die Aufstellung von Leitbildern und Leitlinien handeln. Letztlich erfordern die Prozesse personelle und finanzielle Ressourcen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2018b, S. 4 ff.). Dies stellt in der wirtschaftlich ausgelegten Bedeutung des Begriffs Effizienz einen Input dar, der sich monetär bewerten lässt. Es fehlt dagegen der monetär messbare Output, weil die Wirkung der Maßnahmen auf Veränderungen innerhalb gesellschaftlicher Strukturen und Verhaltensmuster zielt.

Das Beispiel verdeutlicht das Problem, die Effizienz bei der Erfüllung der öffentlichen Aufgaben zu messen. Es fehlen dazu quantitative Größen. Einen allgemein gültigen Maßstab gibt es nicht. Dabei liegt das Problem in der Weite und der sich zum Teil widersprechenden Aufgaben der öffentlichen Hand, die einer objektiven Definition entgegenstehen (MAYNTZ 1985, S. 131; MÜLLER 1993, S. 368 f.). Darüber hinaus kann der Input der Verwaltungsleistung nicht hinreichend beurteilt werden, weil bei komplexen Aufgaben die notwendige Zuordnung zu einer spezifischen Kostenart und Kostenstelle fehlt. Auch der Output ist schwer zu messen, weil die Leistungen teilweise über lange Zeiträume erbracht werden und zahlreiche Wechselwirkungen zwischen Projekten und Maßnahmen bestehen. Die Leistung der Verwaltung lässt sich somit weder quantitativ noch qualitativ bewerten (DERLIEN 1974, S. 16 ff.). Eine Möglichkeit könnte die getrennte Betrachtung des strategischen, taktischen und operationalen Erfolgs sein (BRÜMMERHOFF & WOLFF 1974, S. 484 ff. MÜLLER 1993, S. 370 f.).

Bereits die Gründungsabsicht eines kommunalen Unternehmens zur Erfüllung eines öffentlichen Zwecks, schließt eine Bewertung des Gewinns für Aussagen zur Leistungsfähigkeit der kommunalen Unternehmenstätigkeit aus. Die verfügbaren betriebswirtschaftlichen Ermittlungsmethoden greifen dementsprechend nicht. Die Messgröße ist vielmehr der Beitrag zur Erfüllung der übertragenen Aufgabe und damit die Gemeinwohlausrichtung. Problematisch dabei wirken sich unterschiedliche Verwaltungsebenen mit spezifischen Kompetenzen (EU, Bund, Land) und die Vielfalt der kommunalen Organisationsmodelle aus. Daher fehlt eine durchgehende Vergleichbarkeit der Steuerungselemente im Berichts- und Prüfwesen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 209 Rz. 3 f.). Ungeachtet der besonderen Schwierigkeiten der Effizienzmessung öffentlicher Leistungsfähigkeit kommen vergleichende Studien zu dem Ergebnis, dass Staatsunternehmen unproduktiver sind, eine geringere Eigenkapital-, Gesamtkapital- und Umsatzrentabilität aufweisen und der Gewinn in Abhängigkeit zur Unternehmensgröße weniger steigt als bei vergleichbaren Unternehmen im privaten Besitz (BREDE et al. (Hrsg.) 1988, S. 212 f.). Es gibt jedoch auch andere Studien, die hier mindestens eine Gleichwertigkeit zwischen den Unternehmen sehen (MÜLLER 1993, S. 364).

Die Ineffizienz, die oft auf das mangelnde Kostenbewusstsein der zuständigen Verwaltungsmitarbeiter zurückgeführt wird (MAYNTZ 1985, S. 126), muss differenzierter betrachtet werden, weil sie den herrschenden Bedingungen ansonsten nicht gerecht wird. Nicht selten wirken sich politische Preisgestaltungen auf die Kostenstruktur der Leistungserbringung aus, weil bereits genannte soziale Aspekte eine höhere Gewichtung erfahren als ökonomische Belange. Es kann aber auch aus der Organisation heraus zu Bestrebungen kommen, den eigenen Bestand zu schützen oder die bestehende Ausstattung auszubauen, um mehr politischen und gesellschaftlichen Einfluss zu erhalten. Da die Abhängigkeit vom Markt und damit die Notwendigkeit der Konkurrenzfähigkeit nicht gegeben ist, spielen die steigenden Kosten bei derartigen Überlegungen keine Rolle. Dies setzt sich in den fehlenden Motivationsmöglichkeiten der Beschäftigten fort, weil das Haushaltswesen zur Steigerung der Effizienz keine ausreichenden Regelungen formuliert. Dazu lässt sich beispielhaft das Verhalten nennen, verbliebene finanzielle Mittel am Jahresende auszugeben, um drohenden Budgetkürzungen zu entgehen (MAYNTZ 1985, S. 127 ff. MÜLLER 1993, S. 364 f.).

Ein Ansatz zur Bestimmung möglicher Auswahlkriterien liegt in der Analyse der Verwendungstypik. Hierbei werden für spezifische Aufgabenbereiche im Rahmen einer empirischen Erhebung die Organisationsformen ermittelt, die bereits in der Praxis Verwendung finden. Aus den Ergebnissen kann abgeleitet werden, welche Rechtsform bevorzugt verwendet wird. Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die jeweiligen Organisationsformen bieten, lassen sich Rückschlüsse auf die Bedürfnisse ziehen, welche die Erledigung der Aufgabe erfordern. Der Katalog relevanter Kriterien zur Organisationswahl kann niemals vollständig sein. Der Umfang und die Möglichkeiten der Fragestellung innerhalb einer derartigen Arbeit limitieren die Anzahl untersuchbarer Parameter (MÜLLER 1993, S. 379 ff.).

Trotz der Komplexität, verursacht durch das Aufeinandertreffen verschiedenartiger Interessen, divergierender Zielsetzungen und der Bearbeitung nichtwirtschaftlicher Maßnahmen aus dem Bereich der Daseinsvorsorge, werden bei der überörtlichen Prüfung nach § 105 GO NRW kommunale Organisationsformen im Wesentlichen auf der Grundlage betriebswirtschaftlich orientierter Benchmark-Vergleiche bewertet. Für die Prüfung von Städten und Gemeinden werden Einheitspreise für die Erbringung ausgewählter Leistungen ermittelt, verglichen und durch die Ausweisung von Einsparpotenzialen monetär bewertet. Damit werden auch kommunale Unternehmen aus dem nichtwirtschaftlichen hoheitlichen Bereich maßgeblich auf monetäre Werte reduziert, weil der Erfolg in der Realisierung eines niedrigen Einheitspreises gesehen wird. Die Berichte sollen der geprüften Fachabteilung, der Verwaltungsspitze und der Politik als Steuerungsinstrument dienen (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2018). Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass aufgrund der beschriebenen Einflüsse die Kosten vergleichbarer Leistungen bei kommunalen Unternehmen höher sind als in der Privatwirtschaft.

Der generell kostenintensiver arbeitende öffentliche Bereich kann aber dadurch nicht pauschal als ineffizient betrachtet werden (MÜLLER 1993, S. 366). Werden für derartige Vergleiche Kennzahlen verwendet, die bspw. im operativen Grünflächenmanagement einer werterhaltenden Pflege entgegenstehen[4], besteht die Gefahr qualitativer Mängel und drohender Wertverluste der Anlagen. Daher ist Effizienz für kommunale Organisationseinheiten derart zu definieren, dass sie den besonderen Gegebenheiten gerecht wird. Dazu werden nachfolgend in der Literatur beschriebene erfolgs- und steuerungsrelevante Bereiche für das operative Grünflächenmanagement herausgearbeitet.

2.2 Erfolgs- und steuerungsrelevante Bereiche

Durch die Festlegung von erfolgs- und steuerungsrelevanten Bereichen sollen geeignete Bewertungskriterien für die Leistung kommunaler Organisationseinheiten erarbeitet werden. Sie sollen deren Effizienz messen. Analog der Verwendungstypik nach MÜLLER (1993) kann wegen der Vielzahl der Anforderungen auch hier der Kriterienkatalog nicht vollständig abgebildet werden. Ziel muss es daher sein die wichtigsten Bereiche zu identifizieren, für die in weiteren Schritten die Kriterien inhaltlich festgelegt werden. Ausgangspunkt für die Kriterienauswahl ist die Definition des Begriffs „Erfolg“. Im Allgemeinen wird darunter das „Eintreten einer beabsichtigten, erstrebten Wirkung“ (BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH 2017) verstanden. Im wirtschaftlichen Sinne handelt es sich um „das (…) in monetären Größen (…) ausgedrückte Ergebnis des Wirtschaftens“ (WEBER 2017). Wie bereits im vorherigen Abschnitt erläutert, kann die wirtschaftliche Auslegung nicht der alleinige Aspekt der Betrachtung sein. Es sind daher weitere Zielsetzungen für „Erfolg“ zu formulieren und entsprechende Kriterien für ihre Umsetzung zu definieren. Das kann in Anlehnung an das Verfahren der Verwendungstypik erfolgen. Dazu sind in einem ersten Schritt die Überlegungen bei der Organisationsformenwahl zu betrachten.

In der Literatur werden verschiedene Aspekte benannt, die im Vorfeld durch die Verantwortlichen ausgewählt und hinsichtlich ihrer Wirkung bewertet werden sollen. Sie werden für die Leistungserbringung als beeinflussend erachtet. Grundlegend hierfür sind die spezifischen Anforderungen der jeweiligen Sparte, in der sich die Organisation betätigt und die rechtlichen Voraussetzungen, die bei der Auswahl erfüllt werden müssen. Die optimale Unternehmensform ist damit dem Unternehmenszweck anzupassen, da sich nur so die positiven und negativen Auswirkungen einer Organisationsform abschätzen lassen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 684 f.). Für die Kommune bedeutet das, dass sie mit ihrer Entscheidung für eine bestimmte Organisationsform versucht, die ihr obliegenden Aufgaben zweckmäßig zu erfüllen. Dies kann sie sowohl durch öffentlich-rechtliche als auch durch privatrechtliche Unternehmensformen umsetzen. Das ändert nichts daran, dass eine öffentliche Körperschaft ihre Aufgaben in Rahmen der Gemeinwohlbelange erledigt (EHLERS 1998, S. 497). Durch die Wahl der Rechtsform kann die Erfüllung der Aufgabe gefördert, erschwert oder verhindert werden (EHLERS 1984, S. 109). Als erheblich ist insbesondere die Wahl zwischen der privatrechtlichen und der öffentlich-rechtlichen Organisationsform anzusehen (MÜLLER 1993, S. 120). Dadurch wird die besondere Bedeutung ersichtlich, die der Vorauswahl zukommt. Tabelle 1 stellt die in der Literatur benannten Auswahlkriterien gegenüber.

[4] Die GPA weist den Benchmark-Wert für die Unterhaltung öffentlicher Grün- und Parkanlagen in ihrer Prüfung 2016 mit 1,20 €/m² aus. Für Kommunen, die diesen Wert überschreiten, empfiehlt das Prüfergebnis rechnerische Einsparung (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2017a, S. 187). Durch die Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz e.V. (GALK) wird für die werterhaltende Pflege dieser Anlagen ein Aufwand von mindestens 1,20 €/m² und bis zu 4,50 €/m² empfohlen (ESCHENBRUCH 2012, S. 3).

Tabelle 1: Kriterien bei der Wahl von Unternehmensformen

Kriterien nach Becker/Vitzthum (1980, S. 43 f.)	**Kriterien nach Loeser** (1988, S. 138 ff.)	**Kriterien nach Arp in Müller** (1993, S. 301 f.)
• Belastung der Verwaltungsführung durch betriebliche Einzelfragen • Finanzielle und kaufmännische Gestaltungsfreiheit • Innerbetriebliche Gestaltungsfreiheit der betrieblichen Leistungseinheiten, Anwendung moderner Managementverfahren • Wahrung sozialer Belange • Leistungsmotivation der Beschäftigten durch betriebliche Identifikation • Gestaltungsfreiheit im Personal-management und der Personal-führung • Sicherung der Einbindung betrieblicher Leistungseinheiten in Planungen • Sicherung des politischen Einflusses auf die Gebührenpolitik und die Leistungsbeziehung zum Bürger • Notwendige Koordinierungs-funktion der Verwaltungs-führung • Übereinstimmung von Aufgabennatur und Gestaltungsform des Unternehmens sowie der gesetzlichen Einschränkung des Wahlrechts	• Verfassungsrechtliche Regelungen für den Aufgabenbereich • Wird die Verwaltungs-einheit von den verfassungsrechtlichen Regelungen erfasst • Ist die verfassungs-rechtliche Rechtsform zwingend • Welche Rechtsformen sind rechtlich zulässig • Gegenüberstellung der Merkmale der wählbaren Rechtsform • Welche Qualität der Aufgabe wird vollzogen • Einjustierung der Rechtsform anhand des Steuerungspotenzials • Auswahl des rechtsformspezifischen Steuerungsaggregats • Überprüfung der Rechtsform auf vertikale und horizontale Intuitionen-Kompatibilität	• Möglichkeiten der Kommunikation • Klarheit der Weisungsbeziehungen und Einheit des Auftrags • Angemessene Weisungskapazitäten, keine Weisungsüberlastung • Betonung der Grundlagenarbeit und Querschnittsaufgaben, Bereitstellung erforderlicher Leistungsassistenz • Leistungsanreiz durch Aufstiegs-möglichkeiten • Minimierung der Störanfälligkeit, Ausfälle durch Fluktuation, Krankheit, Überlastung • Kurze rationelle Arbeitsabläufe, schnelle Entscheidungen • Möglichkeit der Arbeitsteilung in Sach-bearbeiterebene • Strukturelle Sicherung der Koordination • Anpassungsfähigkeit an Aufgabenveränderung, Möglichkeit des Arbeitsausgleichs • Durchdringung komplexer Aufgaben unter verschiedenen Bedingungen • Problemnähe der Leitung, Rückkopplung • Gewährleistung der Dienstaufsicht • Gewährleistung der Erfolgskontrolle, Rechenschaft abgeben, gemessen am Gesamtziel • Spielraum für Kooperation • Innovationsfreudigkeit • Persönliche Entfaltungsmöglichkeiten (durch vielseitige Aufgabenstellung oder Stellung im Gesamtgefüge) • Hemmungen eines Machtmissbrauchs
Zweckmäßigkeitskriterien nach Müller (1993, S. 328)		
Mitbestimmung, Haftung, rechtsformbedingte Aufwendungen, Personalwirtschaft, steuerliche Behandlung, Einbeziehung Dritter, rechtliche Stellung der Führungsorgane, Bindung an das Haushaltsrecht, Kooperationsmöglichkeiten, Flexibilität, Sonstige		

Bei der Auswahl der Organisationsform werden nicht nur die Umstände berücksichtigt, welche die Prozesse der Leistungserbringung positiv beeinflussen, sondern auch diejenigen, welche sich negativ auf den Erfolg der Organisation auswirken können. Ein Motiv bei der Wahl der Organisationsform ist daher auch die Vermeidung von unbequemen Einflüssen. Dieser Umstand wird als Vermeidungsstrategie bezeichnet. Dabei werden Rechtsformen gezielt danach bewertet, ob sich bspw. die haushaltsrechtlichen Bindungen oder die Vorgaben des Tarifrechts umgehen lassen. Die Liste der Bereiche unliebsamer Vorgaben ist lang. Die darin aufgeführten Aspekte werden als Zweckmäßigkeitskriterien bezeichnet. Daneben können bei der Organisationswahl traditionelle, politische, verwaltungswissenschaftliche und lobbyistische Beweggründe sowie das vorherrschende Image einer Rechtsform einfließen (MÜLLER 1993, S. 155 ff.).

Bei der Rechtsformenwahl für die Organisationseinheiten der öffentlichen Hand sind gegenüber der Privatwirtschaft zusätzliche rechtliche Vorgaben zu beachten. Diese beziehen sich maßgeblich auf die Gründung und den Betrieb von Unternehmen sowie gegeneinander laufende Zielsetzungen zwischen der demokratisch legitimierten Kontroll- und Steuerungsinstanz, der Effizienz und der Verselbstständigung (SCHOCH 1993, S. 380 ff.). Bei kommunalen Unternehmen

können folgende Kriterien als relevant erachtet werden (vgl. HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 685 ff.):

- Flexibilität der Rechtsform, insbesondere bzgl. entstehender Entscheidungsmöglichkeiten der Organe
- Möglichkeiten der Steuerung der Kommune
- Belange des Personalmanagements, der Haftungsfragen und Finanzierungsmöglichkeiten
- Formen der Kooperation mit anderen Kommunen oder privaten Unternehmen
- Berichts- und Prüfwesen
- haushaltsrechtliche Vorgaben und steuerrechtliche Aspekte
- Vergabebestimmungen
- Mitbestimmung

Die Entscheidung von Städten und Gemeinden für eine privatrechtliche Gesellschaftsform ist nicht immer ohne weiteres möglich. Einige Gemeindeordnungen sehen länderspezifische Vorschriften zugunsten der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen vor. Hierzu kann der Nachweis besonderer Vorteile durch die Verwendung privatrechtlicher Rechtsformen gehören. Zumeist muss in diesen Fällen mindestens die Gleichwertigkeit der privatrechtlichen Organisationsform gegenüber den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen nachgewiesen werden. Dieser Nachweis wird als generelle Subsidiaritätsregel bezeichnet. Das kann durch einen gezielten Vergleich der privaten mit einer öffentlich-rechtlichen Organisationsform geschehen. Der Vergleich wird als spezielle öffentlich-rechtlich orientierte Subsidiaritätsregel bezeichnet. Die Entscheidung, bspw. für die Form der Eigengesellschaft, erfordert Prüfaspekte, die in den betreffenden Ländern als Mindestprüfung gelten und auf andere Länder übertragen werden können (vgl. § 92 Abs. 1 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz). Es handelt sich um die Aspekte der organisatorischen, personalwirtschaftlichen, mitbestimmungs- und gleichstellungsrechtlichen sowie der wirtschaftlichen, finanziellen und steuerlichen Unterschiede und deren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 211 f.). Eine besondere Bedeutung wird dem Umstand zugemessen, dass die Führung kommunaler Unternehmen sowohl unternehmens- als auch trägerorientiert ist. Daraus ergibt sich das schwierige Verhältnis zwischen der Selbstständigkeit der Betriebsführung und der Kontrolle durch die Trägerkommune (BRAUN et al. 2004, S. 23). Zwischen den einzelnen Kriterien kann es daher durchaus zu Zielkonflikten kommen, weil die angestrebte Wirkung des einen Kriteriums dem des anderen entgegenstehen kann (vgl. Kapitel 2.1.4).

Aus den bisherigen Ausarbeitungen können fünf Hauptbereiche abgeleitet werden, die im weiteren Verlauf zu spezifizieren sind. Ausgehend davon, dass die zu bearbeitenden Aufgaben das ausschlaggebende Element der Auswahl darstellt, können die „Fachlichen Anforderungen“ als erstes Kriterium festgelegt werden. Der Bereich greift die Aspekte der rechtlichen Zulässigkeit, hier insbesondere bezogen auf nichtwirtschaftliche Aufgaben des operativen Grünflächenmanagements und der Qualität der Leistung auf. Daneben kann die „Führung und Organisation“ als weiterer Bereich abgegrenzt werden. Hierunter fallen organisatorische Möglichkeiten wie bspw. die Klarheit der Weisungsbefugnisse und die innerbetriebliche Organisationsfreiheit. Daraus ergibt sich der Bereich der „Flexibilität und Eigenständigkeit“, der bspw. die Stellung der Betriebsleitung und die Reaktionsmöglichkeiten der Organisation auf Veränderungen beinhaltet. Dagegen steht die „Steuerung und Kontrolle“ im Sinne der politischen Aufsicht und der Herstellung der demokratischen Legitimationskette. Zum Abschluss ist in einem gesonderten Bereich die „Betriebswirtschaft“ zu betrachten, die wegen der angespannten Haushaltslage für die Städte und Gemeinden in besonderem Fokus steht. Die Zuordnung der Kriterien zu den aufgeführten Bereichen verdeutlicht Abbildung 3.

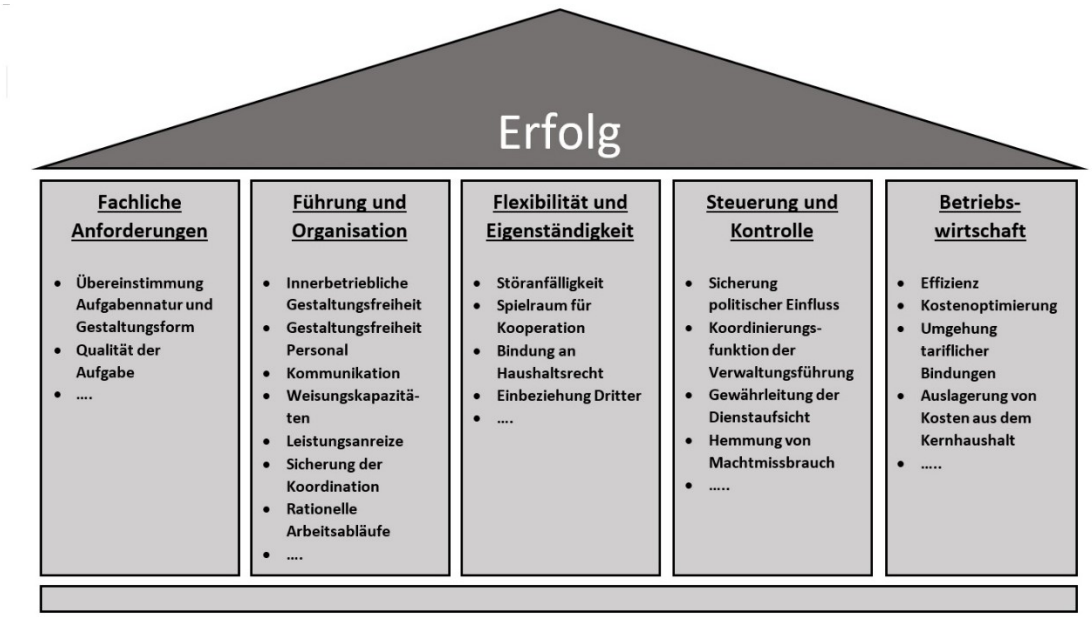


Abbildung 3: Säulen des Erfolgs kommunaler Organisationseinheiten

2.2.1 Fachliche Anforderungen

Die erste Säule des Erfolgs kommunaler Organisationseinheiten bilden die „Fachlichen Anforderungen“. Bereits das Verfahren der Verwendungstypik nach MÜLLER (1993) geht davon aus, dass ein Zusammenhang zwischen der inhaltlichen Aufgabe und der Rechtsform besteht. Auch rechtlich spielt dieser Aspekt eine Rolle, weil Einrichtungen im Sinne von § 107 Abs. 2 GO NRW nicht in der Form der Eigenbetriebe nach § 114 GO NRW geführt werden dürfen. Da das operative Grünflächenmanagement weitgehend im Bereich der Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen tätig wird (vgl. Kapitel 2.4.3) und per Definition nur die Deckung des Eigenbedarfs sicherstellt (vgl. Kapitel 3.1.1), kann diese organisatorische Einheit der Städte und Gemeinden als Einrichtung nach § 107 Abs. 2 Nr. 2 und 5 GO NRW eingestuft werden. Damit wird die Verwendung der Organisationsform des Eigenbetriebs begrenzt.

Auch LOESER (1988) bezieht sich bei der Aufstellung von Kriterien auf die Qualität der Aufgabe. Der Begriff „Qualität“ kann als Übereinstimmung der erbrachten Leistung mit den Ansprüchen der Kunden, den Konsumenten und dem Hersteller der Leistung definiert werden, wobei die Einschätzung dieser Übereinstimmung sowohl objektiv als auch subjektiv bewertet werden kann (MARKGRAF 2018). Wegen der Vielzahl der Ansprüche an urbane Grün- und Freiräume (vgl. Kapitel 2.4.1) gestaltet sich die subjektive Bewertung schwierig. Eine Möglichkeit ist die Willingness-of-pay-Methode, bei der Nutzer eine Grünanlage danach bewerten, was sie für die Nutzung zu zahlen bereit wären (SCHELBERT & MAGGI 1988). Die Bereitschaft der Bevölkerung zur Zahlung begründet sich in dem individuellen Nutzen, den die Grünanlage für die Bürgerin oder den Bürger darstellt. Dieser Nutzen beschreibt wie sehr die Ansprüche des Nutzers an die Grünfläche befriedigt werden (EICHHORN (Hrsg.) 1991, S. 583; ROTHENBURGER 1993, S. 229). Daneben kann die Leistung anhand festgelegter Kriterien auch objektiv beurteilt werden. Das geschieht auf der Grundlage der technischen Regelwerke und der gültigen Normen, die für den Bereich der Grünflächenunterhaltung besteht. Daneben besteht die Möglichkeit durch direkte Vergleiche von Kennzahlen, bspw. aus dem Bereich der Produktivzeiten oder der Kosten der Leistungserbringung, den Optimierungsbedarf innerhalb der Leistungserstellung abzuleiten (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 131 ff.).

Auch MÜLLER (1993) bezieht sich in seiner Aufstellung von Kriterien für die Unternehmenswahl auf die fachlichen Inhalte der Aufgabe. Er nennt bspw. als Ziele der Organisationsformenwahl die Möglichkeit, Arbeitsabläufe rational zu gestalten und die Bereitschaft Innovationen zu

entwickeln (vgl. Kapitel 2.2). Letztlich zeigt sich, dass die fachlichen Inhalte die Wahl der Organisationsform nicht nur aufgrund der rechtlichen Vorgaben für die Kommunen beeinflussen, sondern auch wegen ihrer qualitativen Anforderungen durch die ausgewählte Organisationsform in ihrer Ausführung beeinflusst werden können. Der betriebliche Erfolg ist damit teilweise anhand der Qualität der Leistung zu beurteilen, die jeweils zu erbringen ist. Unter die „Fachlichen Anforderungen“ fallen die fachspezifischen, organisatorischen und technischen Maßnahmen, die zur Erledigung der Aufgabe notwendig sind. Die inhaltliche Definition der „Fachlichen Anforderungen“ ist für die Einheit der operativen Grünflächenpflege im weiteren Fortgang der Ausarbeitung vorzunehmen (vgl. Kapitel 3.3.1). Die Indikatoren der „Fachlichen Anforderungen“ zeigt Abbildung 4.

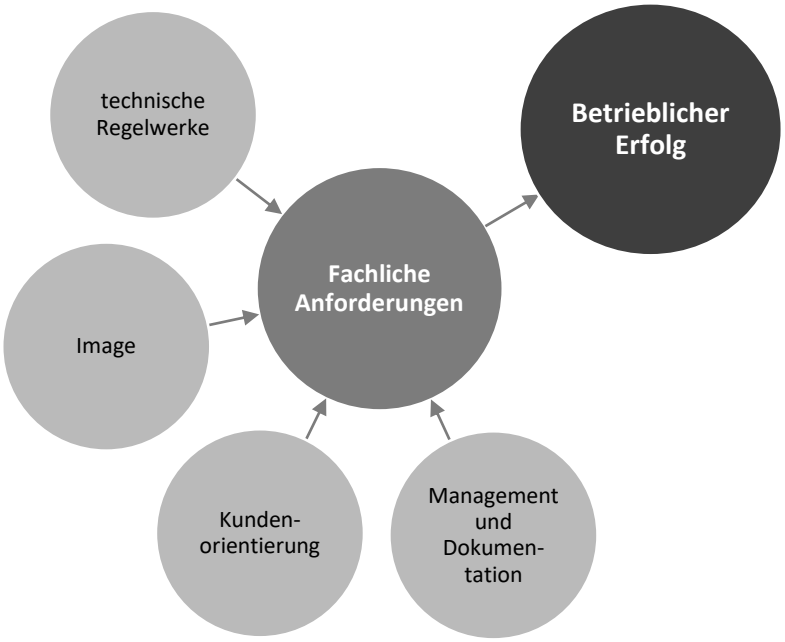


Abbildung 4: Aspekte der „Fachlichen Anforderungen“

2.2.2 Führung und Organisation

Die rechtlichen und organisatorischen Möglichkeiten, die sich einer Organisation durch die Wahl einer Rechtsform bieten, bilden neben den „Fachlichen Anforderungen“ eine zweite Säule bei der Beurteilung von Vor- und Nachteilen. Hierunter fallen alle Regelungen innerhalb derer die Organisationseinheit agiert. Dabei ist der thematische Rahmen sehr weit gespannt. Er beinhaltet Fragen des Finanz- und Personalbereichs, der betrieblichen Mitbestimmung und der Weisungsbefugnisse. Die Vorgaben bestimmen maßgeblich die Möglichkeiten, welche der Organisation zur Erledigung der ihr zugedachten Aufgabe zugestanden werden. Daher sind Abhängigkeiten zwischen dem Bereich „Führung und Organisation“ und dem Bereich der „Fachlichen Anforderungen“ nicht ausgeschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben die Inhalte, die im weiteren Verlauf als Ausgangspunkt für die Ableitung von Erfolgskriterien dienen können.

Die Organisation eines Unternehmens ist eine Managementaufgabe, welche die Zerteilung der betrieblichen Aufgabe auf die einzelnen Stellen des Betriebs (Differenzierung) und die Zuordnung der Arbeitsprozesse (Koordination) zusammenfasst. Zur Betrachtung der Machtverhältnisse ist die Entscheidungsverteilung, also die Zuordnung von Entscheidungskompetenzen einzubeziehen. Differenzierung und Koordination sind die Hauptbestandteile der Organisation. Im Streben nach einer dauerhaften und nicht

personenbezogenen Festlegung ergibt sich die formale Organisationsstruktur (BRAUN et al. 2004, S. 39; im Detail: STAEHLE 1989, S. 500 ff.). Der Bereich der Differenzierung kann in die Konfiguration, also die Form des Stellengefüges, die Organisationstiefe und -breite sowie die Aufgabenspezialisierung gegliedert werden. Die Entscheidungsverteilung betrachtet die Kompetenzen der Kontrollorgane und der oberen Unternehmensleitung, deren Einflüsse auf die Kontrollorgane und den Umfang von Vorabdiskussionen bei Entscheidungen. Die Koordination lässt sich untergliedern in ihre Formen, die Diskussionskultur und die Aktivitäten der Leitung mit anderen Interessengruppen (BRAUN et al. 2004, S. 44 f.).

Innerhalb der Organisationsstruktur kann zwischen der Führungsorganisation und der Arbeitsorganisation unterschieden werden. Die Führungsorganisation bezeichnet den Teil der betrieblichen Ebenen, auf denen die Ziele und Vorgaben des Unternehmens formuliert und durchgesetzt werden. Inhaltlich geht es u. a. um die Nachfolge-, Unterstützer- und Stellvertreterregelungen sowie die unternehmenspolitische Willensbildung. Die Umsetzung der Vorgaben fällt in die Arbeitsorganisation. Hier sind thematisch bspw. die Arbeitszeiten, das Arbeitstempo und die Arbeitspausen sowie die technischen Routinen des Betriebs angesiedelt (SEIDEL & REDEL 1987, S. 6). Auch der vertikale organisatorische Aufbau kennzeichnet eine Organisation. Hier unterscheidet man die Funktionalorganisation, welche die betrieblichen Einheiten nach ihrer inhaltlichen Aufgabe differenziert (FRESE (Hrsg.) 1992, Sp. 640 f.) und die Objektorganisation, die eine Unterteilung nach Sparten vornimmt (FRESE (Hrsg.) 1992, Sp. 2546). Tabelle 2 zeigt die Ziele, deren Realisierung von der Organisationsqualität beeinflusst wird.

Tabelle 2: Ziele der Organisationsqualität (nach WELGE 1987, S. 22 f.)

Hauptziel	Unterziele
Zweckmäßige Aufgabenverteilung	Gleichgewicht von Anforderung und Leistungsfähigkeit, Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, reibungsloser Ablauf der Prozesse, Realisierung von Lernprozessen
Harmonisation	innersystemische Harmonisation: Innerbetriebliche Kooperation, Reduktion des Konfliktpotenzials intrasystematische Harmonisation: Fit zwischen Struktur und Unternehmungsstrategie, Fit zwischen Struktur und Situation, Fit zwischen Struktur und Managementphilosophie
Bedarfsgerechte Information und Kommunikation	schnelle und problemgerechte Bereitstellung von genauen und sicheren Informationen, Intensivierung des vertikalen und horizontalen Informationsflusses, Minderung der Störanfälligkeit des Kommunikationssystems
Qualität der Entscheidung	rechtzeitiges Erkennen von Problemen, ausreichende Analyse der Probleme, Ausschöpfung des kreativen Potenzials bei der Generierung von Alternativen, Durchführbarkeit der Entscheidung und Durchsetzungsfähigkeit der Entscheider
Umfassende Ressourcennutzung	bedarfsgerechte Beschaffung und Bereitstellung von Personal, sinnvolle Nutzung der Personalkapazitäten, bedarfsgerechte Beschaffung von Sachmitteln, umfassende Nutzung der Sachmittel
Motivation und Zufriedenheit	Ermöglichung von sozialen Beziehungen, Akzeptanz der Aufgabe und Vermeidung von Rollenkonflikten, Autonomie, gehaltvoller Aufgabeninhalt mit geringem Grad einer zunehmenden Routine und Monotonie
Anpassungsfähigkeit und Stabilität	Sensitivität, Synergie, Slack

Die Ausgestaltung der organisatorischen Strukturen ist abhängig von den betrieblichen Anforderungen und kann nicht pauschal formuliert werden. Grundsätzlich wirkt sich eine optimale Organisationsstruktur aber positiv auf die Erreichung der jeweiligen Organisationsziele aus (WELGE 1987, S. 15). Dadurch wird indirekt auch die monetäre Effizienz des Betriebs

gesteigert, was aufgrund der Zuordnungs- und Abgrenzungsproblematik schwierig nachzuweisen ist (GROCHLA (Hrsg.) 1980, Sp. 577).

Auf ein Unternehmen wirken neben den Bedingungen der inneren Organisation weitere Faktoren ein. Diese können auf die Entwicklung und den Erfolg des Unternehmens Einfluss nehmen. Die Ausbildung der Organisationsstruktur bedingt eine Berücksichtigung dieser Einflüsse. Dazu zählen aus dem innerbetrieblichen Bereich die gegenwartsbezogenen Faktoren (Leistungsprogramm, Größe, Fertigungs- und Informationstechnologie, Rechtsform, Eigentumsverhältnisse) und die vergangenheitsbezogenen Faktoren (Alter der Organisation, Art der Gründung, Entwicklungsstadium der Organisation). Von außen wirken die aufgabenspezifische Umwelt (Konkurrenzverhältnisse, Kundenstruktur, technologische Dynamik, Standort des Unternehmens in einem Land der Bundesrepublik Deutschland) und die globale Umwelt (gesellschaftliche und kulturelle Bedingungen) (BRAUN et al. 2004, S. 42).

Innerhalb der Organisation ergeben sich unterschiedliche Bereiche, die für den Erfolg einer Organisationsform entscheidend sein können. Als wichtiges Kriterium sind bzgl. der Organisationsentscheidung die Regelungen zum Personalmanagement zu nennen. Sie regeln die arbeits-, dienst- und mitbestimmungsrechtlichen Möglichkeiten. Für öffentlich-rechtliche Rechtsformen ist zusätzlich geregelt, ob Beschäftigte mit Beamtenstatus eingestellt werden können. Zusätzlich enthalten sie Aussagen dazu, wie die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Führungskräfte gestaltet sind (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 511 Rz. 38). Es geht dabei im Wesentlichen um die Freiheiten bei den Einstellungen, die Möglichkeiten, Beförderungen vorzunehmen und durch die Installation von Belohnungs- und Sanktionssystemen Leistungsanreize zu schaffen. Gerade die privatwirtschaftlichen Organisationsformen stehen für eine hohe Flexibilität im Bereich des Personalmanagements (EHLERS 1984, S. 303 f. HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 701). Dagegen wird am Dienstrecht der öffentlichen Hand bemängelt, dass der Personalbestand im Verhältnis zu den zu erledigenden Aufgaben zu groß ist. Zusätzlich dämpft die Sicherheit des Arbeitsplatzes durch den arbeitnehmerfreundlichen Kündigungsschutz die Innovationsfreudigkeit und die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter. Dieser Umstand wird durch eine unzureichende Form von Leistungsanreizen verstärkt, bspw. durch fehlende Belohnung oder Sanktionierung. Starre Festlegungen in Stellenplänen können der Entfaltung der Mitarbeiter entgegenstehen (EHLERS 1984, S. 304 f.). Als vorteilhaft gilt die Treuepflicht, insbesondere der Beamten gegenüber dem jeweiligen Arbeitgeber. Hierdurch bleibt die öffentliche Hand auch während Streikmaßnahmen handlungsfähig (HAUSER 1987, S. 24 f.).

Für die Regelungen des Beschäftigungsverhältnisses zwischen einem kommunalen Unternehmen und seinen Mitarbeitern ist die betriebliche Organisationsform unerheblich. Das ausschlaggebende Kriterium ist, ob der Arbeitgeber an die Anwendung eines Tarifvertrages gebunden ist. Die Bindung besteht regelmäßig, wenn eine vollwertige Mitgliedschaft in einem Arbeitgeberverband besteht. Dies kann für die Mehrheit der kommunalen Unternehmen bejaht werden. Sie besitzen somit nicht mehr die Freiheit, bei den Mitarbeitern einzelvertragliche Inhalte auf Grundlage der gesetzlichen Mindeststandards auszuhandeln oder per einzelvertraglicher Verweisung einen Tarifvertrag zu wählen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 279 Rz. 1). Keine Einschränkungen ergeben sich bei der übertragenden Privatisierung. Nach § 613a Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) gehen die Rechte aus den bestehenden Arbeitsverhältnissen auf den privaten Betreiber über (SCHIPP & SCHIPP 1996, S. 17 Rz. 46). Wird die Organisationseinheit allerdings an einen privaten Dritten übertragen, an dem die Kommune nicht wesentlich beteiligt ist, endet die Zugehörigkeit der übergehenden Mitarbeiter zum öffentlichen Dienst (SCHIPP & SCHIPP 1996, S. 25 Rz. 67 ff.). Als Grund für den Übergang in privatrechtliche Unternehmen wird häufig ein Lohnkostenvorteil vermutet. Dies wird durch die höheren Bezüge des öffentlichen Dienstes gegenüber der Privatwirtschaft begründet. Allerdings verdienen leitende Beamte in der Verwaltung oft weniger als Führungskräfte in privaten Unternehmen, was diese Positionen weniger attraktiv erscheinen lässt (EHLERS 1984, S. 305 f.).

Bei den tarifgebundenen kommunalen Unternehmen besteht eine Pflicht zur Anwendung nur, wenn eine beiderseitige Tarifbindung vorliegt. Damit muss auch der Arbeitnehmer als Mitglied einer Gewerkschaft entsprechend gebunden sein. Danach sind abweichende Vereinbarungen im Arbeitsvertrag nicht mehr erlaubt. Hierbei tritt allerdings die Problematik auf, dass der tarifgebundene Arbeitgeber die Gewerkschaftszugehörigkeit des Arbeitnehmers nicht kennt und diese auch nicht erfragen darf. Daher werden alle Arbeitnehmer durch die sog. Gleichstellungsabrede so behandelt als ob sie Mitglied der Gewerkschaft wären. Die Abrede muss bei Verträgen vor dem 31.12.2001 Wortlaut orientiert erkennbar sein. Danach ist sie ausdrücklich zu formulieren. Ansonsten liegt i. d. R. eine Verweisung auf einen Tarifvertrag vor. Dieser bleibt auch Vertragsgrundlage, wenn sich die Tarifbindung des Arbeitgebers ändert und kann nur durch eine Änderung des Arbeitsvertrags angepasst werden. Liegt aber eine Gleichstellungsabrede vor, kann bei einer Änderung der Tarifbindung des Arbeitgebers sich dies auch auf das Arbeitsverhältnis auswirken (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 280 Rz. 2 f.).

Maßgebliches Tarifwerk für die Städte und Gemeinden ist der seit dem 01.10.2015 geltende Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD), dessen allgemeiner Teil Regelungen für alle Dienstleistungsbereiche der kommunalen Arbeitgeber beinhaltet. Besondere Regelungen werden für spezifische Bereiche ergänzt. Die Überleitung aus dem Bundes-Angestelltentarifvertrag (BAT) und dem Bundesmanteltarifvertrag für Arbeiter gemeindlicher Verwaltungen und Betriebe (BMT-G) erfolgt über den Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA). Zielsetzung des TVöD ist die Berücksichtigung von besonderen Anforderungen im Dienstleistungsbereich (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 280 Rz. 4 ff.):

- Loslösung vom Beamtenrecht
- Betonung der leistungsorientierten Vergütung
- Förderung der Qualifizierung von Arbeitnehmern
- Flexibilisierung der Arbeitszeiten
- Entkoppelung der Vergütung von Lebensalter und Betriebszugehörigkeit

Bei der Überarbeitung der tariflichen Grundlagen wurden Wünsche nach Flexibilisierungen in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors berücksichtigt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 511 Rz. 40). Deswegen wird die Aussage, dass das öffentliche Dienstrecht den privatrechtlichen Regelungen nachteilig ist nicht uneingeschränkt vertreten (ERBGUTH & STOLLMANN 1993, S. 805).

Ein weiteres Kriterium im Bereich der „Führung und Organisation“ stellt die betriebliche und unternehmerische Mitbestimmung dar. Dabei ist zwischen den Vorschriften der Länder für die öffentlich-rechtlichen Unternehmen und dem Betriebsverfassungsgesetz für die privatrechtlichen Betriebe zu unterscheiden (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 717; MÜLLER 1993, S. 329). Bei Organisationsformen des öffentlichen Rechts finden sich die wesentlichen Regelungen zur personellen Mitbestimmung im Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LPVG NRW), welches verschiedene Intensitäten der Mitbestimmung nennt. Bei Uneinigkeit in Bereichen, bei denen eine einvernehmliche Lösung erzielt werden muss, kann die übergeordnete Behörde oder letztlich die Einigungsstelle angerufen werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 363). Die Zielsetzungen unterscheiden sich nicht von denen der privatrechtlichen Unternehmen. Der Schwerpunkt der Interessenvertretung für die Beschäftigten liegt in der „Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung (…) im Beschäftigungsverhältnis“ (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 374 f.). Die Mitbestimmung hat bedeutenden Einfluss auf die Stellung der Beschäftigten im Betrieb und die charakteristische Entscheidungsstruktur der Organisation (JANSON 1987, S. 117 ff.). Die Einschätzungen bzgl. der Vor- und Nachteile der Arbeitnehmermitbestimmung sind unterschiedlich. Belege für den gravierenden Einfluss dieses Aspekts zugunsten einer bestimmten Unternehmensform gibt es nicht. Es sehen auch nicht alle

Organisationsformen Mitbestimmungsrechte vor bzw. koppeln diese an eine definierte Betriebsgröße. Es kann aber festgehalten werden, dass die umfassenden Regelungen im LPVG NRW und damit im Geltungsbereich öffentlich-rechtlicher Organisationsformen festgelegt sind. (HAUSER 1987, S. 33).

Wesentlich ausschlaggebender erscheint die persönliche Identifikation der Beschäftigten mit dem Betrieb und seinen Zielen. Eine ausgeprägte Identifikation beeinflusst wesentlich den Erfolg der Organisation. Um eine möglichst hohe Ausprägung zu erreichen, müssen die notwendigen Vorrausetzungen geschaffen werden. Sofern die Wahl der Unternehmensform maßgeblich zu Zwecken der Lohnkosteneinsparung erfolgt, läuft das den Bemühungen zur Steigerung der Identifikation und der Mitarbeitermotivation entgegen (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 81; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 512 Rz. 44). Insbesondere in Bezug auf die Motivation ist ein gegenteiliger Ansatz notwendig. Zur Steigerung des betrieblichen Erfolgs ist die Etablierung eines Belohnungssystems zielführend. Bei der Vertragsgestaltung der kommunalen Gesellschaft mit ihren Führungskräften kann dies bspw. frei verhandelt werden. Kommunen können den Führungskräften der Regie- und Eigenbetriebe durch die außertarifliche Beschäftigung Leistungsanreize gewähren. Hierzu sind aber die Grenzen des Art. 33 Abs. 4 GG zu beachten (EHLERS 1984, S. 307). Die Konkurrenzsituation zwischen kommunalen Unternehmen und privaten Dritten im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung begründet die Orientierung der am Markt gezahlten Gehälter (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 514 Rz. 52 f.). Auch innerhalb des TVöD wurden Möglichkeiten geschaffen, um Mitarbeitern aller Ebenen einen Leistungsanreiz zu geben. Durch die Implementierung einer Leistungsprämie, die neben dem Tabellenentgelt zusätzlich gezahlt wird, sollen Motivation und Eigenverantwortung der Beschäftigten gesteigert werden. Das derzeitig verfügbare Budget in Höhe von 2 % der monatlich gezahlten ständigen Entgelte soll auf eine Zielgröße von 8 % wachsen (vgl. § 18 TVöD-VKA in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 12 vom 17.07.2017).

Neben den monetären Leistungsanreizen für die Beschäftigten wird die Effizienz im Bereich des Personalmanagements durch die Führungskräfte beeinflusst. Ausgeprägte Entscheidungs- und Planungskompetenzen der Betriebsleitung, welche Organisationsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit bieten, fördern die Wirtschaftlichkeit der Prozesse. Eine klare Kompetenzverteilung, die über den Bereich des Personalmanagements hinausgeht, führt zu einer klaren Zuordnung von Verantwortung zur Führungskraft. Daraus resultiert deren Übernahme von Erfolgen oder Misserfolgen durch die zugeschriebenen Maßnahmen. Dies kann auf andere Ebenen der Organisation in ähnlicher Weise angewendet werden. Ein darauf aufbauendes Sanktions- und Belohnungssystem unterstützt die positive betriebliche Entwicklung (KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 25.15, Anm. 4; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 513 Rz. 47 ff.). Daneben schaffen Führungskräfte den Rahmen, innerhalb dessen sich die Beschäftigten im Unternehmen einbringen. Durch die Erarbeitung einer Unternehmensphilosophie, die Festlegung von Unternehmenszielen und die Entwicklung von Strategien für die verschiedenen Unternehmensbereiche sowie die Organisation, Kontrolle und Führung der Mitarbeiter und die Führungskräfteentwicklung kann ein betriebliches Umfeld geschaffen werden, welches die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten fördert (ULRICH & FLURI 1988, S. 17).

Bei allen Überlegungen im Bereich des Personalmanagements ist zu berücksichtigen, dass den Mitarbeiter das Bedürfnis nach Zufriedenheit antreibt. Ein wesentliches Merkmal bei der Auswahl der Rechtsform ist daher die Berücksichtigung der Identifikation und der Zufriedenheit der Mitarbeiter mit dem Organisationsrahmen. Hierdurch soll der Beschäftigte zu mehr Leistung motiviert werden (MÜLLER 1993, S. 102 f.). Um die notwendige Zufriedenheit zu erreichen, muss neben konsequenten Kontrollen auch die Transparenz der Unternehmensziele gewährleistet sein. Wichtig ist daneben, dass die Abläufe der Arbeit gut organisiert sind, logistische Probleme gelöst werden und die Arbeitsbedingungen den Anforderungen der Mitarbeiter genügen. Hierzu zählen Maßnahmen der Weiterbildung, der individuelle Zuschnitt der Arbeitsaufgaben und die

Förderung der Eigenverantwortung. Es muss dem Mitarbeiter möglich sein, Erfolge zu erzielen und sich innerhalb des Unternehmens zu entwickeln (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 235). Letztlich hat die Rechtsformenwahl aber auch eine psychologische Komponente, die zur Ablehnung der Organisationsform führen kann (MÜLLER 1993, S. 104). Wird ein Organisationsmodell durch die Mitarbeiter nicht akzeptiert, kann alternativ die vorhandene Struktur der bestehenden Organisation gestrafft und angepasst werden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 519 Rz. 79). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass bei mangelnder Akzeptanz jede Organisationsform seitens der Beschäftigten geschwächt werden kann. Im Sinne des betrieblichen Erfolgs sind daher die in Abbildung 5 aufgeführten Indikatoren zu gestalten.

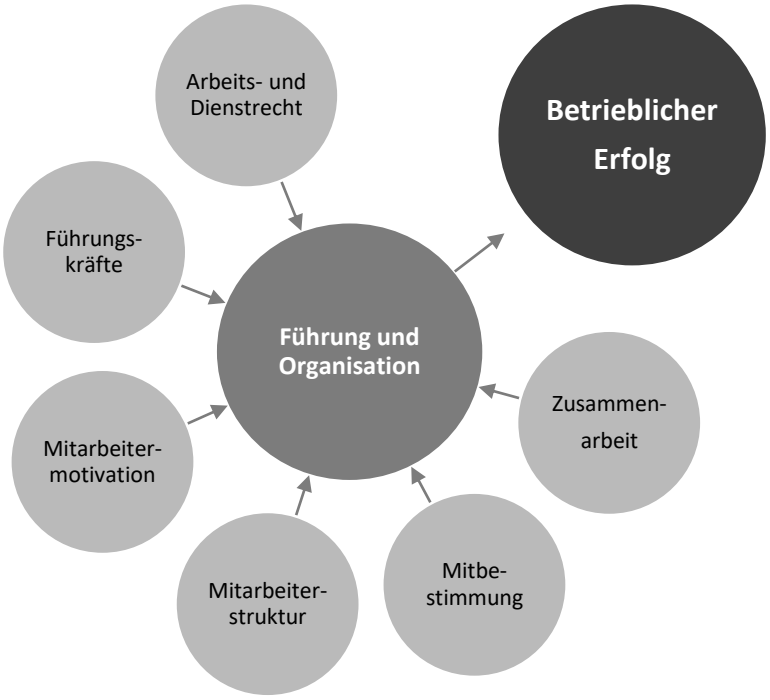


Abbildung 5: Aspekte der „Führung und Organisation“

2.2.3 Flexibilität und Eigenständigkeit

Die dritte Säule des betrieblichen Erfolgs kann als Bereich der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ der organisatorischen Einheit beschrieben werden. Dabei kann das Kriterium der „Flexibilität“ zweifach ausgelegt werden. Zum einen ist damit die Fähigkeit der Rechtsform gemeint, in Fragen der Unternehmensphasen und verschiedenen Teilbereichen des Unternehmens, wie bspw. dem Personalmanagement oder dem Haushaltwesen, auf sich ändernde Anforderungen zu reagieren. Damit bezieht sich diese Beurteilung auf die rahmengebende rechtliche Komponente (ERBGUTH & STOLLMANN 1993, S. 802). Zum anderen kann die Gestaltungsvielfalt der inneren Organisation des Unternehmens gemeint sein. Dies zielt auf das flexible Handeln der Organisation in Abhängigkeit sich ändernder Einflüsse und dem Zusammenspiel der Unternehmensleitung und Unternehmensorgane ab (GASS 2003, S. 58 ff.). Dabei sind die öffentlichen Organisationsformen weitgehend festgelegt. Die GmbH bietet dagegen eine Vielzahl von Modifizierungen (MÜLLER 1993, S. 336).

Diese rahmengebende Komponente greift auch der Themenbereich „Eigenständigkeit“ auf, über welche die Organisation verfügt. Beide Kriterien beeinflussen die Handlungsfähigkeit der Organisation und sind daher bei der Auswahl zu berücksichtigen. Eigenständigkeit bezeichnet den Grad der Abhängigkeit der organisatorischen Einheit vom Träger. Diese begründet sich maßgeblich in ihrer rechtlichen Bindung und den dadurch gewährten Freiheiten bei

betrieblichen Entscheidungen. Im Fall der kommunalen Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit kann von einer geringen Eigenständigkeit ausgegangen werden. Sie steigt mit der zunehmenden Verlagerung von Kompetenzen zugunsten der Betriebsführung in Belangen des Unternehmensmanagements und der –strategie. Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit besitzen gegenüber den rechtlich nicht selbstständigen Unternehmen eine höhere Form der Eigenständigkeit (vgl. Kapitel 2.1.4).

Die Eigenständigkeit des kommunalen Betriebs kann sich in verschiedenen Feldern der Unternehmensführung zeigen. Ein Teilbereich bezeichnet bspw. die Abhängigkeit im Bereich der Mittelverwendung. Hierbei spielen die Vorgaben eine wesentliche Rolle, mit welcher der Träger seine organisatorische Einheit an sich bindet. Besonders strikte Vorgaben gelten dabei für die Regiebetriebe (vgl. Kapitel 2.3.1), die vollumfänglich an das kommunale Haushaltsrecht gebunden sind und faktisch über kein eigenes Budget verfügen. Andere Verfahren der Mittelbereitstellung sind die Zuteilung von Betriebsführungsentgelten (vgl. Kapitel 2.3.2) oder die Abrechnung tatsächlich erbrachter Leistungen zu kalkulierten Einheitspreisen im Rahmen eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses. Leistungen, ob pauschal vergütet oder verbrauchsscharf berechnet, sind intern immer den verschiedenen Produkten und Budgets zuzuordnen, um die tatsächlichen Ressourcenverbräuche ermitteln zu können. Dadurch soll die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung verbessert werden, weil die leistende Einheit marktangepasst kalkulieren muss (SCHÖNING 2008, S. 9 ff.). Weitere Bereiche, in denen sich die Eigenständigkeit der Organisation auswirken kann, sind das Personalmanagement, die Öffentlichkeitsarbeit und die Arbeit mit den verschiedenen politischen Gremien. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass durch einen hohen Grad der Eigenständigkeit die Organisation innerbetrieblich und in der Wahrnehmung von Geschäftsbetrieben mit externen Dritten als unabhängiges Unternehmen wahrgenommen wird. Die kommunale Trägerschaft tritt dahinter zurück.

Wegen der immer komplexer werdenden Aufgabenstruktur geht der Trend zur interkommunalen Zusammenarbeit und zur Zusammenarbeit kommunaler Unternehmen mit Betrieben aus der Privatwirtschaft. Die Möglichkeit, derartige Kooperationen einzugehen rückt bei der Wahl der Rechtsform zunehmend in den Vordergrund. Ziel ist nicht nur die Generierung von Know-how, sondern auch die Steigerung der Effizienz durch den Abbau von Überkapazitäten und Doppelstrukturen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 507 Rz. 20 ff.). Dabei ist die Zusammenarbeit auf der Basis vertraglicher Regelungen oder Beteiligungen möglich. Beides erfordert die rechtliche Selbstständigkeit des Unternehmens. Regie- und Eigenbetriebe sind hier gegenüber anderen Rechtsformen mit eigener Rechtspersönlichkeit benachteiligt. Sie können derartige Verbindungen nur durch die Trägerkommune eingehen. Die öffentlich-rechtliche Form der AöR kann dagegen eigenständig Verträge abschließen und sich im Rahmen der Aufgabenerfüllung an anderen Rechtssubjekten beteiligen. Die Möglichkeiten der Beteiligung anderer Kommunen an einer AöR sind durch die neuere Form der gemeinsamen Kommunalunternehmen möglich. Uneingeschränkt kann dagegen die GmbH im Rahmen von Verträgen und Beteiligungen agieren (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 507 Rz. 23 ff.).

Die Möglichkeiten der Zusammenarbeit erstrecken sich nicht nur auf andere Kommunen, sondern zunehmend auch auf private Dritte. Dies kann sich auf die ideelle Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen Personen oder die finanzielle Zusammenarbeit mit verschiedenartigen Interessengruppen auswirken. Ausschlaggebend ist oft die animierende Wirkung der Rechtsform auf potenzielle Unterstützer. Vornehmlich bieten sich hier die Chancen in der Gründung von Vereinen, um ehrenamtlich tätige Einzelpersonen zu binden. Gesellschaften des Privatrechts hingegen bieten durch Beteiligungen die Möglichkeit, um zusätzliches Kapital zu generieren. Alle Formen zusätzlicher Beteiligungen führen aber zu einer Minderung der umfassenden Steuerungskraft der Kommune (HAUSER 1987, S. 219). Die Indikatoren des Bereichs „Flexibilität und Eigenständigkeit“ stellt Abbildung 6 dar.

Abbildung 6: Aspekte der „Flexibilität und Eigenständigkeit“

2.2.4 Steuerung und Kontrolle

Kommunale Unternehmen neigen zur Verselbstständigung gegenüber der kommunalen Verwaltung. Dieses Phänomen ist im Besonderen bei privatrechtlichen Unternehmensformen der öffentlichen Hand zu erkennen (GASS 2003, S. 30). Bei der kommunalen Steuerung und Kontrolle der Organisationsformen handelt es sich regelmäßig um ein wichtiges Kriterium der Unternehmenswahl. Bedeutend ist der Umstand, dass bei Ausweitung der Kontrolle die Flexibilität des Handelns minimiert wird und umgekehrt. Eine übertriebene Kontrolle durch die kommunalen Gremien gleicht der Bevormundung der Entscheider eines Unternehmens, wodurch es zu den genannten Zielkonflikten kommen kann (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 697). Je mehr die Bürgerinnen und Bürger von der Aufgabe betroffen sind und je schwerwiegender die Folgen eines Fehlverhaltens bei der Erfüllung der Aufgabe für sie sein können, desto intensiver und umfangreicher muss die Kontrolle der ausführenden Organisation erfolgen (MÜLLER 1993, S. 343). Um eine Kontrolle und Steuerung grundsätzlich zu ermöglichen, müssen die Ziele der Unternehmung bereits im Vorfeld ausreichend und deutlich formuliert und festgeschrieben werden (SCHUPPERT 1981, S. 311). Dem Bereich „Steuerung und Kontrolle“ kommt wegen der gesetzlichen Regelungen für kommunale Unternehmen eine besondere Bedeutung zu (vgl. Kapitel 2.1.2).

Der Kontrollbedarf leitet sich nicht nur aus der bereits erläuterten Ingerenzpflicht zur Sicherstellung der Legitimationskette ab, sondern wird auch durch die Nothelferfunktion des Staates begründet. Damit garantiert er die Erfüllung von Aufgaben. Dass diese auch dann im Rahmen der rechtlichen Mindeststandards erfüllt werden, wenn die Ausführung der Aufgabe an Organisationsformen ausgelagert wurde, ist eine staatliche Grundverpflichtung. Darüber hinaus bestehen Interessen der Verwaltungsführung und der Rechtsaufsicht, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu kontrollieren und das gesetzkonforme Handeln sicherzustellen (MÜLLER 1993, S. 340). Dabei soll die Kontrolle die wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Ziele des Trägers realisieren, die notwendige Transparenz und Öffentlichkeit herstellen, die demokratische Legitimation gewährleisten, die Rechte und Interessen von Bürgerinnen und Bürgern sowie gesellschaftlicher Interessengruppen durch deren Mitwirkung in

Entscheidungsprozessen schützen. Eine weitreichende Verselbstständigung der Unternehmen ist zu verhindern (MÜLLER 1993, S. 341).

Der Begriff der Steuerung für den synonym auch die Begriffe Management, Controlling oder Einwirkung verwendet werden, bezieht sich im Wesentlichen auf die Möglichkeiten des Trägers in seinem Sinne lenkend, auf die Organisation einzuwirken. Die Kommune muss in der Lage sein, bereits im Prozess der Entscheidungsfindung ihren Willen einzubringen und durchzusetzen. Im Vordergrund steht das Agieren. Im Gegenteil dazu steht die Konfrontation mit endgültigen Entscheidungen, welche die gemeindlichen Organe befürworten oder ablehnen können (BÜCHNER 1982, S. 140; MÜLLER 1993, S. 352 f.). Dies kann sie durch Einwirkungen in den Bereichen der Normsetzung, des Personals, des Haushaltsrechts, der Haushaltskontrolle und der Unternehmensorganisation bzw. der Unternehmensverfahren realisieren (SCHUPPERT 1987, S. 762 ff.). Die Steuerung kann dabei durch Zielvorgaben erfolgen, die in Finanzplänen, Unternehmenssatzungen und –konzepten oder Zielbildern festgeschrieben werden. Im Zuge der Organisationsentscheidung kann der Umfang der Einflussnahme vertraglich oder in Satzungen gestaltet werden. Durch Personalentscheidungen, Neu- oder Umbesetzungen, Vertragsverlängerungen oder –auflösungen kann die Kommune ebenfalls steuernd einwirken. Ferner können konkrete Entscheidungen durch die Organe der Organisationsform, der Fach- und Finanzbehörde oder ggf. der Aufsichtsräte die Entwicklung des Unternehmens beeinflussen. Auch die Einflussnahme auf die Tarifgestaltung beim Verkauf der Produkte oder Leistungen haben steuernde Wirkung (MÜLLER 1993, S. 355 f.).

Die Organisationsform hat dadurch unterschwellig immer auch eine politische Bedeutung, weil die Politik auf die Erreichung von Zielen Einfluss hat. Daher wird nicht ausschließlich zu Kontrollzwecken, sondern auch zur Beeinflussung der strategischen Ausrichtung im Sinne der politischen Ziele auf die Organisationen eingewirkt. Derartige Eingriffe können fördernd auf die Realisierung der angestrebten Ziele wirken, aber in anderen Punkten für das Unternehmen auch unweigerlich nachteilige Konsequenzen haben. Dieser Umstand wird als Organisationsdilemma bezeichnet (KLAGES 1977, S. 45 f.). So geht der Ausbau der Kontroll- und Einwirkungsmöglichkeiten oft zu Lasten der Flexibilität und der Wirtschaftlichkeit des Unternehmens. Dies bewirkt ein fortwährendes Spannungsverhältnis zwischen der Bindung des Unternehmens an die Ziele der Verwaltung und der Einräumung von Handlungsfreiheiten (PÜTTNER 1984, S. 133). Daraus ergibt sich ein Konkurrenzverhältnis zwischen der wirtschaftlichen Orientierung an Zweckmäßigkeitskriterien und der öffentlich-rechtlichen Bindung. Der wirtschaftliche Handlungsspielraum erfordert für die Führungskräfte Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und Eigenverantwortlichkeit, um effizient und rentabel zu arbeiten. Die Auswahl der Organisationsform muss den Zielkonflikt dieser Freiheiten mit den öffentlichen Kontrollbedürfnissen weitgehend minimieren (MÜLLER 1993, S. 335; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 502 Rz. 2 ff.).

Die interne Organisation der gewählten Unternehmensform muss klar zwischen der Verantwortung und der Kontrolle unterscheiden. Die fehlende Abgrenzung macht Entscheidungsprozesse schwerfällig und in der Folge teuer (HAUSER 1987, S. 34; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 503 Rz. 6). Unselbstständige Regie- und Eigenbetriebe sind nicht geeignet, den Ausgleich zwischen den divergierenden Zielsetzungen zu erreichen. Die Organisationsformen sind durch die fehlende Eigenständigkeit zu stark der Einflussnahme der Kommune unterstellt. Dagegen können mit der AöR und insbesondere mit der privatrechtlichen Eigengesellschaft flexible Verschiebungen zu einem Ausgleich führen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 506 Rz. 17 ff.). Klare Organisationsstrukturen und die Bindung an öffentlich-rechtliche Vorgaben sind bei ihnen aber zusätzlich sicherzustellen, weil diese mit zunehmender Verselbstständigung abnehmen (MÜLLER 1993, S. 337). Während bei den Organisationsformen der unmittelbaren Verwaltung Weisungen der übergeordneten Führungsebene gegenüber dem Betrieb ausreichen, sind bei Betriebsformen der mittelbaren Verwaltung die Zielbindungen bei der Gründung vorzunehmen. Spätere Änderungen oder Konkretisierungen gestalten sich

zunehmend aufwändiger, weil der Prozess der Umsetzung entsprechende Verfahrensschritte fordert (MÜLLER 1993, S. 374).

Die Ausführungen zeigen die Wechselwirkungen zwischen den erfolgs- und steuerungsrelevanten Bereichen. Insbesondere das Dilemma zwischen der Eigenständigkeit der Organisationseinheit und der öffentlichen Kontrolle sind hinsichtlich der späteren Ableitung von Kriterien des betrieblichen Erfolgs besonders zu fokussieren. Die Bedeutung, die diesen beiden Bereichen zukommt, muss sich in der vorzunehmenden Wertung der Kriterien widerspiegeln. Für den Bereich der „Steuerung und Kontrolle“ können die Indikatoren gemäß Abbildung 7 abgeleitet werden.

Abbildung 7: Aspekte der „Steuerung und Kontrolle“

2.2.5 Betriebswirtschaft

Obwohl aus den Ausführungen zur Leistungsbeurteilung bei kommunalen Organisationseinheiten ersichtlich wird, dass die Reduktion von Tätigkeiten der öffentlichen Hand auf betriebswirtschaftliche Aspekte zu kurz greift und die ausschließliche Bewertung von Kennzahlen den komplexen Anforderungen der Aufgaben nicht gerecht wird (vgl. Kapitel 2.1.5), kann der Bereich nicht vollständig ausgeblendet werden und ist bei der Betrachtung des Erfolgs angemessen zu berücksichtigen. Er bildet neben den vier beschriebenen erfolgs- und steuerungsrelevanten Themenfeldern die fünfte Säule zur Beurteilung des Erfolgs einer kommunalen Organisationseinheit. Ihre Berechtigung ergibt sich für die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommune aus den Wirtschaftsgrundsätzen nach § 109 GO NRW. Sie nennen als Zielgröße eines anzustrebenden Gewinns mindestens die Höhe der marktüblichen Verzinsung des Eigenkapitals. Der Gewinn wird dabei der nachhaltigen Erfüllung des öffentlichen Zwecks untergeordnet. Diese Forderung trifft auf nichtwirtschaftliche Einrichtungen der Städte und Gemeinden nicht zu, weil sie im Zusammenhang mit einer Gewinnerzielung nicht genannt werden. Anwendbar sind für sie jedoch die allgemeinen Haushaltsgrundsätze nach § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW. Diese fordern von den Städten und Gemeinden eine wirtschaftliche, sparsame und effiziente Haushaltsführung auch bei der Erstellung von Leistungen aus dem nichtwirtschaftlichen Bereich.

Speziell für den Bereich der Grünflächenunterhaltung ergeben sich Vergleichsmöglichkeiten mit der Privatwirtschaft. Entgegen anderen hoheitlichen Aufgaben, die mangels privater Anbieter keinem Vergleich unterworfen werden können, gibt es für gärtnerische Leistungen am freien Markt Angebote. Sie können durch die Städte und Gemeinden in unterschiedlichem Umfang in Anspruch genommen werden. Durch die zu beziffernden Einkaufspreise und die Beschreibung der zu liefernden Qualität ist eine monetäre Bewertung der gärtnerischen Leistung möglich. Kommunen stehen damit vor der Frage, ob sie die Arbeiten der Grünflächenpflege selber durchführen oder durch externe Unternehmen vornehmen lassen. Im Rahmen dieser sog. Make-or-buy-Entscheidung wäre für eine definierte, in der Qualität vergleichbare Leistung die Variante zu wählen, welche die Arbeiten zum günstigsten Preis erledigt. In diesem Sinne würde sich die ausführende Einheit auf die jeweiligen Kernkompetenzen konzentrieren und alle Bereiche auslagern, die sie nicht kostengünstig erbringen kann (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 261 ff.).

Der Ansatz kann zu Konflikten mit anderen Zielen der Kommune führen. Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass eine direkte Vergleichbarkeit von Leistungen privater Dritter mit der öffentlichen Hand dann nicht gegeben ist, wenn die Zielsetzung der Leistungserbringung über die reine Fachlichkeit hinausgeht. Es ergeben sich dann Probleme, den Output in Form des gesellschaftlichen Mehrwertes zu messen (vgl. Kapitel 2.1.5). Monetär ausgerichtete Vergleiche zwischen der Privatwirtschaft und den Städten und Gemeinden sind daher nicht zielführend. Besser kann die Sonderstellung der Kommunen durch Vergleiche zwischen den Städten und Gemeinden selbst vorgenommen werden. Hierzu eignet sich die Arbeit in interkommunalen Vergleichsringen. Dabei werden Kennzahlen für definierte Leistungen ermittelt, welche sie messbar machen und damit Rückschlüsse erlauben, ob gesetzte Ziele erreicht werden oder nicht. Durch die Verbindung von Zielen und Kennzahlen, einer Bewertung der Zielerreichung und der Ergreifung zielgerichteter Maßnahmen ist die Steuerung der operativen Einheit möglich. Interkommunale Vergleiche bieten die Möglichkeit, in einem kontinuierlichen und langfristigen Prozess die Veränderungen nachzuvollziehen und dabei sowohl die monetären und als auch die nicht monetären Ziele der Kommune in die Betrachtung einfließen zu lassen. Die Gegenüberstellung der Kennzahlen mit Benchmarkwerten, die aus der Gesamtheit der eingebrachten Erfahrungen abgeleitet werden, ermöglicht der jeweiligen Organisationseinheit die Einordnung der eigenen Leistungsfähigkeit anhand externer Fixpunkte (BERGER 2008, S. 2 ff.).

Eine ähnliche Orientierung ermöglichen Referenzwerte, die durch die Fachorganisationen zu spezifischen Leistungen erstellt wurden. Auch sie berücksichtigen durch die Fokussierung auf die Städte und Gemeinden deren besondere Anforderungen und Rahmenbedingungen. In 2004 wurde durch den Arbeitskreis „Organisation und Betriebswirtschaft“ der GALK eine Fragebogenerhebung im Bereich der Maschinen und Geräte der kommunalen Grünflächenpflegebetriebe durchgeführt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass die maschinelle Ausstattung im kommunalen Grünflächenmanagement für die effiziente Erledigung der Aufgaben entscheidend ist. Es wurde ermittelt, dass sich die Kosten für Arbeitskräfte (AK) bei einem durchschnittlichen Betrieb auf einen Anteil von ca. 70 % der Gesamtkosten belaufen und eine gute maschinelle Ausstattung zur Senkung der Kosten in der Grünflächenunterhaltung daher entscheidend ist. Es wurden Grundzahlen erhoben und um stark abweichende Werte bereinigt. Der daraus berechnete Medianwert wurde bzgl. seiner Aussagekraft bewertet. Die Ergebnisse markieren Kennzahlen für den jeweiligen Bereich, die einen optimalen Erfüllungsgrad abbilden sollen. Tabelle 3 zeigt Grundzahlen und Kennzahlen, die definiert wurden.

Tabelle 3: Kennzahlen der GALK zur Maschinenausstattung (nach DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 ff.)

Ermittelte Grundzahl (G)	Berechnete Kennzahl (Anschaffung= KA; Reparatur= KR)
G1: Anschaffungswert der Maschinen und Geräte: Summierter Neupreis der verwendeten Maschinen und Geräte	KA1: Prozentsatz des Anschaffungswertes vom Jahresumsatz (G1:G2): Kennzahl zum Umfang der Maschinenausstattung, GALK-Empfehlung 40-60 %
G2: Verwaltungshaushalt für die Unterhaltungskosten (Verfügbares Budget für die Unterhaltung aller Objektarten in Eigenregie, außer Friedhöfe und extensive Flächen wie Wald usw.)	KA2: Anschaffungswert im Verhältnis zur Anzahl der Arbeitskräfte (G1:G3): Kennzahl zur Ausstattung der Arbeitskräfte mit Maschinen, Abweichung nach unten kann maschinelle Unterversorgung bedeuten, GALK-Empfehlung: 30-50 Tsd. €/AK bei 7 ha Fläche/AK/Jahr
G3: Anzahl der Gärtner und Arbeiter (Anzahl der Personalstellen ohne Friedhöfe und extensive Flächen wie Wald usw.)	KA3: Anschaffungswert im Verhältnis zur Flächengröße (G1:G5): Kennzahl der Ausstattung bezogen auf die Gesamtbearbeitungsfläche in Eigenregie, GALK-Empfehlung: 0,40 - 0,50 €/m²
G4: Anzahl der mit der Reparatur und Wartung befassten Arbeitskräfte (Mechaniker mit ausschließlichem Bezug zu Maschinen und Geräten)	KA4: Investitionskosten im Verhältnis zum Anschaffungswert (G1:G7): GALK-Empfehlung: ca. 10 % des Anschaffungswertes für Investitionen
G5: Größe der Pflegeflächen in Eigenregie (Alle Flächen in Unterhaltungsverantwortung des Betriebs ohne Friedhöfe und extensive Flächen, wie bspw. Wald)	KR1: Reparaturkosten im Verhältnis zu den Anschaffungskosten (G1:G6): Die Kennzahl wird durch das Alter und die Art der Maschine beeinflusst, GALK-Empfehlung: 8 - 12 %
G6: Reparatur- und Wartungskosten in € (Gesamtkosten für Personal und Verbrauchsmaterialien, Ersatzteile der Werkstatt ohne Kraftstoffkosten und Versicherungen)	KR2: Reparaturkosten im Verhältnis zum Umsatz (G6:G2): Kennzahl als Hilfsgröße, GALK-Empfehlung: 5 %
G7: Investitionshaushalt für Maschinen und Geräte (Ansatz der investiven Mittel für das betrachtete Haushaltsjahr)	KR3: Anzahl der Werkstattmitarbeiter zu Gärtnern (G3:G4): GALK-Empfehlung: ein Mechaniker auf 30 Gärtner
	KR4: Anzahl der Werkstatthandwerker zum Anschaffungswert (G1:G4): GALK-Empfehlung: 1 Mechaniker für einen Maschinenbestand von 800 Tsd. € bis 1,2 Mio. €

Neben den Kennzahlen im Bereich der Maschinen und Geräte sind die Unterhaltungskosten für verschiedene Grünanlagentypen, wie bspw. Parkanlagen, Kinderspielplätze oder Straßenbegleitgrün Gegenstand der Betrachtung. Die KGSt führt im Bereich Grünflächenpflege regelmäßig Vergleichsringe durch, die sich mit der Arbeit des operativen Grünflächenmanagements beschäftigen. Innerhalb der Vergleichsringe werden Kennzahlen erhoben, die sich auf quantitative und qualitative Aspekte der städtischen Grünstrukturen sowie deren zeitlichen und monetären Unterhaltungsaufwand beziehen. Erhoben werden bspw. die durchschnittlichen Zeitansätze für die Pflege bestimmter Anlagentypen und Bepflanzungsarten und die Kosten je Flächeneinheit (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016a, S. 6 ff.). Auch die GALK hat sich mit der Ermittlung von Kennzahlen für die verschiedenen Grüntypen der Städte und Gemeinden beschäftigt. Bei der Betrachtung steht für sie der Werterhalt im Vordergrund. Um diesen zu gewährleisten, müssen alle für die Grünanlage notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen erfasst werden. Die Ermittlung von Kennzahlen erfordert innerhalb der operativen Einheit eine differenzierte Erfassung und Zuordnung der entstehenden Kosten. Leistungs- und Flächendaten liegen in den Kommunen

aber nicht flächendeckend vor[5]. Ohne die Kenntnisse der eigenen Unterhaltungskosten fehlt jedoch die notwendige Transparenz, um die Abwägung zwischen Eigenleistung und Leistungszukauf vorzunehmen oder gegen pauschale Budgetkürzungen zu argumentieren. Weil die notwendigen Aufwendungen für eine Objektart stark von den verwendeten Materialien und der Wertigkeit der Gestaltung abhängen, können nur Kostenbereiche angegeben werden. So liegen die Unterhaltungskosten für die Objektart „Grün- und Parkanlage“ zwischen 1,20 €/m² und 4,50 €/m² (ESCHENBRUCH 2012, S. 1 ff.).

Die Anwendung der Kosten- und Leistungsrechnung vereinfacht die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Pflegemaßnahmen. Die Herstellung einer vollständigen Transparenz erscheint jedoch wegen der komplexen Anforderungen an die Leistungserfassung und –bewertung nicht möglich. Dazu wären die Arbeits- und Maschinenstunden sowie die eingebrachten Materialmengen zu erfassen und exakt den einzelnen Aufgaben zuzuordnen. Hinzu kommen die Gemeinkosten wie bspw. Kosten der EDV, die den verbrauchenden Einheiten zugeordnet und anschließend auf ihre Leistungseinheiten verteilt werden (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 263 ff.). Diese daraus entwickelten Kennzahlen, die sich maßgeblich auf die Erfassung und Zuordnung von Arbeitszeiten durch die operativen Kräfte stützen, variieren daher in der Genauigkeit um 10-15 % gegenüber gemessenen Zeiten. Dies ist eine Folge von Ungenauigkeiten bei der Dokumentation. Das Verfahren hat aber gegenüber der Messung den entscheidenden Vorteil, dass es nur 10 % des Aufwandes verursacht (WITTLAGE 1986, S. 80).

Bei der Ermittlung der Kennzahlen in der Grünflächenpflege kommt wegen des hohen Anteils der Personalkosten dem Personalmanagement eine besondere Bedeutung zu. Der Bedarf an Mitarbeitern, die für die Durchführung der anfallenden Arbeiten benötigt werden (Soll), ist das Ergebnis der Personalberechnung. Dem Soll steht die Produktivzeit der Beschäftigten gegenüber, die für die Erledigung der Arbeiten tatsächlich zur Verfügung stehen. Neben der Produktivzeit fallen weitere Zeiten an, die nicht für die Tätigkeit in den Grünanlagen verwendet werden können. Dabei handelt es sich um nicht produktive Arbeitszeiten wie Pausen-, Rüst- oder Verlustzeiten auf der Ebene des Mitarbeiters, der Arbeitsgruppe oder innerhalb des Stützpunktes. Hinzu kommen die Wegezeiten, Ausfallzeiten durch Urlaub, Krankheit und Fortbildungen und sonstige Zeiten, die zur organisatorischen Abstimmung benötigt werden. Die reine Zeit für die Grünflächenpflege vor Ort liegt bei 40-60 % der Bruttoarbeitszeit. Die Produktivzeit bezeichnet die individuelle Leistungsfähigkeit des Betriebs und lässt sich durch minutenscharfe Arbeitszeiterfassung und Tagesablaufaufnahmen bestimmen. Sie kann insbesondere aufgrund der spezifischen Rüst- und Wegezeiten stark variieren. Es ist zu berücksichtigen, dass der Bedarf an Soll-Arbeitsleistung innerhalb eines Jahres aufgrund der Winterruhe variiert (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 240 ff.).

Die Ermittlung der Produktivzeiten der Mitarbeiter ist ein wichtiger Indikator, der organisatorische Schwächen des Betriebs aufzeigen kann. Er ist ein regelmäßiger Bestandteil der kommunalen Vergleichsringe. Zu diesen Kennzahlen zählt auch die Facharbeiterquote. Sie drückt den Anteil der Beschäftigten mit einer fachlichen Ausbildung zu der Gesamtheit der Belegschaft aus. (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016b, S. 4). Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen gelernten und ungelernten Kräften wird für die wirtschaftliche Aufgabenerledigung als wichtig erachtet (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016b, S. 23). Eine Angabe zur optimalen Ausprägung der Quote im operativen Grünflächenmanagement fehlt. Für einen Bauhof mit typischen Aufgabenbereichen wird die anzustrebende Facharbeiterquote zwischen

[5] Durch den Arbeitskreis „Organisation und Betriebswirtschaft“ der GALK wurden die in 1997 erhobenen Kennzahlen im Rahmen einer erneuten Erhebung in 2012 angepasst. Dabei mussten die Verantwortlichen feststellen, dass zahlreiche Grünflächenämter nicht über ausreichende Zahlen verfügten. Viele Kommunen hatten aus Kostengründen keine digitalen Karten, um ein Grünflächeninformationssystem (GRIS) zu erstellen. Damit fehlten die Flächen, um Einheitspreise bilden zu können (ESCHENBRUCH 2012, S. 2).

35 % und 40 % der Belegschaft als ausreichend erachtet. Diese Größe wird aus der Teamstärke abgeleitet, die i. d. R. zwischen zwei und fünf Arbeitskräften besteht (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1988, S. 35). Eine Facharbeiterquote bis zu 50 % wird bei überörtlichen Prüfungen als akzeptabel angesehen. Wird der Wert unterschritten kann die zeitnahe, fachgerechte Ausführung nicht gesichert werden. Ist die Facharbeiterquote höher, verursacht das höhere Personalaufwendungen (RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ 2013, S. 92). Die Nennung der Kennzahlen im Bereich der Betriebswirtschaft und des Personalmanagements ist nicht abschließend, sondern kann betriebs- und aufgabenbezogen beliebig fortgesetzt werden.

Zum Bereich der „Betriebswirtschaft“ gibt es in der Literatur zahlreiche Ausführungen. Auch innerhalb der Diskussion über die Leistungsfähigkeit von Organisationseinheiten der öffentlichen Hand werden betriebswirtschaftliche Aspekte regelmäßig thematisiert. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft kann der Bereich wegen der unterschiedlichen Zielsetzung kommunalen Handelns bei der Aufgabenerledigung nicht der alleinige Aspekt sein, der für die Beurteilung herangezogen wird (vgl. Kapitel 2.1.5). In Abbildung 8 dargestellte Indikatoren sollen im Verlauf dieser Ausarbeitung bei der Erhebungen zum betrieblichen Erfolg berücksichtigt werden, weil hierdurch die Kostenarten Personal, Maschinen und Geräte sowie die Kosten der Leistung in die Betrachtung einfließen.

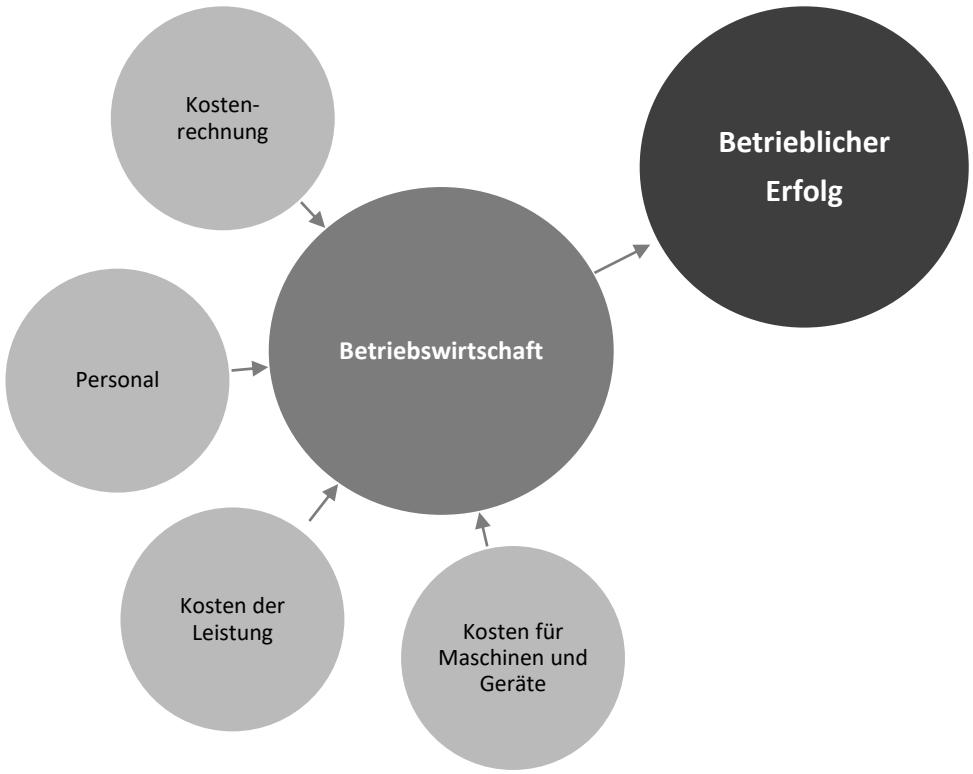


Abbildung 8: Aspekte der „Betriebswirtschaft“

2.2.6 Sonstige Kriterien

Aufgrund der bisherigen Ausführung wird deutlich, dass bei der Beurteilung der Leistungen des operativen Grünflächenmanagements die Anforderungen an nichtwirtschaftliche Einrichtungen anzusetzen sind (vgl. Kapitel 2.1.4). Da die vorherrschenden Organisationsformen Regiebetriebe, Eigenbetriebe und AöR sind (vgl. Kapitel 2.1.4 und 4), bei denen es sich jeweils um öffentlich-rechtliche Organisationsformen handelt, gelten viele gesetzliche Vorgaben für alle in gleicher Weise. Darüber hinaus existieren Gesetze, die für alle Rechtsformen verbindlich sind. Unterschiede zwischen den Organisationsformen ergeben sich in der Folge nicht mehr. Auf die

nachfolgenden Aspekte wird wegen der fehlenden Bedeutung für die Organisationsformenwahl nicht eingegangen.

Der erste Bereich betrifft die Haftungsbegrenzung des Trägers. Durch § 108 Abs. 1 Nr. 3 und 5 GO NRW wird die Kommune dazu verpflichtet, die Haftung für Verbindlichkeiten ihrer privatrechtlichen Unternehmung zu begrenzen. Zwischen den öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen bestehen diesbezüglich Unterschiede, die bei der Auswahl zu berücksichtigen sind. Das gilt gerade im Hinblick auf Verpflichtungen der Kommune gegenüber Dritten (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 704). Ein Motiv bei der Rechtsformenwahl kann daher die Begrenzung der Haftung auf das Unternehmenskapital sein (EHLERS 1984, S. 315 f.). Dazu muss die Organisationseinheit eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und über Betriebskapital verfügen.

Regie- und Eigenbetriebe erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Vertragliche Verpflichtungen werden von der Trägerkommune eingegangen. Ebenso ist dieser Umstand bei den AöR hinfällig, weil die Kommune durch die Gewährträgerhaftung „subsidiär und unbeschränkt für die Verbindlichkeiten des Unternehmens“ eintritt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 514 Rz. 56). Damit fällt der Aspekt der Haftungsbeschränkung bei den öffentlichen Unternehmensformen weg. Bei der GmbH ist er jedoch zu beachten. Hier kann der Rückgriff auf das Vermögen des Gesellschafters nur erfolgen, wenn entsprechende vertragliche Regelungen das vorsehen.

Aus der Übertragung von Pflichtaufgaben kann sich die Verpflichtung der Kommune zum Erhalt der Gesellschaft und damit zur uneingeschränkten Haftung über das Gesellschaftskapital hinaus ergeben. Bei Gesellschaften, die freiwillige Aufgaben der Kommune erfüllen, kann die Gemeinde selber entscheiden, ob sie eine drohende Insolvenz abwendet oder nicht (GASS 2003, S. 78 ff. WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 514 Rz. 55 f.). Weil privatrechtliche Organisationsformen im operativen Grünflächenmanagement in der Praxis keine Rolle spielen, entfällt die Haftungsbegrenzung als Kriterium der Organisationsformenwahl.

Auch die Finanzierung der Rechtsformen ist für den Fortgang der weiteren Untersuchung unerheblich. Die Errichtung der verschiedenen Betriebsformen verursacht zwar spezifische Kosten für bspw. notarielle Beglaubigungen, Veröffentlichungen und Eintragungen oder Grunderwerbssteuern für die Übertragung von Grundstücken. Sie sind zu berücksichtigen und mit den geplanten Einsparungen oder Effizienzsteigerungen ins Verhältnis zu setzen. Regelmäßige Kosten der Unternehmen im laufenden Betrieb können aufgrund ihrer Höhe vernachlässigt werden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 518 Rz. 71 ff.). Die Errichtung einer neuen Organisationseinheit innerhalb der Verwaltung erfordert nur einen Verwaltungsakt, sofern die gesetzlichen Rahmenbedingungen bereits gegeben sind. Ebenso verhält es sich bei der Errichtung von Unternehmen privaten Rechts (MÜLLER 1993, S. 330).

Daneben werden in der Literatur unterschiedliche Ansichten zur Finanzierung von kommunalen Unternehmen vertreten. Während die eine Seite eine höhere Kreditwürdigkeit bei privatrechtlichen Unternehmen sieht, weil hier die Möglichkeiten der Zwangsvollstreckung gegeben sind und eine eigene Substanz als Haftungsgrundlage vorhanden ist, gehen andere von einer besseren Einschätzung für juristische Personen öffentlichen Rechts aus. Diese hätten uneingeschränkt haftend die Trägerkommune hinter sich, welche am Markt regelmäßig bessere Kreditkonditionen bekommt, als Dritte aus der Privatwirtschaft. Dies kann als Indiz gedeutet werden, dass die höhere Kreditwürdigkeit bei den Kommunen und den öffentlich-rechtlichen Unternehmen liegt. Gerade dieser Umstand widerlegt die erstgenannte Einschätzung (MÜLLER 1993, S. 331).

Der Vorteil bei der Kreditaufnahme liegt bei privatwirtschaftlichen Unternehmen eher darin, dass die Entscheidungswege kürzer und notwendige Formalitäten geringer sind, als dies bei einer Kommune der Fall ist, bei der ggf. kommunalaufsichtliche Belange berücksichtigt werden müssen (GASS 2003, S. 86). Auch können privatrechtliche Unternehmen durch die Beteiligungen

Dritter ihre Eigenkapitalausstattung verbessern. Diese Variante ist weniger risikoreich als die Aufnahme von Krediten und darüber hinaus auch kostenneutral. Der Weg der Eigenkapitalerhöhung ist den öffentlich-rechtlichen Organisationen mangels Beteiligungsmöglichkeiten verwehrt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 517 Rz. 67 f.). Aufgrund der quantitativ und qualitativ planbaren Aufgaben des operativen Grünflächenmanagements und des verhältnismäßig geringen Kapitalbedarfs in diesem Bereich, erscheint insgesamt die Finanzierung des Unternehmens nicht ausschlaggebend für die Organisationsentscheidung der Städte und Gemeinden.

Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Unternehmen bestehen im Bereich der gesetzlichen Anforderungen an das Haushalts-, Berichts-, Rechnungs- und Prüfwesen. Hier wird regelmäßig unterstellt, dass die Möglichkeiten im privatrechtlichen Bereich besser für eine wirtschaftliche Betriebsführung geeignet sind, als im öffentlich-rechtlichen Sektor. In diesem seien die Erfolge durch die Verwendung des kameralistischen Haushaltssystems schlechter darstellbar (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 714). Letzterer Aspekt dürfte mit der Einführung des neuen kommunalen Finanzmanagements (NKF) ausgeräumt sein. Nach § 1 Abs. 1 NKF Einführungsgesetz NRW ist für die Kommunen verpflichtend, zum 01.01.2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen und die Finanzbuchhaltung nach dem System der doppelten Buchführung zu führen. Zuvor gab es einen vierjährigen Übergangszeitraum zur flächendeckenden Umstellung.

Durch die Änderungen soll eine verbesserte Wirtschaftlichkeit, mehr Effektivität und Transparenz erreicht werden. Die Maßnahme fügt sich in eine Reihe weiterer Änderungen im Rahmen einer Verwaltungsreform ein (MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2016a). Grundsätzlich unterliegen kommunale Organisationsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit dem kommunalen Haushaltsrecht. Die Verfahren sind von Genehmigungsvorbehalten und der Kontrolle durch die interne und externe Rechnungsprüfung gekennzeichnet. Eigenbetriebe können als Sondervermögen weitergehende Freiheiten in Anspruch nehmen, als Regiebetriebe. Einer Kontrolle durch die zuständigen Stellen entgehen sie aber nicht. Das wird durch die Verwendung einer privatrechtlichen Organisationsform möglich, weil nur das Verhalten der öffentlichen Hand als Gesellschafter geprüft wird, i. d. R. aber nicht die Gesellschaft als solche (MÜLLER 1993 f.). Die Aspekte besitzen wegen der bereits genannten Verwendungstypik der Rechtsformen keine Bedeutung in der betrieblichen Praxis.

Ein weiterer Bereich, der im Rahmen dieser Ausarbeitung für Organisationsentscheidungen im operativen Grünflächenmanagement vernachlässigt werden kann, ist die Vergabe von Leistungen nach Teil A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) und der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A). Der Zukauf von Bau- und Dienstleistungen ist im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) geregelt. Kommunen sind Gebietskörperschaften und haben damit als öffentliche Auftraggeber nach formalen Kriterien und Verfahren zu vergeben. Dies gilt auch für rechtlich unselbstständige Organisationsformen wie bspw. Regiebetriebe, weil ihnen die rechtliche Selbstständigkeit fehlt. Das macht die Trägerkommune zum eigentlichen Auftraggeber. Als öffentliche Auftraggeber zählen auch die „gemeindeunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts“ (INGENSTAU et al. (Hrsg.) 2017, S. 60 f.). Zu ihnen zählt die AöR.

Wirtschaftlich tätige Gesellschaften von Kommunen fallen nach § 99 Nr. 4 GWB nur in bestimmten Fällen unter die Regelungen für die Vergabe. Privatrechtliche Gesellschaften sind nur soweit an die VOB/A gebunden wie dies durch den Zuwendungsgeber bestimmt wird oder sofern ein VOB-Vertrag eines öffentlichen Auftraggebers erhalten wurde und dieser an einen Nachunternehmer weitergegeben wird. Auch bei privatrechtlichen Eigengesellschaften zur Wahrnehmung nichtwirtschaftlicher Tätigkeiten im Allgemeininteresse werden nach § 99 Nr. 2 GWB verbindliche Anforderungen an die Vergabe von Leistungen gestellt. Schwierigkeiten können bei der Abgrenzung der Begriffe „Allgemeininteresse“ und „nichtwirtschaftlich“

bestehen. Dies ist im Einzelfall zu prüfen und auszulegen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 558 ff.). Liegt keine vergaberechtliche Bindung vor, kann die Beauftragung frei vorgenommen werden. Damit besteht bei der Auswahl der ausführenden Firmen ein deutlich größerer Spielraum. Durch die freien Verhandlungen können günstigere Konditionen ausgehandelt werden und das Unternehmen kann flexibler auf Angebote reagieren. Es besteht ein politischer oder strategisch geprägter Entscheidungsspielraum bei der Vergabe von Aufträgen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 517 Rz. 70). Zur Begründung der mangelnden Bedeutung wird auf die Verwendungstypik der Praxis verwiesen.

Einen letzten Bereich bildet die Besteuerung der Organisationseinheiten. Steuerlich lassen sich grundsätzlich drei verschiedene Tätigkeitsbereiche der Gemeinde unterscheiden. Alle Betätigungen können entweder einem Betrieb gewerblicher Art (BgA), einer hoheitlichen Tätigkeit oder der Vermögensverwaltung zugeordnet werden. Die Abgrenzung in den Übergangsbereichen kann schwierig sein und lässt sich zum Teil nur durch eine sehr differenzierte Betrachtung der Aufgaben klären. So fallen Steuern im Bereich der Vermögensverwaltung nur durch die Versteuerung der Erträge an (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 344 Rz. 1 f.). Bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben sind Körperschaften und Personen des öffentlichen Rechts nicht steuerpflichtig. Relevant wird die Besteuerung bei der Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten und dem Vorliegen eines Betriebs gewerblicher Art. Dieser wird besteuert. Hier sind die Vor- und Nachteile der privatrechtlichen Unternehmen und öffentlich-rechtlichen Organisationsformen hinsichtlich der Höhe der Besteuerung zu prüfen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 297; vertiefend in WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 345 ff.).

Die Höhe der Steuerbelastung richtet sich im Wesentlichen nach den jeweiligen spezifischen gesetzlichen Vorgaben. Sie erfordern eine individuelle Betrachtung des Unternehmens. Pauschale Aussagen sind dahingehend nicht zielführend (vgl. KRÜGER & KÖHLER 2002, S. 526 ff.). Auch die Änderungen, die das Steuerrecht innerhalb kurzer Zeitspannen erfährt, lassen die Steuersituation von Unternehmen nur bedingt als aussagekräftiges Auswahlkriterium wirken (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 510 Rz. 31). Die Steuerfreiheit öffentlich-rechtlicher Unternehmen mit hoheitlichen Aufgaben hat nicht uneingeschränkt positive Auswirkungen. Auf die erbrachten Leistungen muss keine Umsatzsteuer berechnet werden und Gewinne aus diesen Tätigkeiten sind ebenfalls steuerfrei. Dies fällt i.d.R wegen der defizitären Betätigung und dem damit verbundenen Zuschussbedarf für die Erbringung der Leistung nicht ins Gewicht.

Relevanter und nachteilig für die Kommune ist die fehlende Möglichkeit des Vorsteuerabzugs. Insbesondere bei Bereichen mit erhöhtem Investitionsbedarf sind die Kosten dadurch höher (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 345 Rz. 8). Dieser Umstand ändert sich, wenn für die Ausführung hoheitlicher Tätigkeiten eine privatrechtliche Organisationsform verwendet wird (HAUSER 1987, S. 133). Auch die Besteuerung entfällt wegen der in der Praxis dominierenden Verwendung öffentlich-rechtlicher Organisationsformen und dem Charakter des operativen Grünflächenmanagements als nichtwirtschaftliche Aufgabe der Städte und Gemeinden. Auf Basis der vorhergegangenen Ausführungen lassen sich die unberücksichtigten Themenbereiche gemäß Tabelle 4 zusammenfassen.

Tabelle 4: Sonstige Kriterien der Rechtsformenwahl

Übergreifende Vorgaben	wegen Aufgabencharakter unerheblich
• Haftungsbegrenzung durch den Träger • Haushalts-, Berichts-, Rechnungs- und Prüfwesen • Vergabe nach VOL/A und VOB/A	• Finanzierung • Steuerwesen

2.3 Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung

Das operative Grünflächenmanagement kann im Sinne des § 107 Abs. 2 GO NRW als nichtwirtschaftliche Tätigkeit der Städte und Gemeinden eingestuft werden, weil es die Anforderungen an öffentliche Einrichtungen erfüllt (vgl. Kapitel 2.1.4). Dies ist zumindest dann gegeben, wenn die Unterhaltung der kommunalen Liegenschaften, der innerstädtischen Grünflächen im Verkehrsraum und die Pflege der öffentlichen Parkanlagen den Inhalt des betrieblichen Zwecks ausmachen. Damit werden die Leistungen zur Deckung des Eigenbedarfs oder im Bereich der Erholung erbracht. Diese sind als Grundlage für eine derartige Einstufung erforderlich (vgl. § 107 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 GO NRW).

Dadurch ergeben sich Vorgaben bzgl. der möglichen Rechts- und Organisationsformen. Dem Bereich der unmittelbaren Verwaltung werden der Regiebetrieb und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung zugeordnet. Sie stellen organisatorische Abgrenzungen innerhalb der Kommunalverwaltung dar. Daneben kann das operative Grünflächenmanagement auch als AöR oder als GmbH geführt werden. Die beiden Rechtsformen begründen eine eigene Rechtspersönlichkeit der Organisationseinheit, die damit eigenständig neben der Kommune steht. Zu den Rechtsformen der mittelbaren Verwaltung gehört auch der Eigenbetrieb, der aus rechtlichen Gründen für die Organisation nichtwirtschaftlicher Aufgaben nicht verwendet werden darf. Er wird innerhalb des Kapitels dennoch ausführlich behandelt, weil das ihm zugrunde liegende Eigenbetriebsrecht in weiten Teilen auch auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung anwendbar ist. Abbildung 9 ordnet die Organisationsformen des operativen Grünflächenmanagements ein. Um die Vor- und Nachteile einer Organisationsform beurteilen zu können, werden diese nachfolgend im Detail vorgestellt.

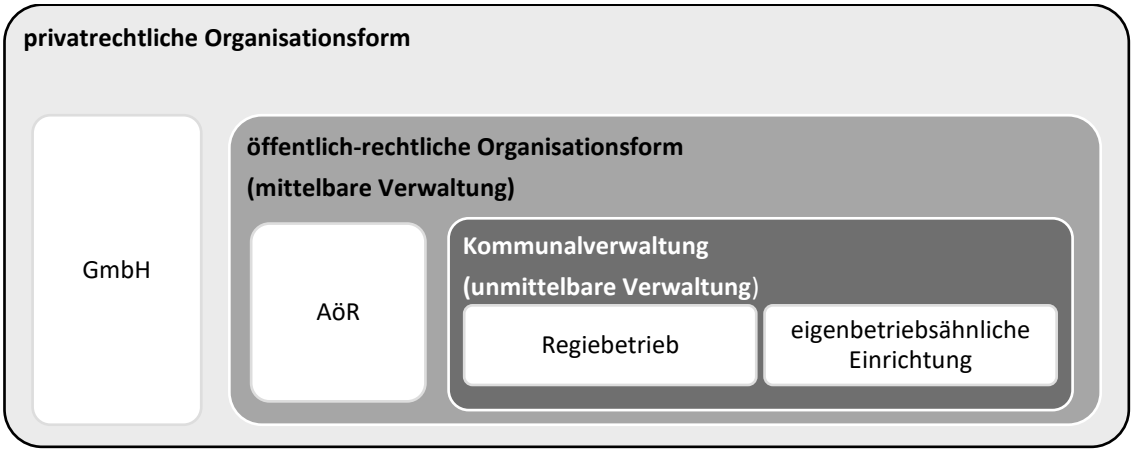


Abbildung 9: Organisationsformen des operativen Grünflächenmanagements

2.3.1 Der Regiebetrieb

Der Regiebetrieb ist die ursprüngliche Organisationseinheit der Städte und Gemeinden für die Erbringung regelmäßig anfallender Leistungen. Durch ihn kann die öffentliche Hand direkt und ohne zwischengeschaltete Unternehmen Aufgaben erfüllen (RÜFNER 1967, S. 235). Obwohl die Organisationsform ursprünglich für die Erledigung nichtwirtschaftlicher Aufgaben verwendet wurde (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 158), kann sie auch für die Erledigung wirtschaftlicher Aufgaben genutzt werden (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 141; MUTIUS et al. 1998, § 106, Rz. 1). Für die Anwendung bedarf es keiner besonderen Regelungen in der GO NRW, weil sich die wesentlichen Grundlagen in den Bestimmungen für die Kommunalverwaltungen finden (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 141). Da es sich gegenüber der Kommune nicht um eine eigenständige Organisationsform handelt und die Verselbstständigung fehlt, wird der Regiebetrieb oft nicht als kommunales Unternehmen gezählt. Allerdings variiert diese Einschätzung in Abhängigkeit der

zu Grunde liegenden Definition des Begriffs (ERICHSEN 1997, S. 270; vgl. Definition in: WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 32).

Der Regiebetrieb ist in die Strukturen der Kommunalverwaltung eingebettet. Sein Stellenwert entspricht dem einer Abteilung. Als Hauptverwaltungsbeamter ist der Bürgermeister der Gemeinde somit direkt weisungsbefugt. Auch die Personalplanung und Personalentwicklung ist in den Stellenplan der Gemeinde eingebunden (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 34; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 120 Rz. 46). Darüber hinaus gibt es kein eigenständiges politisches Gremium, welches sich um die Belange des Regiebetriebs kümmert. Die inhaltliche Zuständigkeit liegt in Abhängigkeit der Themenstellung bei unterschiedlichen Ausschüssen (vgl. SIEMER 2002, S. 62). Die durch sie getroffenen Entscheidungen, auch über die Inhalte des regelmäßigen Geschäftsbetriebs, werden durch die Leitung des Regiebetriebs nur umgesetzt. Das Verfahren der Entscheidungsfindung kann einen längeren Prozess der politischen Diskussion erfordern und sich demnach über einen längeren Zeitraum hinziehen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 93).

Der Betrieb besitzt damit keinerlei Autonomie und kann deshalb der Umsetzung des öffentlichen Zwecks oder der Verfolgung politischer Ziele uneingeschränkt unterworfen werden (JANSON 1980, S. 151 f.). Dieser Umstand wird durch die eingeschränkte Vertretungsmacht des Betriebsleiters nach außen gestützt und spiegelt die Problematik des Misstrauens gegenüber Mitarbeitern der Kommunalverwaltung wider (HAUSER 1987, S. 89; MÜLLER 1993, S. 437). Durch seine rechtliche Unselbstständigkeit kann der Regiebetrieb sich auch nicht an anderen kommunalen Unternehmen beteiligen oder Beteiligungen von Dritten zulassen. Zusammenschlüsse mit anderen Kommunen, die im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit entstehen sollen oder mit privaten Dritten kann nur die Trägerkommune eingehen. In der Praxis wird dieser Umstand durch den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gelöst, die anderen Beteiligten Leistungen durch den Betrieb oder dessen Nutzung zusichern (HAUSER 1987, S. 198; HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 711).

Die Vorgaben des Regiebetriebs im Personalbereich gleichen denen der Kommunalverwaltung. Die Mitarbeiter sind Beamte und Angestellte der Verwaltung und fallen bzgl. der Vergütung unter die Regelungen des TVöD oder unter das Besoldungsrecht. Gerade das Besoldungsrecht bietet für die Mitarbeiter keinen Anreiz zur Leistungssteigerung (HAUSER 1987, S. 22). Die Sicherheiten des Beamtenrechts bieten allerdings für die Akquise von Fachpersonal Vorteile. Dagegen sind die privatrechtlichen Unternehmen durch die freie Verhandelbarkeit der Vergütung für Mitarbeiter attraktiver (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 702). Diese Aussagen lassen sich auf die Angestellten des öffentlichen Dienstes übertragen, weil mit der Einführung des TVöD die beamtenrechtlichen Regelungen auch für diese Beschäftigtengruppe weitgehend Anwendung findet. Leistungssteigernd können sich Regelungen auswirken, die außertariflich ausgehandelt werden. Dies kommt i. d. R. nur für einzelne Führungspositionen infrage (GASS 2003, S. 131).

Neben dem Personalbereich sind auch die finanziellen Regelungen an die Kommune gekoppelt. Die finanziellen Mittel des Regiebetriebs werden im Rahmen des kommunalen Haushalts und unter Berücksichtigung der Vorschriften des kommunalen Haushaltsrechts eingestellt und verwendet (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 34). Nach dem Bruttoprinzip werden die Einnahmen und Ausgaben des Regiebetriebs dort getrennt verbucht (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 93). Für die Gemeinden gelten dabei die Grundsätze der Jährlichkeit (HAUSER 1987, S. 95 ff. HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 714) und das haushaltsrechtliche Gesamtdeckungsprinzip. Verluste des Betriebs werden durch den Haushalt gedeckt und Einnahmen müssen nicht im Betrieb verbleiben. Sie können in andere Bereiche fließen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 26).

Grundsätzlich besteht auch beim Regiebetrieb die Möglichkeit, Rückstellungen zu bilden. Dies kann vorgenommen werden, wenn der zeitliche Rahmen bzw. eine konkrete Investitionsabsicht vorliegt und somit die Rückstellung in direktem Kontext zur Ausgabe steht (HOPPE et al. (Hrsg.)

2007, S. 327). Problematisch für die betriebliche Entwicklung ist, wenn durch abfließende Mittel in den allgemeinen Haushalt die Bildung von Rückstellungen unterbleibt. Dann stehen u. U. zum benötigten Zeitpunkt keine Gelder für die betrieblichen Belange zur Verfügung. Das Problembewusstsein hierfür fehlt oftmals bei den lokalen Politikern in Rat und Ausschüssen, weil spezielles Fachwissen über die betrieblichen Belange nicht vorhanden ist und auch nicht vorausgesetzt werden kann. Das äußert sich in Defiziten bei der Entscheidungsfindung (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 34 f.), die sich auch auf die Aufgabenbereiche des Regiebetriebs ausweiten können. Durch die Ausweisung dieser Mittel im Haushaltplan der Kommune fallen die Ansätze direkt unter den politisch geprägten Einfluss der Stadt- und Gemeinderäte (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 18). Seitens des Regiebetriebs werden die Bedarfe als Vorlage in die entscheidenden Gremien eingegeben. Damit ist er bei der Zuteilung der finanziellen Mittel von den politischen Beschlüssen abhängig (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 93).

Diese Abhängigkeiten begründen die trägerorientierte Wirtschaftsweise des Regiebetriebs. Gleichzeitig fehlt durch die Abgrenzung der betrieblichen Vermögensmassen die Möglichkeit, um die Wirtschaftlichkeit dauerhaft objektiv zu überprüfen (MÜLLER 1993, S. 436). Durch die Übernahme der Verbindlichkeiten durch die Trägerkommune besteht kein Haftungsrisiko für die Verwaltungseinheit (HAUSER 1987, S. 170; KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, S. 23.00, Erl 2.2.4). Der Regiebetrieb kann, in Abhängigkeit der länderspezifischen Regelungen, auch als kostenrechnende Einrichtung betrieben werden. Es gehen dann nur Gewinne oder Verluste in den Haushalt ein (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 121 Rz. 47 f.). Außerhalb Niedersachsens ist der sog. Nettoregiebetrieb ohne spezielle gesetzliche Regelungen nicht zulässig (SCHNEIDER 2017).

Neben dem kommunalen Haushaltsrecht finden die Vorschriften für das kommunale Prüfwesen ebenfalls Anwendung. Wie die Trägerkommune wird der Regiebetrieb jährlich durch die eigene Rechnungsprüfung geprüft. Ergänzend finden in regelmäßigen Abständen überörtlich Kontrollen der GPA statt (GASS 2003, S. 138). Die Prüfung erfolgt auch im Bereich des Vergaberechts. Der Regiebetrieb ist der Kommune dort gleichgestellt, weil er als Teil der Gebietskörperschaft unter die öffentlichen Auftraggeber gemäß § 99 Abs. 1 GWB fällt. Die Vorschriften der VOB/A sind entsprechend der Ländergesetzgebung anzuwenden. Unterhalb des Schwellenwertes wird dies nach § 25 Abs. 2 Verordnung über das Haushaltswesen der Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen (GemHVO NRW) empfohlen, oberhalb des Schwellenwertes ist die Anwendung nach § 98 Nr. 1 GWB verpflichtend (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 413 Rz. 63 ff.).

Kommunen sind grundsätzlich nicht steuerpflichtig, sofern sie sich auf die Erfüllung der ihnen vorbehaltenen, eigentümlichen Aufgaben beschränken. Dabei handelt es sich um hoheitliche Aufgaben gemäß § 4 Abs. 5 Körperschaftssteuergesetz (KStG). Bedienen sie sich dazu einer Einheit innerhalb der Verwaltung, gilt die Steuerfreiheit in gleicher Weise. Ein BgA liegt danach regelmäßig nicht vor. Ein Vorsteuerabzug ist ebenfalls nicht möglich (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 297 ff. MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 153 f.). Der Regiebetrieb ist somit als öffentlich-rechtliche Organisationsform i. d. R. von den Körperschafts-, Umsatz-, Gewerbe- und Vermögenssteuerpflichten befreit (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 126). Durch die Erbringung anderer von den hoheitlichen Aufgaben abweichende Leistungen, kann ein BgA nach § 4 Abs. 1 KStG entstehen. Dadurch können auch Regiebetriebe steuerpflichtig werden. Dafür müssen durch den Betrieb Einnahmen generiert werden, wobei die Gewinnerzielung unerheblich ist (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 299; MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 153 f.). Bei Einrichtungen, die in der Form des Regiebetriebs geführt werden und durch die Einnahme von Entgelten einen Deckungsbeitrag erwirtschaften, kann eine Sonderrechnung angewendet werden, die einen Wirtschaftsplan, eine Bilanz- und Ergebnisrechnung und einen Jahresbericht erfordert. Eine solche Organisation der kostenrechnenden Einrichtung verbessert die Transparenz der wirtschaftlichen Betätigung (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 94).

Der Regiebetrieb findet im Bereich der Hilfsbetriebe einer Kommune Anwendung. Dabei handelt es sich um Aufgaben, die den Eigenbedarf der Gemeinde in einem bestimmten Bereich abdecken. Derartige Leistungen finden sich bei Bauhöfen oder Werkstätten, aber auch bei Gärtnereien (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 151). Bei steigender Komplexität und erhöhtem Investitionsbedarf kommen Regiebetriebe i. d. R. nicht mehr in Betracht, weil sich die Charakteristika eines Amtes schlecht mit dem Wesen wirtschaftlich agierender Unternehmen vereinen lassen (vgl. SCHRAFFER 1993, S. 54 f. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 34 f.). Der Schwerpunkt der Organisationsform liegt auf der Kontrolle der Einhaltung des Haushaltsplans und nicht auf der wirtschaftlichen Durchführung der Arbeiten (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 93). Der Regiebetrieb gilt daher als nicht fähig, die heutigen Anforderungen des Wirtschaftslebens zu erfüllen (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 135).

Versuche, den Regiebetrieb bzgl. seiner Wirtschaftlichkeit bei der Erledigung seiner Aufgaben zu optimieren, wurden im Zuge der Verwaltungsmodernisierung unternommen. Dies geschah im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten. Zusätzlich kann durch die Gestellung eines technischen und eines kaufmännischen Leiters Fachwissen generiert werden. Potenziale zur Verbesserung wurden darüber hinaus in den Bereichen der Organisations- und Aufgabenstruktur, des Betriebsablaufs, der Personalwirtschaft und im Rechnungswesen gesehen. (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 142). Aufgrund der Eingliederung in die kommunale Verwaltung wird der Regiebetrieb innerhalb der fachlichen Diskussion oft nicht als eigenständige Unternehmensform, sondern als Gegenstück zu dieser wahrgenommen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 691). Durch die Vorgabe von strategischen Zielen sollen parteipolitische Einflüsse mit negativer Auswirkung auf die Wirtschaftlichkeit verhindert werden. Gleiches gilt für den Zuschnitt von Kompetenzen des Rates, der Hauptverwaltungsbeamten und der Hierarchieebenen der Verwaltung sowie der Einführung eines speziellen politischen Gremiums für die Belange des Regiebetriebs. Die Eingliederung von Querschnittsleistungen und die Auslagerung der Verwaltungsaufgaben führt zu einer Konzentration des Regiebetriebs auf seine originären Aufgaben (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 143; MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 156).

Letztlich ist der Regiebetrieb mangels Eigenständigkeit fest in die Verwaltungsstrukturen eingebunden und kann als unflexibel bezeichnet werden (GASS 2003, S. 691). Diese Abhängigkeit gilt insbesondere für die Leitung des Betriebs, wodurch die Organisationsform für wirtschaftliche Betätigungen nicht geeignet erscheint (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 694). Andererseits besteht für die Kommune ein Maximum an Kontrolle, weil der Hauptverwaltungsbeamte als Dienstherr direkt auf den Regiebetrieb durchgreifen kann (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 698). Wegen der engen Bindung an die Vorgaben des Haushaltsrechts ist der Regiebetrieb nur für Aufgabenbereiche geeignet, bei denen aufgrund gleich bleibender Bedingungen die Kosten zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung vorhersehbar sind (HAUSER 1987, S. 103 f.). Anwendung findet er somit zumeist in nichtwirtschaftlichen Bereichen, während er bei wirtschaftlichen Unternehmungen nicht von Bedeutung ist (RÜFNER 1967, S. 236). Die wesentlichen Eigenschaften fasst Abbildung 10 zusammenfassen.

Führung und Organisation	•Teil der Verwaltung mit Übernahme der Strukturen •Einflussbereich des TVöD
Flexibilität und Eigenständigkeit	•Zeitlich längere Entscheidungsfindung durch politische Diskussion •Betriebsleitung setzt Beschlüsse nur um, keine Eigenständigkeit •keine direkte Möglichkeit der Kooperation mit Dritten •unflexible und trägerorientierte Ausrichtung
Steuerung und Kontrolle	•Bindung an die rechtlichen Grundlagen der Gebietskörperschaften •direkte Weisungsbefugnis des Hauptverwaltungsbeamten •Zuständigkeit politischer Gremien nach Themenstellung •Unterwerfung kommunaler Ziele mit max. Kontrolle
Betriebs-wirtschaft	•fehlender Leistungsanreiz •Haushaltsrecht der Kommune mit Gesamtdeckungsprinzip •ohne eigenes Budget
Anwendung	•zur Deckung des Eigenbedarfs und bei nichtwirtschaftlichen Aufgaben •nicht für hohen Investionsbedarf und komplexe Aufgaben •bei vorhersehbaren Mittelverbräuchen •„klassischer" Bauhof, Grünflächenpflege, Werkstatt

Abbildung 10: Merkmale des Regiebetriebs

2.3.2 Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Die GO NRW verwehrt in § 114 Abs. 1 GO NRW nichtwirtschaftlichen Einrichtungen der Städte und Gemeinden die Organisation als Eigenbetrieb. Um in diesen Bereichen trotzdem eine organisatorische und haushaltswirtschaftliche Selbstständigkeit installieren zu können, regelt § 107 Abs. 2 Satz 2 und 3 GO NRW die gänzliche oder teilweise Anwendung der Eigenbetriebsverordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (EigVO NRW) auch für die nichtwirtschaftlichen Einrichtungen. Die Anwendung ist optional, kann jedoch per ministerialer Anordnung verpflichtend werden. Grundsätzlich lässt sich bundesweit die Tendenz erkennen, die Organisationsform des Eigenbetriebs für den nichtwirtschaftlichen Bereich zu öffnen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 144 ff.).

Die Hoheitsbetriebe können sich bei der Anwendung des Eigenbetriebsrechts auf die Vorschriften für die Wirtschaftsführung und das Rechnungswesen für kommunales Sondervermögen beschränken. In diesem Fall fehlt die Verselbstständigung des Unternehmens. Es ähnelt einem Regiebetrieb, allerdings ohne die Bindung an die Vorschriften der kommunalen Haushaltsführung. Dies charakterisiert die eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Dagegen sind nach dem geltenden Eigenbetriebsrecht vollumfänglich geführte nichtwirtschaftliche Verwaltungseinheiten ihrem Wesen nach faktisch Eigenbetriebe (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 74 f.). Sie werden trotz dieser Übereinstimmungen nicht zu vollwertigen Eigenbetrieben (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 147). Die Möglichkeiten des rechtlichen Rahmens und die organisatorischen Möglichkeiten der Betriebsform werden im nachfolgenden Kapitel 2.3.3 erläutert. Eine Übersicht über die Merkmale der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung zeigt Abbildung 11.

Führung und Organisation	•Tarif- und Arbeitsrecht wie Gebietskörperschaft •organisatorische Leitungsfreiheit durch Betriebsleiter und Verwaltungscharakter je nach Anwendungsgrad der organisatorischen Regelungen (nur Rechungswesen oder gesamte EigVO NRW)
Flexibilität und Eigenständigkeit	•keine eigene Rechtspersönlicheit •eigenes Rechnungswesen und evtl. auch organisatorisch abgegrenzt •durch klaren Zuschnitt von Kompetenzen Flexibilität möglich •Abhängigkeiten können Entscheidungsgeschwindigkeit hemmen
Steuerung und Kontrolle	•Bürgermeister als oberster Dienstherr •Kontrolle und Steuerung durch Gemeinderat und evtl. Fachausschuss, dann auch Berichtspflichten gegenüber Bürgermeister und Kämmerer
Betriebs-wirtschaft	•wirtschaftliche Flexibilität, bspw. durch interne Budgetumschichtung, bei Anwendung der EigVO NRW •mit zunehmender Bindung an Kommunen reduzieren sich die Möglichkeiten des wirtschaftlichen Handelns
Anwendung	•wirtschaftliche und hoheitliche Betätigungen der Kommune •Abfall- und Abwasserbeseitigung, Grünflächenpflege, Friedhofswesen

Abbildung 11: Merkmale der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung

2.3.3 Der Eigenbetrieb

Der Eigenbetrieb wurde originär für die Erledigung wirtschaftlicher Aufgaben der Kommune verwendet (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 158; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 107 Rz. 1). Die Organisationsform findet ihren Ursprung in der DGO sowie in der Eigenbetriebsverordnung von 1938. Sie findet heute ihren gesetzlichen Rahmen in den länderspezifischen Gemeindeordnungen, welche in der EigVO NRW umgesetzt werden (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 144 f.). Für die Beschäftigungsverhältnisse und Tarifregelungen gelten die Ausführungen der Regiebetriebe (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 702 f.). Um die Eigenbetriebe als Organisationsform zu stärken, wurden modernisierende Änderungen im Eigenbetriebsrecht vorgenommen. Das führte zwischen den Ländern zu gravierenden Unterschieden innerhalb der Vorschriften (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 145 und 691).

Nach § 114 Abs. 1 GO NRW kann diese Betriebsform in NRW ausschließlich nur für wirtschaftliche Unternehmen gewählt werden. Hoheitliche Bereiche können unter Anwendung der EigVO NRW geführt werden. Bei einer vollständigen Unterwerfung werden sie damit faktisch den Eigenbetrieben gleichgestellt (vgl. Kapitel 2.3.2). Wesentliche Aussagen über diese Organisationsform treffen daher für Unternehmen und Einrichtungen im Geltungsbereich der EigVO NRW zu, obwohl letztere nicht explizit genannt werden (vgl. EigVO NRW). Andere Ländergesetzgebungen öffnen bereits heute diese Unternehmensform auch vollständig für Hoheitsbetriebe. Obwohl der Eigenbetrieb keine Rechtspersönlichkeit besitzt, handelt es sich um eine Organisationsform der mittelbaren Verwaltung. Er ist organisatorisch abgegrenzt und wird durch die Betriebsleitung und den Betriebsausschuss gelenkt. Dadurch soll die reibungslose Teilnahme am Wirtschaftsleben unterstützt werden. Dieses Ziel verdeutlicht seine weitgehende

Eigenständigkeit innerhalb der Städte, Gemeinden, Kreise und Zweckverbände (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 89).

Die Organisationsform ist eine verselbstständigte organisatorische Einheit der öffentlichen Hand. Weitere Regelungen zum Innenverhältnis zwischen der Kommune und dem Eigenbetrieb sind wegen der rechtlichen Unselbstständigkeit nicht notwendig. Vertragliche Rechtsbeziehungen, bspw. über die Zahlung von Betriebsführungsentgelten für zu erbringende Leistungen, können beide Seiten untereinander nicht eingehen. Auch wenn oftmals eine Art unechter Konzessionsvertrag abgeschlossen wird, hat dieser im ordentlichen Rechtsgeschäft keine Bedeutung. Regelungen werden in Form von Verwaltungsanweisungen oder durch Ratsbeschlüsse fixiert (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 89 f.). Wegen dieser Bindung ist der Eigenbetrieb ein Teil der Gebietskörperschaft und damit ein öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Abs. 1 GWB. Somit ist er nach § 98 GWB oberhalb des Schwellenwertes den Vorschriften für das Vergabewesen unterworfen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 416 Rz. 78). Unterhalb des Schwellenwertes gilt für Eigenbetriebe die Regelung nach § 25 GemHVO NRW nicht (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 414 Rz. 67).

Organisatorisch kann der Eigenbetrieb in zwei Ebenen unterteilt werden, die unterschiedliche Kompetenzen beinhalten. Eine Ebene umfasst die Verwaltung und Leitung der Einheit und wird durch die betrieblichen Organe, wie bspw. den Betriebsleiter, ausgestaltet. Bei der zweiten Ebene handelt es sich um die Überwachungs- und Kontrollinstanz. Diese Aufgabe übernimmt der Hauptverwaltungsbeamte als oberster Dienstherr und die demokratisch gewählten Gremien der Kommune (SCHOLZ & PITSCHAS 1982, S. 58 f.). Trotz der Eigenständigkeit bleibt dadurch die politische Einflussnahme erhalten, um die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben sicherzustellen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 95). Allerdings steht eine derartige Kontrolle und Steuerung mit zunehmender Ausprägung der eigenständigen Unternehmensführung entgegen (SCHRAFFER 1993, S. 79). Es bestehen aber ausreichende Möglichkeiten, um durch klare Zuschnitte die Leitungs- und Kontrollebene zu trennen und der Unternehmensführung ein flexibles Handeln zu ermöglichen (GASS 2003, S. 62 f.). Damit erhält der Eigenbetrieb einen „Kompromisscharakter (…) zwischen der Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltung und der wirtschaftlichen Autonomie“ (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 692).

Als oberster Dienstherr steht der Bürgermeister über der Betriebsleitung und den Mitarbeitern des Eigenbetriebs. Seine Befugnisse übersteigen gemäß § 6 Abs. 1 EigVO NRW die der Betriebsleitung und ermöglichen ihm die Erteilung von dienstrechtlichen Anordnungen, wie bspw. zu Einstellungen, Kündigungen und Eingruppierungen der Beamten und Angestellten. Diese Kompetenzen können per Hauptsatzung auf die Betriebsleitung übertragen werden. Außerdem kann der Bürgermeister Anweisungen zur Herstellung der Einheitlichkeit der Gesamtverwaltung, wie bspw. Arbeitszeitregelungen erlassen. Eingriffe in das laufende Geschäft des Eigenbetriebs sind ihm gemäß § 6 Abs. 3 EigVO NRW untersagt, allerdings ist ihm die Betriebsleitung zur Information im Rahmen regelmäßiger Berichte und Einzelanfragen verpflichtet (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 95 f.). Diese Informationspflicht besteht auch gegenüber dem Kämmerer und beinhaltet gemäß § 7 EigVO NRW finanzielle Inhalte des Wirtschaftsplans und des Jahresergebnisses. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass sich das Betriebsergebnis auf den Haushalt auswirkt. (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 167). Dem Bürgermeister steht in Verbindung mit dem Betriebsausschussvorsitzenden ein Eilentscheidungsrecht in dringlichen Angelegenheiten nach § 5 Abs. 6 EigVO NRW zu (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 132 Rz. 92). Die zusätzlichen Kompetenzen der Verwaltungsführung gelten wegen der daraus resultierenden Kleinteiligkeit der Befugnisse als bedenklich (SCHRAFFER 1993, S. 52).

Ein weiteres Organ des Eigenbetriebs ist der Gemeinderat. Ihm obliegt gemäß § 4 EigVO NRW die Bestellung und Abberufung des Betriebsleiters, die Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses sowie Beschlüsse zur Verminderung

des betrieblichen Eigenkapitals. Die Entscheidungen zur Verwendung von Jahresgewinn oder –verlust und die Entlastung des Betriebsausschusses fallen ebenfalls in seine Zuständigkeit. Gemäß § 5 Abs. 1 EigVO NRW ist er für die Bildung des Betriebsausschusses zuständig. Darüber hinaus fasst er nach § 7 Abs. 1 GO NRW Beschlüsse zur Betriebssatzung (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 96 f.). Darin werden Regelungen bzgl. der Verantwortlichkeiten der Betriebsleitung getroffen. Neben den pflichtigen Inhalten kann die Satzung variabel ausgefüllt werden (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 96; KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 42.20, Erl. 1). Sie muss aber mit dem Eigenbetriebsrecht harmonieren und die Vorgaben der Landesregelungen zum Satzungserlass berücksichtigen. Hier kann eine Mitteilungspflicht gegenüber, aber keine Genehmigungspflicht durch die übergeordnete Aufsichtsbehörde bestehen. Innerhalb der Satzung sind Regelungen über die Wirtschaftsführung, die Vermögensverwaltung und die Rechnungslegung zwingend aufzunehmen. Weitere Inhalte werden durch das geltende Gemeindewirtschaftsrecht vorgegeben. Oftmals sind das der Name des Eigenbetriebs, der Zweck des Unternehmens, die Aufgaben mit inhaltlichem und räumlichem Bezug sowie die Kompetenzverteilung der Organe (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 115 Rz. 23 f.).

Der Rat verfügt daneben über gewisse Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse. (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 152). Er kann Aufgaben des Betriebsausschusses zu sich verlagern. Dies gibt ihm die Möglichkeit, die Strategien der Kommune mit dem Handeln des Eigenbetriebs abzustimmen (HAUSER 1987, S. 67; KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 25.05, Erl. 3). Er hat, je nach inhaltlicher Regelung in der Gemeindeordnung, ein Rückholrecht, welches zum Teil selbst nach der Beschlussfassung durch den Betriebsausschuss ausgeübt werden kann. Dies ist möglich, wenn aus der Entscheidung keine Ansprüche Dritter resultieren. In NRW findet sich die Festlegung hierzu in § 41 Abs. 3 GO NRW (vgl. MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2017a Abs. 2). Dieser Einfluss kann dazu führen, dass notwendige Entscheidungen nicht in der gebotenen Geschwindigkeit gefällt werden, weil eine Ratsentscheidung einen erheblichen zeitlich Vorlauf benötigt (WICHER 1963, S. 15 f.). Erschwerend kommt hinzu, dass es den Ratsmitgliedern oft an der inhaltlichen Tiefe der Sachthemen fehlt und ein direkter Bezug zu den Abläufen des Eigenbetriebs nicht gegeben ist (SCHRAFFER 1993, S. 50).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass die im Gemeinderat getroffenen Entscheidungen parteipolitisch gefärbt sind und die unternehmerischen Argumente des Betriebs nur unzureichend berücksichtigt werden. Sein Einfluss auf das Handeln und die Entwicklung des Eigenbetriebs kann wegen der heutigen rechtlichen Gegebenheiten derart wachsen, dass der Umfang seiner Entscheidungsmöglichkeiten als bedenklich zu bezeichnen ist (SCHRAFFER 1993, S. 33; WICHER 1963, S. 15 f.). Seine Steigerung kann der parteipolitisch motivierte Einfluss insbesondere vor Wahlen erfahren. Es besteht die Gefahr, dass betrieblich gebotene Maßnahmen durch vertretene Parteien verschleppt oder verhindert werden, wenn dadurch Bürgerinnen und Bürger negative Auswirkungen erfahren und dies zu schlechten Ergebnissen bei der Wahl führen könnte. Von diesem taktischen Verhalten können auch die Vertreter der politischen Parteien im Betriebsausschuss betroffen sein, wobei hierfür der Gemeinderat als politisches Organ der Gemeinde anfälliger erscheint (SCHRAFFER 1993, S. 50).

Der Betriebsausschuss ist das oberste Kontrollorgan des Eigenbetriebs (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 96 f.). Sachverhalte innerhalb der Zuständigkeit des Gemeinderates bespricht er gemäß § 5 Abs. 4 EigVO NRW im Vorfeld und teilt das Ergebnis als Beschlussvorschlag dem Gemeinderat mit. Der Ausschuss hat mit dem Eilbeschlussrecht nach § 5 Abs. 6 EigVO NRW in dringenden Angelegenheiten besondere Befugnisse, darf jedoch die Betriebsleitung in ihrer Selbstständigkeit nicht beschneiden. Die Zusammensetzung erfordert aufgrund der thematisierten Sachzusammenhänge fachlich sachkundige Mitglieder, die durch die Betriebsleitung und den Hauptverwaltungsbeamten über wesentliche Inhalte zu informieren sind. Durch die ständige Nähe zu den betrieblichen Inhalten sind die Mitglieder befähigt, im Sinne der wirtschaftlichen Anforderungen des Betriebs zu entscheiden. Vor der

Beschlussfassung im Gemeinderat ist eine Beratung in anderen Ausschüssen nicht möglich (STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW et al. 2010 § 4 Abs. 3; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 96 f.). Somit kann der Betriebsausschuss als demokratisch legitimiertes Element mittelbar in die Arbeit des Eigenbetriebs eingreifen und die Interessen der Kommune sichern. Der Fokus bei der Besetzung des Betriebsausschusses liegt darum bei der fachlichen Qualifikation der Mitglieder. Für die Arbeit im Sinne der betrieblichen Entwicklung sollen sie im Besonderen über einen wirtschaftlichen Hintergrund oder vertieftes Wissen in diesem Bereich verfügen. Dabei ist auch auszuschließen, dass durch die Gremienarbeit Überschneidungen mit privaten Interessen entstehen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 129 Rz. 81).

Zu Interessenkonflikten kann es auch durch die Besetzung des Betriebsausschusses infolge der Umsetzung der Personalvertretungsregeln nach § 114 Abs. 3 GO NRW kommen. Dort ist vorgesehen, dass im Betriebsausschuss eine bestimmte Anzahl betrieblicher Mitarbeiter vertreten ist. Ab einer Betriebsgröße von 11 Beschäftigten ist die Mitarbeiterbeteiligung vorgeschrieben, darunter entfällt sie. Obwohl von dieser Regelung originär nur die wirtschaftlichen Unternehmen der Kommunen betroffen sind, empfiehlt sich die Anwendung auch für die Hoheitsbetriebe, die vollständig nach dem Eigenbetriebsrecht geführt werden. Das gilt insbesondere außerhalb NRWs, wenn wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Bereiche unter einem Dach zusammengeführt wurden. Diese Zusammenführungen sind zunehmend zu beobachten (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 101 f.). Allerdings ist der Ansatz in der Literatur nicht unumstritten. Die direktive Mitbestimmung der Beschäftigten steht dem Grundgedanken der demokratischen Steuerung durch gewählte Mandatsträger einer Kommune entgegen, weil ihnen dadurch mehr Einflussnahme bei der strategischen Ausrichtung des Unternehmens gegeben wird als ihnen zusteht. Schließlich sind die Mitarbeiter trotz der betrieblichen Zugehörigkeit, allen Bürgerinnen und Bürgern in dieser Sache gleichgestellt. Um ihre Fähigkeiten für eine positive Unternehmensentwicklung zu nutzen, ist der Austausch im Gespräch statt der Mitbestimmung in Gremien möglich (SCHÄFER 1988, S. 71 f.).

Neben dem Gemeinderat und dem Betriebsausschuss als Organe der Kontroll- und Steuerungsebene, stellt die Betriebsleitung die Instanz der Verwaltung und Leitung dar. Ihr wird in § 2 Abs. 1 EigVO NRW die selbstständige Führung des Eigenbetriebs gegenüber der Verwaltung und dem Rat rechtlich zugestanden. Der Betriebsleiter operiert eigenständig im Bereich der laufenden Betriebsführung. Dies ermöglicht schnelle Entscheidungen im Wirtschaftsprozess. Dabei kann die Zahl der Betriebsleiter im Verhältnis zur Betriebsgröße variieren (vgl. § 2 Abs. 2 EigVO NRW). Der Begriff der laufenden Betriebsführung entspricht inhaltlich den Geschäften der laufenden Verwaltung, die gemäß § 62 GO NRW in den Zuständigkeitsbereich des Bürgermeisters fallen. Sie zeichnen sich durch ihre regelmäßige Wiederkehr und ihre sachlich geringere Bedeutung aus (vgl. SCHRAFFER 1993, S. 37).

Neben der Disposition von Betriebsmitteln, Ersatzbeschaffungen, dem Einkauf von Fremdleistungen sowie Roh- und Hilfsstoffen, obliegt der Betriebsleitung die Fachaufsicht innerhalb der übertragenen Zuständigkeiten. Weitere Aufgaben sind die Vertretung des Betriebs im Außenverhältnis (vgl. § 3 Abs. 1 EigVO NRW), die Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen des Betriebsausschusses und die Information des Hauptverwaltungsbeamten und der Ausschussmitglieder (vgl. § 6 Abs. 2 EigVO NRW und § 5 Abs. 4 EigVO NRW). Aufgrund von Interessenkollisionen soll die Position nicht in Personalunion mit dem Hauptverwaltungsbeamten besetzt werden (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 93 f. WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 124 Rz. 67 f.). Die inhaltlichen Anforderungen der Position erfordern ein gewisses Maß an Berufs- und Lebenserfahrung (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 124 Rz. 63).

Der Betriebsleitung kommt selber keine persönliche Gesamtverantwortung zu, weil der Betriebsausschuss mit Führungs- und Kontrollfunktionen ausgestattet ist. Dies schränkt die Organisationsform bzgl. der oben ausgeführten Selbstständigkeit, Unabhängigkeit und

Eigenverantwortlichkeit der Führungskräfte ein. Die verstärkte Abhängigkeit geht zu Lasten der Handlungsfreiheiten (GASS 2003, S. 63; HAUSER 1987, S. 36 f. KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 23.00, Erl. 4). Durch die intensive Einbindung des Betriebs in die Verwaltung und die Beschneidung der Kompetenzen der Betriebsleitung besteht die Gefahr, die Fähigkeit der schnellen betrieblichen Anpassung und des wirtschaftlichen Handelns zu verlieren (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 698 f. KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 25.05, Erl. 4).

Auch die Beschäftigung der Betriebsleitung im Rahmen eines Beamtenverhältnisses steht im Widerspruch mit den Bemühungen der wirtschaftlichen Arbeits- und Organisationsweise des Eigenbetriebs. Es bestehen aufgrund der Besoldung nur geringe Möglichkeiten, qualifiziertes Personal zu gewinnen. Anreize für wirtschaftliches Handeln, bspw. durch eine leistungsorientierte Vergütung, bestehen ebenfalls nicht. Zusätzlich können, wenn die Betriebsleitung die Aufgaben nicht zur Zufriedenheit erfüllt, infolge der Regelungen des Beamtenrechts erhebliche Schwierigkeiten bestehen, um das bestehende Dienstverhältnis zu lösen (SCHOLZ & PITSCHAS 1982, S. 140).

Schwerwiegenden Einfluss auf die Arbeit der Betriebsleitung kann daneben auch die Verteilung der Kompetenzen haben, wenn ihr wesentliche Entscheidungsbefugnisse der Unternehmensführung nicht zugestanden werden. Hierdurch kann die Einheitlichkeit und Selbstständigkeit der Führung verloren gehen, was sich negativ auf die Anpassungsgeschwindigkeit an neue Wirtschaftsbedingungen auswirkt (SCHRAFFER 1993, S. 49). Dies hat zur Folge, dass Motivation und Einsatzbereitschaft der Betriebsleitung sinken und hinter denen privater Unternehmensführungen zurückbleiben. Letztlich kann man die Betriebsleitung des Eigenbetriebs dann auch nicht dafür verantwortlich machen, dass die wirtschaftlichen Ziele verfehlt werden (BÜCHNER 1982, S. 176).

Auch monetär lässt sich der Eigenbetrieb von der Verwaltung abgrenzen. Er wird gemäß § 9 Abs. 1 EigVO NRW als Sondervermögen des Trägers bestimmt. Hierdurch wird dem Unternehmen die notwendige finanzielle Selbstständigkeit gewährt. Besonderheiten ergeben sich dadurch im Rechnungswesen der Kommune. Sondervermögen bedingt „einer eigenen Finanzplanung, eigener Buchführung mit Rechnungslegung und einer Sonderkasse des Eigenbetrieb(s)“ (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 160). Die Organisation besitzt daher eine eigene kaufmännische Buchführung mit Gewinn- und Verlustrechnung. Die wirtschaftliche Basis für die Entwicklung des Betriebs ist der eigene Wirtschaftsplan mit dem Erfolgs- und Vermögensplan sowie einer Stellenübersicht (vgl. §§ 15 ff. EigVO NRW). Die Zwänge des kommunalen Haushaltsrechts gelten damit nicht. Das Betriebsergebnis geht im Rahmen des Nettoprinzips als Gewinn oder Verlust in den Haushalt ein. Der Wirtschaftsplan orientiert sich am Kalenderjahr. Der Jahresabschluss aus Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Anhang ist nach § 5 Abs. 5 EigVO NRW durch einen öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu prüfen. Es bestehen besondere Regelungen der überörtlichen Prüfung durch die GPA (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 97; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 98 ff.).

Als Bestandteil des Wirtschaftsplanes listet der Erfolgsplan gemäß § 15 Abs. 1 EigVO NRW alle zu erwartenden Erträge und Ausgaben auf. Damit ist er vergleichbar mit dem Verwaltungshaushalt und dessen Darstellung. Der Vermögensplan hingegen stellt die Einnahmen und Ausgaben sämtlicher Anlagenänderungen dar. Hierzu zählen Neubau, Sanierung, Erweiterung und Verkauf. Die Deckung der Ausgaben, ggf. auch durch notwendige Kredite, sind auszuweisen und müssen sich unter Beachtung des Gemeindehaushaltsrechts nach § 16 Abs. 2 EigVO NRW auch im Haushalt der Kommune wiederfinden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 119 Rz. 39 f.). Die Erstellung eines zusätzlichen Wirtschaftsplans neben dem Haushaltsplan bildet eine Ausnahme zum sonst geltenden Grundsatz der sachlichen Einheit des Haushalts (Faiss et al., 1995, in EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 25). Die geplanten Ansätze können durch die Betriebsleitung innerhalb des Wirtschaftsjahres beliebig umgeschichtet werden, um ändernden wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Durch die

Erstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts wird eine Kostentransparenz erzeugt, die innerhalb des kommunalen Haushalts aufgrund der Buchungspraxis nicht möglich ist (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 97).

Der Eigenbetrieb soll nach § 10 Abs. 5 EigVO NRW einen Jahresgewinn erwirtschaften, der angemessene Rücklagen und eine realistische Kapitalverzinsung darstellt (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 160 f.). Haftungsrisiken für Verbindlichkeiten ergeben sich für den Betrieb mangels Eigenständigkeit nicht, weil diese rechtlich der Trägerkommune zugeordnet werden (HAUSER 1987, S. 170). Dazu greifen die Festlegungen in § 10 Abs. 6 EigVO NRW. Entweder werden die Verluste direkt durch die Kommune ausgeglichen oder über einen Zeitraum von max. fünf Jahren auf neue Rechnung vorgetragen. Ändert sich die Ertragslage innerhalb dieser Zeit nicht, ist der Verlust durch den kommunalen Haushalt auszugleichen. Die Loslösung wirtschaftlicher Unternehmen vom kommunalen Haushalt war der zentrale Ansatz bei der Schaffung der Organisationsform, um diese besser an die betrieblichen Erfordernisse anzupassen (HAUSER 1987, S. 104; HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 714).

Wirtschaftliche Unternehmen in der Eigenbetriebsform, i. d. R. die Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Städte und Gemeinden, stellen BgAs dar (vgl. Kapitel 2.3.6). Es fallen Körperschaftssteuer und Umsatzsteuer gemäß den gesetzlichen Regelungen an. Darüber hinaus können Gewerbesteuer und Vermögenssteuer fällig werden. Ein Querverbund mehrerer Eigenbetriebe eines Trägers kann steuerlich gegeneinander gerechnet werden und die Steuerlast der Kommune senken. Voraussetzung ist die Gleichheit und die enge Verflechtung der Betriebe. Sofern die jeweilige Gemeindeordnung die Eigenbetriebsform auch für Hoheitsbetriebe erlaubt, verbietet das Steuerrecht deren Zusammenführung mit Eigenbetrieben gewerblicher Art. Dies schließt nicht die Bildung eines Querverbundes aus, sondern lediglich die Nutzung dessen steuerrechtlicher Vorteile (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 148; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 100 ff.). Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen, die der Erledigung hoheitlicher Aufgaben dienen, sind den Gebietskörperschafen bzgl. der Steuerfreiheit gleichgestellt. Es handelt sich bei ihnen regelmäßig nicht um BgAs (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 297 ff. MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 307). Hierunter fällt die AöR mit entsprechenden Aufgabenbereichen.

Der Zusammenführung verschiedener Eigenbetriebe einer Kommune kommt nicht nur steuerlich eine zunehmende Bedeutung zu. Das Vorgehen ist durch die EigVO NRW grundsätzlich möglich und insbesondere bei den Versorgungs- und Verkehrsbetrieben gewünscht (vgl. §8 EigVO NRW). Es sollen Synergieeffekte genutzt werden, die eine organisatorische, personelle und technische Optimierung begründen können (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 148; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 102 ff.). Kooperationen des Eigenbetriebs mit anderen Kommunen oder privaten Dritten sind wegen der fehlenden rechtlichen Selbstständigkeit nicht möglich. Es gelten hierzu die Ausführungen zum Regiebetrieb (HAUSER 1987, S. 198; HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 711).

Letztlich kann der Eigenbetrieb als eine Mischung aus Regiebetrieb und GmbH charakterisiert werden. Er ermöglicht ein wirtschaftliches flexibles Handeln der Betriebsleitung, gepaart mit politischer Kontrolle durch den Gemeinderat. Daher eignet sich die Organisationsform im Besonderen für Aufgaben der Grundversorgung (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 98; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 120 Rz. 61 ff.). Aus diesem Grund wird der Eigenbetrieb in der Literatur als die optimale Lösung im Sinne der Einheitlichkeit der Verwaltung gesehen (ALTENMÜLLER 1984, S. 61 ff.). Die Bindung des Eigenbetriebs an strikte Stellenpläne kann aber zu mangelnder Flexibilität im Bereich der Personalpolitik führen. Es spiegeln sich hier eher die Grundlagen der öffentlich-rechtlichen Verwaltungsstrukturen, als die Anforderungen der wirtschaftlichen Unternehmen wider (BÜCHNER 1982, S. 119). In der Diskussion über die Ausweitung der Privatisierung gerät die Eigenbetriebsform unter Druck. Bemühungen der Haushaltskonsolidierung, wirtschaftliche und steuerrechtliche Aspekte, die Bemühungen der EU

zur Marktöffnung und politische Forderungen lenken den Blick auf andere privatrechtliche Organisationsformen. Durch diese wird der Verlust der demokratischen Legitimation, die Verselbstständigung, die mindere Leistungsqualität und –quantität sowie soziale Missstände, verursacht bspw. durch Stellenabbau, als problematisch angesehen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 107 Rz. 2). Die Eigenschaften der Organisationsform zeigt Abbildung 12.

Abbildung 12: Merkmale des Eigenbetriebs

2.3.4 Die rechtsfähige Anstalt öffentlichen Rechts

Die Organisationsform der rechtsfähigen AöR wurde Mitte der neunziger Jahre eingeführt (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 175). Sie ermöglicht den Städten und Gemeinden die Verwendung eines öffentlich-rechtlichen Unternehmens mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die AöR hat, ausgehend von den bayrischen Kommunalunternehmen, Einzug in weitere Ländergesetzgebungen gehalten (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 75 f.). Sie steht jedoch nicht jeder Kommune zur Auswahl, weil nicht alle Gemeindeordnungen diese Unternehmensform benennen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 693). In NRW finden sich Regelungen zur Verwendung der AöR in § 114 a Abs. 1 GO NRW und in der Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts, kurz Kommunalunternehmensverordnung (KUV NRW). Der in Bayern verwendete Begriff des Kommunalunternehmens hat in der GO NRW keine Bedeutung, weil mit der Anstalt eine Mischform aus dem Eigenbetrieb und der GmbH geschaffen wurde, die sowohl die Einbindung der Verwaltung als auch die Flexibilität in der Unternehmensführung gewährleistet (HENNEKE & DER DEUTSCHE LANDKREISTAG (Hrsg.) 2000, S. 51). Dem gegenüber findet diese Benennung durchgängig Eingang in die KUV NRW, die auf der Grundlage von § 133 Abs. 1 Nr. 13 GO NRW

die Einrichtung, den Aufbau, die Verwaltung und die Wirtschaftsführung der AöR regelt. Die GO NRW und die KUV NRW bilden gemäß § 1 Abs. 1 KUV NRW den rechtlichen Rahmen zur Führung der AöR.

Die Rechtsform besitzt von allen möglichen Alternativen die meisten Gestaltungsmöglichkeiten (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 962 f.). Die Flexibilität, die die Unternehmensform bietet, wird in der Literatur äußerst positiv beschrieben (MANN 1996, S. 557 ff.). Die Umwandlung in die Rechtsform der AöR ist sowohl für bestehende Regiebetriebe als auch für eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und Eigenbetriebe möglich. Die Voraussetzungen hierzu sind nach § 1 Abs. 2 Umwandlungsgesetz (UmwG) gegeben und werden durch die Nennungen in § 114 a Abs. 1 GO NRW erfüllt. Nicht gelistet sind hier die privatrechtlichen Organisationsformen. Diese können nicht in eine rechtsfähige AöR umgewandelt werden, ohne sie aufzulösen und in Anstaltsform neu zu gründen (HENNEKE & DER DEUTSCHE LANDKREISTAG (Hrsg.) 2000, S. 52). Bei Regiebetrieben ist gemäß § 7 KUV NRW zusätzlich die Ausgliederung von Vermögen und ggf. von Schulden erforderlich. Das wird durch eine Eröffnungsbilanz dokumentiert.

Anfänglich konnte die AöR nur durch eine Trägerkommune errichtet und betrieben werden. Damit war eine interkommunale Zusammenarbeit innerhalb dieser öffentlich-rechtlichen Rechtsform nicht möglich. Durch das Zweckverbandsrecht konnte diesem Umstand entgegengewirkt werden. Zweckverbänden ist es damit möglich, als Anstaltsträger aufzutreten. Somit können mehrere Kommunen mittelbar an einer AöR beteiligt sein. Da dieser Umweg aus Sicht der Kommunen unbefriedigend war, wurde durch Gesetzesänderungen die Möglichkeit zur Gründung gemeinsamer Kommunalunternehmen eingeräumt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 139 Rz. 124). In NRW finden sich entsprechende Regelungen in § 27 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Bei einem Zusammenschluss mehrerer Städte und Gemeinden wird von einem gemeinsamen Kommunalunternehmen gesprochen.

Die Verwendung der Organisationsform ist gemäß § 114 a Abs.1 GO NRW für wirtschaftliche Unternehmen und nichtwirtschaftliche Einrichtungen ausdrücklich zugelassen, wird aber nach § 108 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 GO NRW analog zu den privaten Rechtsformen für Einrichtungen mit dem Vorliegen eines wichtigen Interesses an der Gründung oder der Beteiligung geknüpft (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 155). Im Gegensatz zu anderen Organisationsformen kann eine rechtsfähige AöR auch hoheitlich tätig werden, indem zu ihren Gunsten durch die Kommune ein Anschluss- und Benutzungszwang ausgesprochen oder sie selber zum Erlass von Satzungen innerhalb ihrer Zuständigkeit berechtigt wird (§ 114 a Abs. 3 GO NRW).

Grundlage für das Handeln der AöR ist die Unternehmenssatzung nach § 114 a Abs. 2 GO NRW. Sie zeichnet den grundsätzlichen Rahmen, welchen der Träger der organisatorischen Einheit gewährt. Wegen der weitreichenden Wirkung ist sie durch den Gemeinderat zu beschließen und kann nicht auf beschlussfassende Ausschüsse übertragen werden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 146 Rz. 159). Dies liegt daran, dass diese Bereiche durch die vollständige Übertragung von Aufgaben der direkten staatlichen und politischen Einflussnahme entzogen werden (MÜLLER 1993, S. 459). Bei wirtschaftlichen Inhalten prägen sich auch bei der AöR privatrechtliche Verhaltensmuster und eine zunehmende Verselbstständigung aus (BACKHAUS 1977, S. 205). Daher sind Regelungen zu treffen, die einer unkontrollierten Entwicklung Einhalt gebieten. In der Satzung sind der Name des Unternehmens und sein Zweck zwingend festzuschreiben. Darüber hinaus werden die Anzahl der Mitglieder des Vorstands und des Verwaltungsrates festgelegt. Geregelt wird die Höhe des Stammkapitals, Fragen der Wirtschaftsführung, der Vermögensverwaltung und der Rechnungslegung. Nach § 5 KUV NRW sind zusätzlich Bestimmungen über die Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und ggf. auch des Vorstands sowie die Beschlussfähigkeit des Verwaltungsrates zu treffen. Durch die Freiheiten bei der Gestaltung der Unternehmenssatzung ergibt sich für die Kommunen die Möglichkeit, die Inhalte auf die Bedürfnisse der zu erfüllenden Aufgabe abzustimmen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 157; MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 188; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 146 Rz. 164 ff.). Den

Zugriff zur Durchsetzung von Änderungen der Satzung behält die Kommune über die Gründung der AöR hinaus. Damit behält sie dauerhaft die Kontrolle über die Anstalt (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 146 Rz. 158).

Durch die Satzung werden der AöR gemäß § 114 a Abs. 3 GO NRW die gemeindlichen Aufgaben vollständig oder nur anteilig übertragen. Denkbar ist daneben auch, dass keine Aufgabenübertragung stattfindet und die Anstalt nur mit der Ausführung der Leistung betraut wird. Inhaltlich verbleibt die Zuständigkeit dann beim Anstaltsträger (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 110 f.). Das ist möglich, weil spezielle gesetzliche Regelungen zur Aufgabenübertragung fehlen, die über die allgemeinen Regelungen zur wirtschaftlichen Betätigung der Kommune hinausgehen. Dadurch können sowohl Pflichtaufgaben als auch freiwillige Leistungen der Städte und Gemeinden an eine AöR übertragen werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 188). Allerdings darf sich die Kommune ihrer Aufgaben durch die Übertragung auf die AöR oder sonstiger Unternehmensformen nicht entziehen. Sie trifft als Träger die Gewährträgerhaftung (§ 114 a Abs. 5 GO NRW) und die Anstaltslast (§ 9 Abs. 1 Satz 1 KUV NRW). Verbindlichkeiten der Anstalt verbleiben bei der Kommune, sofern Forderungen nicht durch das Vermögen der Anstalt befriedigt werden können. Kommt es zur Auflösung der AöR, wird das Anstaltsvermögen auf die Trägerkommune übertragen (§ 28 KUV NRW).

Die Anstaltslast besagt, dass die Kommune die Anstalt im Zeitraum ihres Bestehens derart unterstützt, dass diese die ihr zugedachte Aufgabe erfüllen kann. Dies wird i. d. R. auch ohne besondere gesetzliche Würdigung aufgrund der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsrechts angenommen (KIRCHGÄßNER et al. (Hrsg.) 1997, S. 20; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 140 Rz. 128 ff.). Anders als beim Unterschied zum Regie- oder Eigenbetrieb, muss der Gläubiger seine Forderungen als erstes aus dem Vermögen der AöR befriedigen, bevor die Trägerkommune haftet. Letztlich läuft dies aber auf eine unbeschränkte Haftung der Kommune hinaus (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 705). In der Literatur finden sich hierzu gegenteilige Angaben, die von einer Konkursfähigkeit der AöR ausgehen (MÜLLER 1993, S. 459). Das ist durch die rechtliche Grundlage in NRW jedoch nicht möglich.

Organisatorisch kann der Aufbau einer AöR aufgrund von Art und Umfang der übertragenen Aufgaben variieren. Werden mehrere Aufgaben durch diese übernommen, kann dies im Rahmen verschiedener Sparten innerhalb der Anstalt organisiert werden. Die Organisation ist trotzdem übersichtlich und einfach zu gründen. Bei der nachgelagerten Übertragung von Leistungen an kommunale Gesellschaften besteht die Möglichkeit, eine Holdingstruktur aufzubauen. Dadurch kann im laufenden Betrieb der Verwaltungsaufwand bei Querschnittsaufgaben reduziert werden. Die AöR kann aber kein Träger einer „Tochter AöR“ werden, da die Gründung den Gebietskörperschaften vorbehalten ist (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 148 Rz. 172). Die Errichtung von privatrechtlichen Unternehmensformen und die Beteiligung an diesen ist aber gemäß § 114 a Abs. 4 GO NRW aus besonderem Grund möglich.

Wird die AöR hoheitlich tätig, besitzt sie gemäß § 114 a Abs. 9 GO NRW Dienstherreneigenschaften und kann Beamte beschäftigen (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 115). Durch die AöR erlassene Satzungen können dabei auch Eingriffscharakter haben, d. h. Abgaben der Bürgerinnen und Bürger begründen. Sie kann Gebühren erheben, sich an anderen Unternehmen oder an Zweckverbänden beteiligen und Tochterunternehmen gründen, sofern dies der Unternehmenssatzung nicht entgegensteht (EHLERS 2003, S. 567). Inwieweit hier die Trägerkommune der Anstalt Selbstständigkeit einräumt und damit ggf. auf Kontrollmöglichkeiten verzichtet oder Entscheidungen in den Gemeinderat verlagert, liegt nach dem Selbstverwaltungsrecht im gemeindlichen Entscheidungsbereich (KUMMER 2003, S. 66 f. MANN 1996, S. 557 ff. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 108).

Die AöR übernimmt im Rahmen der Gesamtrechtsnachfolge (§ 114 a Abs. 1 GO NRW) die Verpflichtungen der umgewandelten Regie- oder Eigenbetriebe. Dies bezieht sich auch auf die arbeitsvertraglichen Regelungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie gehen mit allen

Rechten und Pflichten, die bei der Gründung der Unternehmensform bestehen, auf die AöR über. Die Regelungen des TVöD finden damit Eingang in die Arbeitsverträge, sofern die AöR kein Mitglied des kommunalen Arbeitgeberverbandes ist und sich bereits daraus die Tarifbindung ergibt. Daneben sind AöRs Mitglieder in den Versorgungskassen der Kommunen und u. a. hinsichtlich der Altersversorgung abgesichert. Die Rechte und Interessen der Mitarbeiter vertritt ein zu bildender Personalrat auf der Grundlage des LPVG NRW (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 184; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 144 Rz. 150 ff.).

Aufgrund der geltenden Gesetze und konkretisierenden Rechtsverordnungen, ergeben sich bei der Ausgestaltung der AöR viele Chancen, um den kommunalpolitisch gewünschten öffentlichen Zweck konsequenter zu verfolgen (MANN 1996, S. 557 ff.). Die Kommune kann den Einfluss und die Kontrolle auf die AöR verändern, indem die Befugnisse des Vorstands entsprechend erhöht oder beschnitten und dem Rat Kompetenzen gegeben oder genommen werden (KIRCHGÄßNER et al. (Hrsg.) 1997, S. 22). Die Regelungen nach § 114 a Abs. 6 GO NRW, wonach die Eigenständigkeit der Leitung durch den Vorstand per Satzung eingeschränkt werden kann, ermöglicht dem Gemeinderat Durchgriffsmöglichkeiten in die Anstaltsarbeit. Durch eine konkrete und erschöpfende Beschreibung von Auftrag und öffentlichem Zweck ergibt sich eine klare Abgrenzung der Leistung der AöR und die Möglichkeit einer effektiven Kontrolle durch die Kommune (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 156 Rz. 222). Im Sinne des selbstständigen Handelns der AöR sollte von restriktiven Maßnahmen gegenüber dem Vorstand nur in notwendigem Maße Gebrauch gemacht werden (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 160 f. KIRCHGÄßNER et al. (Hrsg.) 1997, S. 9).

Der Gemeinderat behält durch die genannten gesetzlichen Regelungen einen Zugriff, um auf die Entwicklung der Anstalt dauerhaft Einfluss nehmen zu können. In § 114 a Abs. 7 Satz 4 GO NRW wird ihm Weisungsrecht beim Erlass von Satzungen eingeräumt. Bei Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, wie der Beteiligung der AöR an anderen Unternehmen oder bei Rechtsgeschäften mit Auswirkungen auf den Einflussbereich der Kommune, gehen die Möglichkeiten des Gemeinderates über eine bloße Weisung hinaus. Hier besitzt er einen Zustimmungsvorbehalt. Dabei ist es dem kommunalen Organ auch möglich, mit seiner Entscheidung direkt auf den Vorstand einzuwirken und damit die Instanz des Verwaltungsrates zu umgehen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 157 Rz. 226). Die Möglichkeit, dass der Gemeinderat auf Entscheidungen des Vorstands direkt Einfluss nehmen kann, widerspricht der Systematik der AöR. Ausgehend vom Vorstand, über den Verwaltungsrat bis hin zum Gemeinderat sollen die Zuständigkeiten in ihrer Bedeutung und Grundsätzlichkeit stetig steigen. Der Ausgleich zwischen den Kontroll- und Einflussinteressen der Kommune und der unternehmerischen Freiheit der AöR muss angestrebt werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 202).

Die unternehmerische Betätigung erfolgt im Regelfall durch den Vorstand. Er leitet die AöR gemäß § 114 Abs. 6 GO NRW in eigener Verantwortung. In der nach § 114 a Abs. 7 Satz 2 GO NRW auf fünf Jahre befristeten, aber verlängerbaren Amtszeit vertritt er die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich. In seinen Aufgabenbereich fallen alle Betätigungen der laufenden Geschäftsführung. Abweichende Zuständigkeiten ergeben sich in Art und Umfang aus der Satzung (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 111 f.). Er hat den Verwaltungsrat und den Träger über wichtige Umstände regelmäßig sowie nach Aufforderung zu informieren. Es besteht gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 KUV NRW eine Auskunfts- und Berichtspflicht über die Einhaltung des Vermögens- und Erfolgsplans und relevante finanzielle Einbußen. Diese können bspw. durch fehlende Einnahmen oder erhöhte Ausgaben begründet werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 193). In diesem Punkt besteht weitgehend Ähnlichkeit mit den Regelungen für den Eigenbetrieb (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 714 f.).

Der Vorstand einer AöR kann regelmäßig nur eine natürliche Person sein. Ausnahmen ergeben sich aus Gestellungsverträgen, die mit juristischen Personen abgeschlossen werden. Sie können entsprechend vertraglicher Regelungen als Managementgesellschaft einen Beschäftigten

stellen, der die Position des Vorstands wahrnimmt. Die Bestellung zum Vorstand erfolgt gemäß § 114 a Abs. 7 Satz 2 GO NRW durch den Verwaltungsrat. Die direkten Einflussmöglichkeiten der Kommune auf die Besetzung sind dadurch reduziert. Allerdings kann in der Unternehmenssatzung von einem unverbindlichen Vorschlagsrecht bis hin zum Weisungsrecht seitens der Kommune alles festgeschrieben werden. Variabel ist darüber hinaus auch die Gestaltung des Arbeitsverhältnisses auf Grundlage zivilrechtlicher, tariflicher oder außertariflicher Regelungen (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 191 f.). Die Vergütung der Vorstände ist frei verhandelbar, unterliegt aber den allgemeinen Grundsätzen der sparsamen Haushaltsführung (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 111 f.).

Das Kontrollorgan über den Vorstand ist gemäß § 114 a Abs. 7 Satz 1 GO NRW der Verwaltungsrat. Die Mitglieder werden durch den Gemeinderat gewählt. Ihm sitzt der Bürgermeister oder der thematisch zuständige Beigeordnete vor (§ 114 a Abs. 8 GO NRW). Die Zuständigkeit des Verwaltungsrates erstreckt sich nach § 114 a Abs. 7 GO NRW auf den Erlass von Satzungen auf Basis der Weisung des Gemeinderats, den Erwerb oder die Änderung von Beteiligungen an anderen Unternehmen bzw. deren Veräußerung ebenfalls nach Weisung des Gemeinderates, die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses, die Verwendung der erzielten Gewinne, die Bestellung des Abschlussprüfers sowie die Festsetzung von Entgelten. Der Einfluss der Trägerkommune auf den Verwaltungsrat, aber auch auf die anderen Organe der Anstalt kann dahingehend erhöht werden, dass alle grundlegenden Entscheidungen vom Rat zu legitimieren sind (§ 114 a Abs. 7 Satz 7 GO NRW) (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 195; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 112). In NRW ist die Position des Verwaltungsrates gegenüber dem Vorstand gestärkt, weil ihm Entscheidungskompetenzen zugewiesen sind und Zustimmungsvorbehalte bestehen. Im Vergleich zu anderen Ländern hat der Verwaltungsrat damit eine gewichtigere Position (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 194; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 152 Rz. 196).

Die Sitzungen des Verwaltungsrates sind nicht öffentlich. Öffentlichkeit kann aber durch gesetzliche Regelungen oder durch Verordnungen in Einzelfällen ermöglicht werden. Die grundsätzliche Öffnung der Sitzungen, bspw. durch die entsprechende Gestaltung der Unternehmenssatzung, ist nicht zulässig. Betroffen sind von diesem Ausschluss auch die Mitglieder des Gemeinderates und der gemeindlichen Ausschüsse. Sie können über die Inhalte der Verwaltungsratssitzung in nichtöffentlicher Sitzung informiert werden. Die bestehende Verschwiegenheitspflicht des Verwaltungsrates greift ihnen gegenüber nicht (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 198 f.). Die Informationsmöglichkeit der politischen Mandatsträger ist wichtig, denn die Tätigkeit im Verwaltungsrat ist nicht an ein kommunalpolitisches Mandat gebunden. Die Amtszeit der Verwaltungsratsmitglieder erstreckt sich über die Wahlperiode von fünf Jahren. Sie endet bei Mitgliedern, die gleichzeitig ein Ratsmandat besitzen, mit dem Ausscheiden aus dem Gemeinderat (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 196 f. STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW 2001, S. 4). Durch diese Entkoppelung besteht die Möglichkeit, zusätzliche Fachkompetenz für die Arbeit der AöR zu gewinnen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 153 Rz. 201). Die direktive Mitbestimmung durch Mitarbeiter ist im Verwaltungsrat gemäß § 114 a Abs. 8 Satz 8 Nr. 1 GO NRW ausgeschlossen (vgl. MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 363 f.). Die damit einhergehende Problematik bzgl. der Interessenkonflikte wie sie bei Eigenbetrieben eintreten kann, besteht dadurch nicht (vgl. Kapitel 2.3.3).

Neben den Organen, welche die Organisationsform kennzeichnen, ergeben sich weitere organisatorische Besonderheiten der AöR. Ein erster Aspekt bezieht sich auf die Finanzmittel. Um Investitionen in den Fortbestand und die Entwicklung der AöR zu ermöglichen, sollen gemäß § 10 KUV NRW Rücklagen gebildet werden. Fremdkapital darf danach nur im angemessenen Verhältnis zum bestehenden Eigenkapital aufgenommen werden. Ergänzend hierzu regelt § 14 KUV NRW, dass neben den Rücklagen eine marktübliche Verzinsung zu erwirtschaften ist. Die wirtschaftliche Lage der AöR wird im Wirtschaftsplan dargestellt, der aus dem Erfolgs- und Vermögensplan sowie dem Stellenplan und der Stellenübersicht besteht (§ 16 KUV NRW).

Verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage des Unternehmens oder ändert sich die Anzahl der Stellen im Stellenplan, muss der Wirtschaftsplan angeglichen werden, um seine Aussagekraft zu wahren. Es besteht gemäß § 21 KUV NRW eine quartalsmäßige schriftliche Berichtspflicht durch den Vorstand gegenüber dem Verwaltungsrat, wobei eine Erweiterung dieser Frist auf bis zu sechs Monate durch Regelungen in der Unternehmenssatzung möglich ist. Am Ende des Wirtschaftsjahres ist nach den Vorgaben von § 22 KUV NRW ein Jahresabschluss aufzustellen, der aus der Bilanz, der Gewinn- und Verlustrechnung und dem Anhang besteht und durch den Lagebericht ergänzt wird. Sofern mehrere Betriebszweige in der AöR bestehen, findet sich für jeden Zweig eine Gewinn- und Verlustrechnung im Anhang (§ 24 KUV NRW).

Ein weiterer Aspekt ist die steuerrechtliche Relevanz der AöR. Diese setzt erst ein, wenn es sich bei dem Unternehmen um einen BgA nach § 4 KStG handelt. Mit dem Vorliegen eines BgA fallen Körperschafts- und Umsatzsteuerpflichten an. Als stehender Gewerbebetrieb unterliegt die Anstalt auch der Gewerbesteuerpflicht. Grundsteuern und Grundbesitzabgaben fallen für juristische Personen des öffentlichen Rechts und für den öffentlichen Gebrauch regelmäßig nicht an (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 115 f.). Im Umkehrschluss bedeutet das, dass eine Steuerpflicht für hoheitlich tätige AöRs aufgrund von § 4 Abs. 5 KStG nicht besteht (STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW 2001, S. 11). Gleichwohl handelt es sich bei der AöR um einen öffentlichen Auftraggeber gemäß § 98 GWB. Nimmt die AöR hoheitliche Aufgaben war, gelten bei der Vergabe von Leistungen unterhalb des Schwellenwerts die Vorgaben nach § 25 GemHVO NRW. Die VOB/A soll angewendet werden und die VOL/A wird zur Anwendung empfohlen. Dies gilt nicht, wenn die AöR wirtschaftlich tätig wird. Damit fällt sie nicht mehr unter die oben genannte (o. g.) Bestimmung (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 414 Rz. 70). Sofern der Schwellenwert überschritten wird, ist die AöR unabhängig ihrer Aufgabe ein öffentlicher Auftraggeber mit entsprechender Bindung durch das Vergaberecht (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 416 Rz. 80).

Um die Rechtmäßigkeit des Handelns sicherzustellen, verbleibt die Anstalt aber gemäß den Regelungen aus § 120 GO NRW unter der staatlichen Aufsicht der übergeordneten Verwaltungsbehörden (§ 114 a Abs. 11 GO NRW). Kontrolliert werden die erlassenen Satzungen und die vorgenommene Rechtsakte im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit. Die Kontrolle verfolgt das Ziel, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei der wirtschaftlichen Betätigung der AöR im Sinne des öffentlichen Zwecks zu gewährleisten (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 204). Allerdings untersteht die AöR nicht der örtlichen oder überörtlichen Prüfung. Während die Kommune die örtliche Prüfung durch Festlegungen in der Unternehmenssatzung vorschreiben kann, fehlt ihr die Zuständigkeit, um dies auch für die überörtliche Prüfung vorzunehmen. Vorgeschrieben sind dagegen die Prüfungen nach § 316 ff. Handelsgesetzbuch (HGB) (GASS 2003, S. 38 f.). Sie sehen u. a. die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts unter Einbeziehung der Buchführung und den ergänzenden Vorgaben der Satzung vor.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Möglichkeiten der Gestaltung bzgl. der Zuständigkeiten des Verwaltungsrates die Grundlage einer Unternehmensorganisation bilden, welche eine wirtschaftliche Erfüllung der übertragenen Aufgaben ermöglicht (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 198). Die potenzielle Eigenständigkeit des Vorstands geht deutlich über die Möglichkeiten der Leitung von Regie- und Eigenbetrieben hinaus. Dieser Umstand kann durch die Gestaltung der Unternehmenssatzung wesentlich eingeschränkt werden (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 194; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 151 Rz. 195). Dennoch steht mit der AöR eine Rechtsform zur Verfügung, welche den Anforderungen besser zu genügen scheint, als ein Regie- oder Eigenbetrieb (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 153). Allerdings kann es bei unzureichenden Regelungen zu einem Defizit politischer und haushaltswirtschaftlicher Kontrolle kommen. Es fehlt darüber hinaus auch an der öffentlichen Transparenz (MÜLLER 1993, S. 461). Die Vor- und Nachteile der Rechtsform zeigt Abbildung 13.

Führung und Organisation	•flexible Gestaltung (Sparten, Holdingstruktur) •Leitung durch Vorstand und Verwaltungsrat •Gesamtrechtnachfolge bei Gründung (bspw. Tarifbindung) •zum Teil Dientherreneigenschaften und oft Tarifbindung, wie Träger
Flexibilität und Eigenständigkeit	•eigene Rechtspersönlichkeit •organisatorische und finanzielle Eigenständigkeit •weitgehende Gestaltungsmöglichkeiten •weitreichende, aber beschneidbare Befugnisse des Vorstands
Steuerung und Kontrolle	•abhängig vom Umfang der Regelungen in der Unternehmenssatzung •Kontrolle durch Verwaltungs- und Gemeinderat, übergeordnete Behörde •keine öffentliche Transparenz
Betriebs-wirtschaft	•bestehende Gewährträgerhaftung und Anstaltslast •Entwicklung privatwirtschaftlicher Tendenzen •Gewinn in Höhe einer Kapitalverzinsung soll erwirtschaftet werden
Anwendung	•wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Aufgaben •auf Dauer angelegte Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften

Abbildung 13: Merkmale der AöR

2.3.5 Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung

Seit Ende des 19. Jh. gibt es die Gesetzgebung zur Gründung der GmbH. Sie entwickelte sich maßgeblich aus den Vorgaben der AG, weil zu dieser Zeit ein Bedürfnis nach einer einfachen Form der AG einsetzte. Obwohl sich beide Unternehmensformen ähneln, bietet die GmbH für kommunale Zwecke wesentliche Vorteile gegenüber der AG (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 133). Dazu gehört, dass seit 1981 die Gründung einer GmbH als Eigengesellschaft möglich ist. Alle Anteile der Gesellschaft können gemäß § 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) von einem einzigen Gesellschafter gehalten werden. Durch die damit verbundenen uneingeschränkten Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten ist diese Organisationsform bei Städten und Gemeinden beliebt (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 99).

Neben den Eigengesellschaften ist auch die Gründung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen möglich. Sie bestehen sowohl aus öffentlichen als auch aus privaten Gesellschaftern (HÖLZL et al. (Hrsg.) 1992, Art. 92, Anm. 2). Durch die Beteiligung privater Dritter an einer kommunalen Gesellschaft darf der Einfluss der Kommune nicht beschränkt werden (KLEIN et al. (Hrsg.) 1997, Kennzahl 25.10, Erl. 6). Beide Typen der Gesellschaft stellen eigenständige juristische Personen des privaten Rechts dar (LUTTER et al. 2016, S. 2 Rn. 2). Sie verfügen damit über die Möglichkeit Kooperationen einzugehen und weisen grundsätzlich eine höhere Flexibilität auf, als die bisher vorgestellten Organisationsformen. So können sie sich bspw. an privatrechtlichen Gesellschaften beteiligen. Allerdings können durch die Gründung einer Gesellschaft die gesetzlichen Vorgaben, welche für die Beteiligung von Kommunen bestehen, nicht umgangen werden, weil diese auch für die Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung gelten (GASS 2003, S. 118 ff.).

Die Gesellschaften unterliegen dem Bundesrecht und werden in Bezug auf die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen durch Landesrecht ausgestaltet. Damit sollen insbesondere Steuerung und Kontrolle des Unternehmens gewährleistet werden. Trotzdem ist das Handeln der kommunalen Gesellschaft von dem der Kommune abzugrenzen, weil es sich um ein eigenständiges Unternehmen handelt. Es ist „nicht mehr Inhaber der kommunalen Aufgabe und der öffentlich-rechtlichen Handlungsbefugnisse“ (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 164 ff.). Daran können gemäß Art. 31 GG auch landesrechtliche Regelungen nichts ändern. Es gelten im Innen- und Außenverhältnis die für die Gesellschaft im GmbHG festgelegten Vorschriften (SCHMIDT & BAUER 1990, S. 516). Vielmehr sind damit die Vorgaben der Gemeindeordnung durch die Kommunen im Rahmen der gesellschaftlichen Unternehmung und unter Berücksichtigung der Möglichkeiten des GmbHG umzusetzen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 164 Rz. 258).

Das kommunale Wirtschaftsrecht darf der Umwandlung öffentlich-rechtlicher Unternehmen in Gesellschaften des Privatrechts nicht entgegenstehen, da diese Rechtsformen ansonsten nicht verwendet werden können (GASS 2003, S. 195). Die GmbH steht den Kommunen in NRW gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 1 und 2 GO NRW für wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Zwecke zur Verfügung und ist die häufigste privatrechtliche Unternehmensform der Städte und Gemeinden (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 82). Die öffentliche Bindung bei der Erbringung der kommunalen Leistung bleibt trotzdem erhalten. Dazu findet das Verwaltungsprivatrecht Anwendung. Der Bürger wird vor möglichen Nachteilen des Privatrechts geschützt, weil dies durch öffentliches Recht „ergänzt, überlagert und modifiziert“ (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 127) wird.

Die GmbH lässt sich zwischen der Organisationsform des Eigenbetriebs und der AG einordnen. Die Belange der Mitbestimmung sind bei der GmbH einfacher durchzusetzen, als bei der AG. Trotzdem handelt es sich um eine Form des Privatrechts. Die Errichtung oder die Beteiligung an einer GmbH ist für eine Kommune unkomplizierter zu realisieren, als bei einer AG (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 139 f.). Know-how privater Unternehmen kann durch entsprechende Beteiligungen die Entwicklung der GmbH positiv beeinflussen. Das organisatorische Umfeld der GmbH entspricht „einem modernen, flexiblen Management“ (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 99 f.). Einfluss auf die Tätigkeit der GmbH haben auch psychologische Aspekte, indem durch die Verwendung der privaten Rechtsform die Anforderungen an die Effizienz des Handelns in den Fokus gerückt und die positiv belegten Handlungsmuster der Privatwirtschaft betont werden (PÜTTNER 1978, S. 101). Die Organisationsform schafft einen „Ausgleich zwischen politisch-demokratischer Steuerung und Kontrolle der Gesellschaft und unternehmerischer Autonomie“ (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 170). Durch den Variantenreichtum potenzieller Regelungen innerhalb der Satzung fehlt es der GmbH an einer klaren Struktur (MÜLLER 1993, S. 471). Eine Übersicht wesentlicher Merkmale zeigt Abbildung 14.

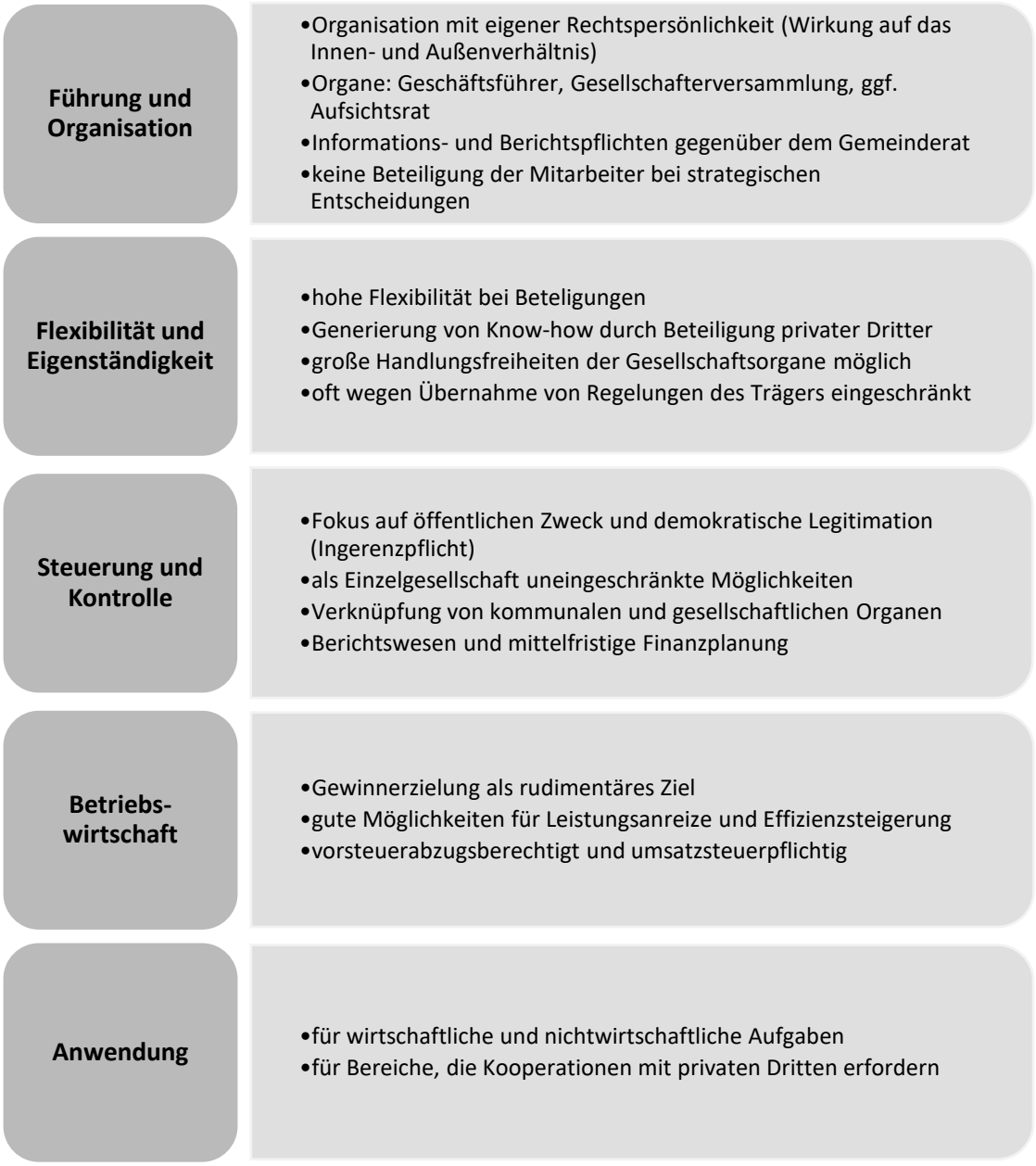


Abbildung 14: Merkmale der GmbH

2.3.6 Sonstige Organisationsformen

Die bisherigen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen bilden im Wesentlichen den Umfang verwendbarer Varianten ab. Daneben gibt es weitere Konstrukte, die für die Erledigung der Aufgaben im operativen Grünflächenmanagement allerdings nicht uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Dazu gehört die rechtsfähige Stiftung, die nur innerhalb der gesetzlichen Grenzen verwendet werden kann und daher für die Organisation wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Unternehmen ausscheidet (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 76). Auch die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (BGB-Gesellschaft) steht Kommunen für die gemeindliche Betätigung nicht zur Verfügung, weil für die Gesellschafter eine uneingeschränkte Haftung für Schulden besteht. Das widerspricht den Regelungen zur Haftungsbeschränkung gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 77).

Die Gründung einer Offenen Handelsgesellschaft (OHG) für Unternehmen nach § 107 GO NRW scheidet ebenfalls aufgrund der fehlenden Haftungsbeschränkung aus. Auch die Kommanditgesellschaft stellt die Kommune vor das Problem der unbeschränkten Haftung,

sofern sie als Komplementär auftritt. Möglich wäre hier theoretisch die Beteiligung als Kommanditist, der mit einer begrenzten Einlage haftet, jedoch gegenüber dem Komplementär nur eingeschränkte Befugnisse besitzt. Dies gefährdet den Einfluss der Kommune auf das Unternehmen gemäß § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 78).

Die Möglichkeit der Organisationsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung & Compagnie Kommanditgesellschaft (GmbH & Co. KG), einer Mischform aus Personen- und Kapitalgesellschaft, ist grundsätzlich möglich. Hierbei muss sich die Kommune bei den Beteiligungen auf die GmbH beschränken, weil nur hier die geforderte Haftungsbeschränkung mit dem erforderlichen Einfluss als Komplementär gegeben ist. Die beteiligten Kommanditisten haften mit der jeweiligen Einlage und besitzen einen geringeren Einfluss auf das Unternehmen. Diese Unternehmensform bietet zwar auch eine große Bandbreite vertraglicher Möglichkeiten zwischen den beteiligten Gesellschaftern, spielt aber im kommunalen Bereich eine vernachlässigte Rolle (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 78 f.).

Die Rechtsform der AG bildet mit der GmbH die weitverbreiteste privatrechtliche Unternehmensform der öffentlichen Hand. Die Anwendungsfälle dieser Organisationsform steigen proportional mit der Größe der Betriebe und somit i. d. R. auch mit der Größe der Kommunen. Diese Organisationsform wird daher eher von größeren Städten genutzt (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 117). Durch das Gesetz für kleine AGs und zur Deregulierung des Aktienrechts vom 02.08.1994 wurden die Nachteile aus dem Aktiengesetz gegenüber der GmbH korrigiert (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 131). Es liegt bei der AG jedoch ein „rechtsformbedingtes Einwirkungsdefizit“ (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 244 f.) der Kommune vor.

Keine Organisationsform im engeren Sinn stellt der BgA dar. Der BgA von juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist gemäß § 1 Abs. 6 KStG unbeschränkt körperschaftssteuerpflichtig. Ein BgA zeichnet sich nach § 4 Abs. 1 KStG dadurch aus, dass er in betrieblich bedeutender Weise wirtschaftlich tätig ist und Einnahmen erzielt. Dabei muss es sich nicht um Gewinne handeln. Es ist ebenfalls nicht notwendig, dass der BgA in der Öffentlichkeit Leistungen gegen Entgelt anbietet und damit am Leistungs- und Güteraustausch teilnimmt. Hoheitsbetriebe sind gemäß § 4 Abs. 5 keine BgA. Die inhaltliche Abgrenzung zwischen dem BgA und dem Hoheitsbetrieb wird regelmäßig dadurch vorgenommen, dass geprüft wird, ob es sich bei den Inhalten der betrieblichen Betätigung um eine originäre Aufgabe der öffentlichen Hand oder der privaten Wirtschaftstätigkeit handelt (MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 313). Eine Zusammenlegung von BgA und Hoheitsbetrieben ist nach § 4 Abs. 6 Satz 2 KStG ausgeschlossen, so dass es keine Mischformen zwischen diesen beiden Unternehmensarten gibt. Ein BgA kann unabhängig von der Rechtsform entstehen und begründet sich in der erbrachten Leistung (vgl. Kapitel 2.3.1).

Auch die nichtrechtsfähige AöR stellt keine Organisationsform im Sinne dieser Ausarbeitung dar. In der Literatur wird bspw. der Eigenbetrieb der Gruppe der nichtrechtsfähigen AöR zugeordnet. Hierbei handelt es sich um eine Zuordnung zu einem Sammelbegriff (MÜLLER 1993, S. 94 f. SCHRAFFER 1993, S. 123). Formen der nichtrechtsfähigen Anstalt haben keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie fassen die personellen Ressourcen und Sachmittel zu einer organisatorischen Einheit zusammen. Ihnen wird durch die Gemeinde die Erfüllung eines öffentlichen Zwecks übertragen. Die Festlegung der inhaltlichen und strategischen Entwicklung dieser Organisationseinheit erfolgt durch den Anstaltsträger. Dies grenzt sie von den Körperschaften ab. Als Teil der unmittelbaren Kommunalverwaltung haben nichtrechtsfähige AöR keine eigenständigen Rechte und Pflichten (vgl. WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 34). Da die Bezeichnung i. d. R. eher verwirrt und als antiquierte Begrifflichkeit dem Wesen des Eigenbetriebs nicht entgegenkommt, sollte auf eine weitere Verwendung verzichtet werden (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 118 Rz. 33).

Letztlich ist auch der Zweckverband keine Organisationsform, die weitergehend zu betrachten ist. Er dient der Durchführung gemeindlicher Aufgaben im Rahmen der interkommunalen

Zusammenarbeit und agiert somit auch über die Grenzen einer einzelnen Gemeinde hinaus. Der Zweckverband bildet eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und wird eigenverantwortlich tätig. Der Zusammenschluss der Gemeinden zu einem derartigen Verband kann freiwillig erfolgen oder durch die zuständige Aufsichtsbehörde angeordnet werden (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 84 f.). Die beteiligten Gemeinden geben die Zuständigkeit und die daraus resultierenden Pflichten der übertragenen Aufgabe vollständig, d. h. administrativ und operativ, an den Zweckverband ab, der damit Aufgabenträger wird (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 110; WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 146). Der Zweckverband selber ist keine besondere Unternehmensform, sondern wird Träger eines Unternehmens. Er dient nur dem Zusammenschluss mehrerer Kommunen, die danach mittelbar durch den Zweckverband als Träger ein Unternehmen gründen (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 178). Durch die Änderungen im GkG NRW muss für die Bildung eines gemeinsamen Kommunalunternehmens nicht mehr der Weg über die Bildung eines Zweckverbands beschritten werden.

Keine Relevanz für die Organisation kommunaler Aufgaben besitzen der rechtsfähige und nichtrechtsfähige Verein, die Genossenschaft, die rechtsfähige Stiftung, die kommunale Arbeitsgemeinschaft, die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und der Wasser- und Bodenverband. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich und reichen von der fehlenden Dauerhaftigkeit und den hohen Anforderungen der Anerkennung bis zur fehlenden Aufgabenzuordnung (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 79 ff.). Die weitere Betrachtung beschränkt sich daher auf den Regiebetrieb und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung, die rechtsfähige AöR und die GmbH. Diese Unternehmensformen stellen im Bereich der kommunalen Grünflächenunterhaltung den wesentlichen Teil verwendeter Organisationsformen (vgl. Kapitel 2.1.4 und 4). Nachdem der Charakter der kommunalen Aufgabe in den vorhergegangenen Kapiteln beschrieben wurde und anhand dessen die verfügbaren Organisationsformen mit ihren jeweiligen Spezifika betrachtet worden sind, ist nachfolgend das kommunale Grünflächenmanagement als Gegenstand der Untersuchung näher zu beschreiben.

2.4 Kommunales Grünflächenmanagement

Bereits aus der grundlegenden Fragestellung dieser Arbeit ergibt sich, dass die Inhalte des kommunalen Grünflächenmanagements ein wesentlicher Bestandteil der Betrachtung sind. Die quantitative und qualitative Abgrenzung der Inhalte, die das kommunale Grünflächenmanagement charakterisieren und die eindeutige Definition des Begriffs im Sinne dieser Arbeit, sollen eine klare Abgrenzung der Aufgabe und der organisatorischen Einheit des betrachteten Bereichs erlauben. Dadurch soll gewährleistet werden, dass im weiteren Verlauf eine belastbare Vergleichsbasis besteht, anhand der die Einwirkungen beurteilt werden können. Die nachfolgenden Kapitel sollen dazu dienen, den Tätigkeitsbereich räumlich zu begrenzen und die erbrachten Leistungen des kommunalen Grünflächenmanagements zu beschreiben sowie die organisatorischen Anforderungen der Einheit zu beleuchten. Das Ergebnis der Arbeit des Grünflächenmanagements ist der Grad, in welchem das urbane Grün die ihm zugedachte Funktion erfüllt. Durch dessen Einsatz werden i. d. R. Ziele verfolgt und Entwicklungen beeinflusst, wie bspw. durch ästhetische Pflanzungen in touristisch geprägten Regionen (vgl. Kapitel 2.5). Die Funktionen von Grünflächen sind damit ebenfalls zusammenzufassen.

2.4.1 Merkmale und Funktionen städtischer Grünflächen

In einem ersten Schritt ist der Aufgabenbereich des kommunalen Grünflächenmanagements räumlich und inhaltlich zu fassen. Dabei gibt es unterschiedliche Definitionen, was dem Bereich der öffentlichen Flächen zuzuordnen ist. FEHL (in BERNHARDT et al. (Hrsg.) 2005, S. 33) definiert die öffentlichen Flächen als diejenigen, die im Besitz der Obrigkeit liegen und der Öffentlichkeit zugänglich sind. Nach STEIDLE-SCHWAHN (2001, S. 21) sind die Eigentumsverhältnisse für eine derartige Einordnung unerheblich. Damit kann als wesentliches Kriterium zur Beurteilung die

öffentliche Zugänglichkeit festgelegt werden. Dies kann durch das Kriterium ergänzt werden, ob die Grünflächen durch die Bevölkerung genutzt werden können oder eine Nutzung nicht möglich ist. Ausschlaggebend ist damit die Festschreibung des Gemeingebrauchs. Er bezeichnet die zumeist gebührenfreie Nutzung der Anlagen durch die Bevölkerung und ist i. d. R. durch die Widmung begründet. Derartige Flächen zählen zumeist auch zum Gemeinbedarf. Dieser planungstechnische Begriff bezeichnet Infrastrukturelemente, die für die Stadtentwicklung notwendig sind (RICHTER 1981, S. 24). Dadurch wird die Bedeutung von urbanem Grün hervorgehoben. Dies wird gemäß der Regelungen in § 136 Abs. 3 Nr. 2c Baugesetzbuch (BauGB) weiter unterstrichen. Eine ausreichende Grünversorgung ist bei der Entwicklung des urbanen Raumes vorzusehen. Fehlt eine derartige Grünstruktur, so handelt es sich um einen städtebaulichen Missstand. Danach sind öffentliche Grünflächen auch diejenigen, die in der städtebaulichen Entwicklung der Versorgung der Bevölkerung mit Grün dienen.

Die Gestaltung öffentlicher Grünanlagen ist sehr vielschichtig. Sie lassen sich in komplexe Grün- und Parkanlagen, einfache Grünflächen und solitäre Elemente unterteilen. Die Funktionen, die eine Grünfläche erfüllen soll, werden über Gestaltungselemente wie bspw. Rasen, Wege oder Gehölze realisiert. Diese stufen sich quantitativ und qualitativ in ihrer Zusammensetzung ab. Es kann zwischen anspruchsvollen Kombinationen bis hin zu einfachen Zusammenstellungen weniger Elemente unterschieden werden. So ergeben sich, je nach Anzahl kombinierter Gestaltungselemente, Ein-Element-Flächen oder Multi-Element-Flächen. Die unterschiedlichen Gestaltungselemente, die auch als Freiraumelement, Grünelement, Grüntyp oder Kostenstelle bezeichnet werden, gehen auf die vier Grundelemente zurück: Vegetationsfläche, befestigte Fläche, Wasseranlagen und Ausstattung (ESCHENBRUCH 1999, S. 59; STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 29).

Somit gibt es verschiedene Arten von Grünflächen, die durch das kommunale Grünflächenmanagement bearbeitet werden. Die Einteilung kann gemäß der GALK- Objektdatei vorgenommen werden, die verschiedene Objekte nach thematischen Aspekten differenziert. Die Flächen der Objekte setzen sich aus den Inhalten der sechs Hauptkategorien zusammen. Die vier Grundelemente werden dabei durch die Bereiche der baulichen Anlagen und der Gebäude ergänzt. Die Hauptkategorien selber können durch die Abgrenzung von Flächeninhalten weiter differenziert werden. Die Abgrenzung der Flächeninhalte erfolgt gemäß den jeweiligen Pflegeansprüchen. Hieraus ergibt sich die beispielhafte Darstellung zur Unterteilung von Grünflächen gemäß Abbildung 15.

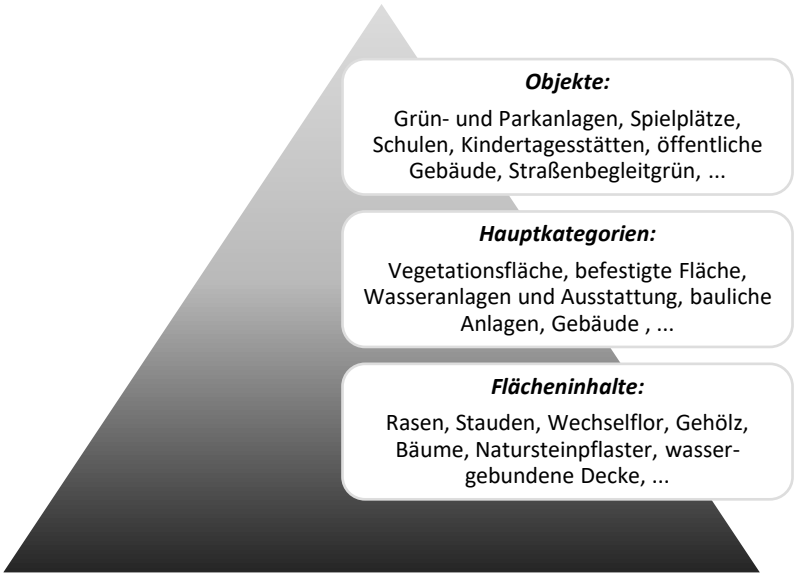


Abbildung 15: Differenzierung von öffentlichen Grünflächen (nach GALK-ARBEITSKREIS „ORGANISATION UND BETRIEBSWIRTSCHAFT" 1995; SCHÄFFER 2016)

Die Flächeninhalte erfordern für einen dauerhaften Erhalt ihrer Funktion und damit letztlich auch zur Erhaltung ihrer Wertigkeit eine fachgerechte gärtnerische Pflege (vgl. Kapitel 2.4.2). Diese muss auch die qualitativen und quantitativen Ansprüche erfüllen, die durch die Nutzer an die verschiedenen Objekte gestellt werden. Danach sind stark frequentierte Grünanlagen mit hohem Nutzungsdruck und ausgeprägtem repräsentativen Charakter oder hohem Sicherheitsbedürfnis intensiver zu unterhalten, als naturnahe extensive Grünstrukturen in peripheren Randlagen. Die Einteilung der städtischen Grünflächen im Rahmen der Unterhaltung kann in vier Pflegestufen erfolgen. Gesetzlich verankert sind die Mindest-, Erhaltungs- und Wiederherstellungspflege. Als freiwillige Leistung ist die Weiterentwicklungspflege anzusehen. Für die entsprechende Einordnung und Organisation der Pflegemaßnahmen werden als erstes die Pflegeziele festgelegt. Dazu wird die Leitfunktion definiert und durch untergeordnete Zusatzfunktionen ergänzt. Durch die Beurteilung des Grades der Funktionserfüllung können Maßnahmen abgeleitet werden, um die Funktionen wieder herzustellen, zu erhalten oder weiterzuentwickeln. Damit erfolgt die Einordnung in eine der o. g. Pflegestufen, wobei die Minimalpflege keine fachliche Zielsetzung darstellt. Anschließend wird der Fokus von der Gesamtanlage auf die einzelnen Flächeninhalte und Grünelemente gelegt, die den Qualitätskategorien sehr anspruchsvoll bis naturnah zugeordnet werden. Abschließend erfolgt durch die Festlegungen zur Betreuungsintensität die Berücksichtigung des Nutzungsdrucks und des Nutzerverhaltens, was bei einer intensiven Nutzung bspw. durch mehrfache Reinigungsgänge ausgedrückt wird. Alle Erkenntnisse und Einteilungen werden letztlich in einem objektbezogenen Pflegeprogramm umgesetzt, welches als Arbeitsgrundlage für die operativen Kräfte dient. Eine Wirkungsanalyse verdeutlicht den Nutzen der Maßnahme für die Erhaltung oder Entwicklung der Leit- und Zusatzfunktionen (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 60 ff. STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 74 f.).

Die aus dem Vorhandensein der Grünflächen resultierende Pflege des Grüns leitet sich zum einen aus den privatrechtlichen Gesetzen gemäß § 823 BGB ab. Danach haftet der Eigentümer für Schäden gegenüber Dritten. Die Unterhaltung der Grünanlagen dient damit der Verkehrssicherung. Zum anderen greifen öffentlich-rechtliche Gesetze. § 10 GO NRW und § 75 GO NRW enthalten Regelungen zum Erhalt des Vermögens und zur wirtschaftlichen Haushaltsführung. Die Pflege der öffentlichen Grünanlagen dient danach der Sicherung und der Entwicklung des investierten Vermögens. Weitere Regelungen ergeben sich aus den Naturschutzgesetzen, den Denkmalschutzgesetzen, den örtlichen Satzungen oder dem Urheberrecht. Danach sind freiwillige Leistungen nur diejenigen, die eine Grünanlage für einen zusätzlichen Nutzen weiterentwickeln, der über die ursprünglichen Planungen hinausgeht. Die Finanzierung derartig klassifizierter Maßnahmen wird durch einen politischen Beschluss zur legitimierten Aufgabe der Verwaltung (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 60; STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 39 ff.). Eine vorrausschauende Planung kann die Anforderungen an die Pflege und die Unterhaltung von Grünanlagen minimieren. Dafür werden bereits im Planungsprozess die erforderlichen Pflege- und Entwicklungskonzepte erstellt. Werden die erforderlichen Leistungen für die Grünflächenunterhaltung frühzeitig dokumentiert, können durch die Anpassung planerischer Ansätze die Unterhaltungskosten optimiert und damit die Lebenszykluskosten gesenkt werden (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU, UND STADTENTWICKLUNG 2012, S. 41 ff.).

Innerstädtisches Grün verursacht aber nicht nur Kosten für die Errichtung und Unterhaltung, sondern stellt auch einen Wert dar. Dieser kann zu Beginn durch die Herstellungskosten sehr exakt beziffert werden. Durch die Funktionen, die urbane Grünflächen erfüllen, entstehen oftmals weitere, nicht unmittelbar geldlich zu ermittelnde Werte. Dabei gibt es Konstanten, deren Bedeutung sich im Laufe der Zeit nicht verändern. Betrachtet man die Geschichte der Gartenkunst, so diente der Garten seit jeher mit epochalen Schwerpunkten sowohl dem Nutzen als auch dem Vergnügen (WIMMER 1989, S. 410). Während in der Zeit des Barocks und der Renaissance die Repräsentation von Macht und Ansehen privilegierter Schichten im

Vordergrund der Gartengestaltung stand, begründet die städtebauliche Entwicklung ab dem 19. Jh. zahlreiche weitere Funktionen von Grün im städtischen Raum. Insbesondere der Mangel an Grünflächen und die daraus resultierenden Missstände führten zu der Erkenntnis, dass Grünelemente in der Stadtplanung einen gleichberechtigten Stellenwert neben der Bebauung benötigen. Dies führte zu einer Zuschreibung weiterer Funktionen, die über die ästhetischen Zwecke einer Pflanzung hinausgehen (vgl. FRANK 2011; MADER 1999, S. 9; RICHTER 1981, S. 17 ff.).

Die Wertschätzung von Grün unterliegt einem Wandel. Sie steht und fällt mit den jeweiligen gesellschaftlichen Werten und den Prioritäten, die in den jeweiligen Zeiträumen gesetzt werden (WIMMER 1989, S. 410 ff.). Ob öffentliche Grünräume erhalten bleiben, ist von der Anzahl an Funktionen abhängig, die sie insbesondere im urbanen Raum erfüllen. Ihr Wert lässt sich durch den Zuspruch oder die Ablehnung der Bürgerinnen und Bürger ableiten und wird für die verantwortlichen Politiker zumeist in Wählerstimmen messbar. Dabei verändern sich die Flächen durch natürliche und anthropogene Einflüsse (GÄLZER 2001, S. 23). Grundlage sind dabei immer die Ziele der Daseinsvorsorge, also die Herstellung eines Nutzens zur Befriedigung der Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 9 f.). Als wesentliche Leitfunktionen gelten die soziale, die kulturell-historische, die ästhetische, die ökologische und die wirtschaftliche Funktion (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 23). In der Literatur findet sich daneben ein differenzierteres Spektrum weiterer Aufgaben.

Dabei ist die ursprüngliche Aufgabe von Grünräumen die Erfüllung der ökologischen Funktion. Sie bildet die Lebensgrundlage von Pflanzen und Tieren, aber auch für den Menschen. Innerhalb des besiedelten Raumes entstehen Ökosysteme unterschiedlicher Größe und Ausprägung mit Biotopen für Tier- und Pflanzengesellschaften. Über den gesamten besiedelten Raum entsteht bei entsprechender Planung eine Vernetzung, die durch Zu- und Abwanderung von Arten die Regeneration der Biotope ermöglicht und zu einem Biotopverbund führt (GÄLZER 2001, S. 23 ff.). Die besondere Bedeutung städtischer Grünanlagen wurde besonders im Zuge der Bodenspekulation gegen Ende des 19. Jh. deutlich, die zu dicht besiedelten Siedlungen führte, in denen keine ausreichende Grünversorgung gegeben war. Aus diesem Missstand wurde die Idee der Gartenstädte geboren. Sie waren geprägt durch Gartenflächen, die wegen ihrer Bepflanzung nicht zuletzt auch einen ökologischen Wert darstellten. Das Modell der Gartenstädte setzte sich zwar nicht erfolgreich durch, beinhaltet aber noch heute gültige stadtplanerische Grundsätze (MADER 1999, S. 66 ff.).

Die negativen Einflüsse durch die Besiedlung des Raumes begründet die stadthygienische Funktion der Grünflächen. Die Versiegelung von Flächen und die Bebauung führen zu Veränderungen von Wärme-, Wind- und Feuchtigkeitsverhältnissen. Die Verunreinigung der Luft ist höher, als in der freien Landschaft. Es herrschen unterschiedliche mikroklimatische Räume vor. Diese werden auch durch die Grünstruktur beeinflusst, indem Stäube gebunden, Windgeschwindigkeiten heruntergesetzt und Temperaturen durch Schattenwurf und Verdunstung ausgeglichen werden (GÄLZER 2001, S. 27 ff.). Dadurch werden gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse geschaffen. Die Notwendigkeit dieses Ansatzes wird in der Literatur insbesondere anhand der Entwicklungen der Industrialisierung des frühen 20. Jh. beschrieben (JIRKU & AHLERT (Hrsg.) 2013, S. 30 ff.). Grün hat in Wohnungsnähe eine besondere Bedeutung für die Erholung der Bürgerinnen und Bürger einer Stadt. Grün- und Freiflächen können eine Vielzahl aktiver und passiver Freizeitmöglichkeiten bieten und damit das Wohnumfeld aufwerten (RICHTER 1981, S. 15).

In allen Epochen ist die ästhetische Funktion von Grünanlagen ein wesentliches Merkmal für die Beurteilung der Qualität des urbanen Raums. Die Zusammensetzung verschiedenartiger Grünflächen mit unterschiedlichen Größen und Gestaltungselementen, wie bspw. Bäumen, werden durch die Bürgerinnen und Bürger wahrgenommen. Die direkte oder indirekte Wirkung jeder einzelnen Grünfläche mit ihrer individuellen Gestaltungsqualität bildet einen Kontrast zur

monotonen Bebauung (GÄLZER 2001, S. 34). Es besteht seitens der Bürgerinnen und Bürger eine Erwartungshaltung an die Gestaltung und Pflege der städtischen Grünanlagen. Diese prägen das Image und wirken als weiche Standortfaktoren bei Entscheidungen im Bereich der Immobilieninvestitionen und der Entwicklung des Tourismus. Damit entstehen Wechselwirkungen zwischen der ästhetischen und der wirtschaftlichen Funktion (MACHULE et al. (Hrsg.) 2011, S. 43 f. SCHÄFFER 2016). Allerdings stehen die notwendigen Mittel für die entsprechende Grünunterhaltung oft nicht zur Verfügung. Daraus ergibt sich ein Konflikt, der mit neuen Ansätzen gelöst werden muss (MACHULE et al. (Hrsg.) 2011, S. 14).

Die Gestaltung des städtischen Grüns ist auch die Basis der Erlebnisfunktion. Hierunter versteht man die Wahrnehmung des Raumes. Diese muss durch seine Gestaltung zum einen Orientierung und Identifikation bieten, was durch eine übersichtliche und klare Gestaltung mit Blickbeziehungen auf bekannte Objekte sowie ausreichender Möglichkeit zur Betätigung erreicht wird. Zum anderen erlebt man innerhalb der Grünanlagen die Besonderheiten des tages- und jahreszeitlichen Verlaufs. Hierdurch entsteht Abwechslung zwischen bautechnisch genutzten Flächen, die ganzjährig den gleichen Zustand aufweisen. Diese Abwechslung erfährt man, je nach Größe der Grünfläche, auch durch die Bewegung innerhalb der Anlage. In Abhängigkeit der Fortbewegungsart werden verschiedene Raumerlebnisse vermittelt (GÄLZER 2001, S. 32 ff.). Grün kann damit zur Gliederung des urbanen Raumes beitragen. Durch breite Grüngürtel kann eine städtebauliche Trennung entstehen. Allerdings spielt diese Funktion heute aufgrund der veränderten Mobilität und anderen, weitaus intensiver wahrgenommenen Barrieren (bspw. Autobahnen, Bahnlinien) nicht mehr die wesentliche Rolle für die Kommunen. Die anderen Funktionen, u. a. die Erholungsfunktion, überlagern diesen strukturierenden Ansatz. So verbleiben aus städtebaulicher Sicht die gliedernde und die verbindende Funktion. Lineare Grünzüge ermöglichen Verbindungsachsen außerhalb des bestehenden Verkehrsnetzes für Kraftfahrzeuge. Sie trennen den Raum zwischen der Nutzung „Wohnen“ und „Gewerbe“ (GÄLZER 2001, S. 49 f.). Sofern die Grünflächen und -elemente im Rahmen denkmalschutzrechtlicher Aspekte erhalten werden oder in geeigneter Weise die städtebauliche Entwicklung, die künstlerische oder die geschichtliche Bedeutung widerspiegeln, erfüllen sie damit eine kultur-historische Funktion.

Die wohl wesentlichste Funktion stellt die wirtschaftliche Funktion des Grüns dar. Sie erhält für Städte und Gemeinden immer mehr an Bedeutung. In der wachsenden Konkurrenz der europäischen Staaten kann sie einen vorteilhaften Faktor darstellen, um Touristen anzuziehen und die Stadt bei der Gewerbeansiedlung sowie als Wohnort attraktiv zu machen. Insbesondere der Gartentourismus, der im Gegensatz zu Frankreich und Großbritannien in Deutschland lange vernachlässigt wurde, erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Der Charme des urbanen Raumes wird nicht unwesentlich durch Grünräume geprägt, insbesondere wenn es sich um historische oder repräsentative Freiräume handelt. Obwohl ein direkter monetär messbarer Wert nicht genannt werden kann, kann sich das grüne Image für die Stadt rentieren (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR GARTENKUNST UND LANDSCHAFTSKULTUR (Hrsg.) 2017, S. 50 ff. GÄLZER 2001, S. 46). Davon profitieren auch die privaten Grundstücksbesitzer. Die Flächenpreise sind bei einer benachbarten Grünanlage höher, als bei vergleichbaren Objekten. Dieser Effekt kann dabei ebenfalls durch private Gärten entstehen. Grün ist in jedem Fall ein beeinflussender Faktor, wenn es um die Bewertung von Grundstückspreisen geht. Allerdings fließt dieser Mehrwert nicht der öffentlichen Hand, sondern den Privatbesitzern zu. Die Kosten der Unterhaltung verbleiben bei kommunalen Parkanlagen dagegen bei der Allgemeinheit (GÄLZER 2001, S. 48). Die wirtschaftliche Funktion von Grün lässt sich aber auch an der Beeinflussung des Mietpreisniveaus, des Imagegewinns der Firmen durch begrünte Betriebsgelände und der Motivationssteigerung der dort tätigen Mitarbeiter ablesen (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 18 f. STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 23).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass städtische Grünflächen für den Siedlungsraum einen Wert darstellen, der über eine rein monetäre Bewertung hinausgeht. Die Erfüllung

gesellschaftlicher, ökologischer, gestalterischer und wirtschaftlicher Funktionen verdeutlicht die Bedeutung von Grün im besiedelten Raum. Die quantitativen und qualitativen Eigenschaften des Stadtgrüns beeinflussen dabei die Entwicklung, bspw. verschiedener städtebaulicher und wirtschaftlicher Aspekte wie die Ausprägung der Wohnfunktion, die Ansiedlung von Gewerbe und die Entwicklung der Bodenpreise. Erfüllt werden diese Funktionen von privaten und öffentlichen Flächen. Das kommunale Grün kennzeichnet dabei die öffentliche Zugänglichkeit und Nutzbarkeit. Wenn auch die Eigentumsverhältnisse für eine Zuordnung irrelevant zu sein scheinen, ist doch zumindest die Unterhaltung der Grün- und Parkflächen in kommunaler Zuständigkeit. Diese begründet sich entweder durch die jeweiligen Eigentumsverhältnisse oder sonstige vertragliche Vereinbarungen.

2.4.2 Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements

Die Geschichte des kommunalen Grünflächenmanagements zeigt, dass es bei den Städten und Gemeinden eine inhomogene Entwicklung der Organisationsstrukturen in diesem Feld gegeben hat (vgl. Kapitel 2.4.3). Trotzdem ergeben sich verschiedene Aufgabenbereiche, die als originäre Aufgaben im Verantwortungsbereich der Grünflächenämter liegen. Sie teilen sich in kommunale Gewährleistungsaufgaben und freiwillige Aufgaben. Unter die Gewährleistungsaufgaben fallen bspw. die Planung, der Entwurf, der Bau, die Pflege und die Verwaltung öffentlicher Frei- und Grünflächen sowie Park- und Gartenanlagen. Freiwillige Leistungen sind bspw. der Betrieb von Kompostanlagen und Anzuchtstätten. Der Fokus liegt im folgenden Kapitel auf den Gewährleistungsaufgaben. Durch die inhaltlichen Anforderungen der Aufgabe ergeben sich die Anforderungen an die Organisation und damit auch an die Möglichkeiten, die eine optimale Organisationsform bieten sollte. Während im vorhergegangenen Kapitel die räumliche Zuständigkeit betrachtet wurde und die Zusammenhänge zwischen der Grünstruktur und der gemeindlichen Entwicklung erläutert wurden (vgl. Kapitel 2.4.1), wird zu den Aufgaben auf der Grundlage der nachfolgenden Überlegungen die spätere Betrachtungsgruppe qualitativ eingrenzbar sein.

Der Begriff des Grünflächenmanagements wird innerhalb dieser Forschungsarbeit analog der Bezeichnung des Freiflächenmanagements verwendet. Bezeichnet werden damit alle Maßnahmen und Leistungen, die für den Betrieb und die Bewirtschaftung von Grünanlagen erforderlich sind. Dies umfasst die Planung, Organisation, Umsetzung und Kontrolle von ziel- und ergebnisorientierten Maßnahmen auf der operativen und administrativen Ebene der zuständigen Organisationseinheit. Dazu gehört auch die Unterhaltung der darauf befindlichen baulichen und technischen Anlagen (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018a, S. 9). Ein zunehmend an Bedeutung gewinnendes Aufgabenfeld liegt in der positiven Vermittlung von Informationen über die kommunalen Grünanlagen, insbesondere bezogen auf historische Strukturen und herausragende Grünanlagen. Dies dient bspw. der Werbung im Bereich des Tourismus (DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR GARTENKUNST UND LANDSCHAFTSKULTUR (Hrsg.) 2017, S. 50 ff.).

Das Aufgabenspektrum umfasst alle Arbeiten hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit städtischem Grün und der architektonischen Gestaltung. Es hat den notwendigen Bedarf zu ermitteln, die qualitative und quantitative Entwicklung der Grünstruktur zu formulieren, die Standards für die Ausstattung und die Gestaltung der Anlagen festzulegen, eine wirtschaftliche Durchführung der Bau- und Unterhaltungsarbeiten zu gewährleisten und die Pflegeziele festzulegen und zu kontrollieren. Diese Aspekte sind nicht nur auf die Grünflächen der öffentlichen Hand beschränkt, sondern erstrecken sich durch Regelungen in der Bauleit- und Landschaftsplanung auch auf private Flächen. Die Zuständigkeit liegt i. d. R. bei den kommunalen Grünflächenämtern. Sie verwalten die Freiflächen, entwickeln ein Pflege- und Entwicklungsmanagement, verteilen die personellen und finanziellen Ressourcen, vermitteln zwischen Interessenskonflikten und kommunizieren fachliche Inhalte. Die Basis hierfür bilden

die rechtlichen Planungsgrundlagen, wie bspw. der übergeordnete Landschaftsplan und die fachamtsspezifischen Pflege- und Entwicklungspläne, die Kosten- und Leistungsrechnung und sonstige Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit und Mediation (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 3 f.).

Die besondere Herausforderung der Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements liegt darin, dass zwischen der Planung und dem angestrebten fertigen Objekt wegen der langen Entwicklungszeit der natürlichen Elemente viele Jahrzehnte liegen, in denen sich die Anforderungen laufend verändern. Nicht selten wird dieser Zustand als unüberbrückbares Problem gesehen, welches der Planung entgegensteht. Daher wird die Planung zunehmend durch die Entwicklung von Programmen und Projekten abgelöst (GÄLZER 2001, S. 51). Grundsätzlich werden durch die Organisationseinheit des Grünflächenmanagements fünf Ziele verfolgt (nach STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 38):

- kommunalen Grünbestand verwalten
- Verkehrssicherheit gewährleisten
- bestehende Substanz erhalten
- Flächen weiterentwickeln
- verlorene Funktionen herstellen

Dazu wird sie in unterschiedlichen Teilgebieten und für verschiedene Interessengruppen tätig. Sie bearbeitet im Bereich der strategischen Grünplanung Fragen der Landschaftsplanung und der Grünentwicklungspolitik. Bei der Bereitstellung von Grünflächen ist sie im Flächenverkauf und bei der Flächensicherung involviert. Sie kümmert sich um die Objektplanung und die bauliche Erstellung von Grünflächen. Auch die nachgelagerte Unterhaltung der Flächen liegt in der Verantwortung des Grünflächenmanagements. Darüber hinaus werden thematisch angegliederte Angebote erarbeitet. Das umfangreiche Aufgabenportfolio lässt sich grundsätzlich in drei verschiedene Leistungsarten einteilen. Zum einen werden durch das Grünflächenmanagement Produktleistungen erbracht. Diese werden im Rahmen der strategischen Grünplanung und der Objektplanung sowie bei der Grünflächenpflege in Form von Plänen, Regelwerken und durch die Unterhaltung der Anlagen in Form gepflegter Grünflächen erstellt. Zusätzlich werden Informationsveranstaltungen, Workshops und themenbezogene Events durchgeführt. Daneben erbringt das Grünflächenmanagement Dienstleistungen, indem Büro- und Planungsarbeiten durchgeführt, Projekte koordiniert, Kostenberechnungen erstellt und Pflegeleistungen in den Grünanlagen erbracht werden. Im Kern führt das Grünflächenmanagement daneben Verwaltungsleistungen durch, weil es Bauherren und Auftraggeberpositionen vertritt, Lobbyarbeit leistet, Grundstücke verwaltet und sich um die Finanzierung der Aufgaben kümmert. Grünflächen selber sind nach der o. g. Einteilung infolge ihrer Erstellung sowohl Produkte, die hergestellt und übergeben werden als auch Dienstleitungen, weil sie der Bevölkerung zur Nutzung zur Verfügung stehen und die Nutzbarkeit durch die Erbringung von Unterhaltungsarbeiten gewährleistet wird (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 8 f.).

Die Planung beginnt mit der Grundlagenermittlung bzgl. der Flächennutzung, der Raumgliederung, der Ausstattung mit technischen Objekten, dem Potenzial für die Funktionserfüllung, der Erschließungssituation und der Einbindung der Gebäudestruktur. Die daraus zu entwickelnden Projekte orientieren sich an den Zielen der Freiraumplanung. Die zu bearbeitenden Orte sollen unter Bezug der jeweiligen Entwicklung bearbeitet werden. Grundlage ist oft die stadtökologische Funktion, die die Aspekte der Versickerung von Oberflächenwasser, Sukzession und Sinneswahrnehmung von Natur berücksichtigt. Gesamtstädtisch ist auf eine gleichmäßige Verteilung der Grünstruktur hinzuwirken, die dezentral Teilräume überplant. Um über den Planungsstatus hinauszukommen, müssen gerade bei öffentlichen Projekten die sozialen und wirtschaftlichen Ansätze stärkere Berücksichtigung

finden. Im Projektverlauf sind die Bürgerinnen und Bürger von Beginn der Planung über die Umsetzung bis zur Unterhaltung der Grünflächen einzubeziehen. Innerhalb dieser Prozesse sollten die Planungsvorgaben nicht zu einengend wirken, sondern die Entwicklung von Funktionen durch die Nutzung der Fläche fördern. Die öffentliche Aufgabe kann auch auf private Dritte übergehen (GÄLZER 2001, S. 53 ff.). In diesem Zusammenhang wurde der Gedanke der Green-space Improvement Districts formuliert, die in Anlehnung an die Business Improvement Districts durch die Zusammenarbeit von Bevölkerung, örtlicher Wirtschaft und Verwaltung Verantwortung für das öffentliche Grün übernehmen könnten (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 22 f.).

Ziel sollte sein, dass Planung, Bauleitung und Unterhaltung in einer Hand liegen. Daher gehört zu den Aufgaben der Einheiten des administrativen Grünflächenmanagements auch die Begleitung der Arbeitsschritte, die der Planung nachgelagert sind. Hierunter fallen die Beurteilung der gelieferten Pflanzen- und Materialqualitäten und die Organisation und Kontrolle der bautechnischen Umsetzung sowie die zeitliche Abstimmung. Es schließt sich die Fertigstellungs- und Entwicklungspflege an. Alle Aufgaben erfordern entsprechendes Wissen um die technischen Anforderungen. Gerade die fachgerechte Unterhaltung von Grünanlagen beeinflusst entscheidend die Entwicklung der Anlage (GÄLZER 2001, S. 376 ff.). Um die Ziele der Kommune in den planenden und koordinierenden Bereichen durchzusetzen, ist der notwendige Einfluss zu erhalten. Daher werden diese Aufgaben oft innerhalb der Verwaltung angesiedelt (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 13).

Insbesondere die Abstimmung des planerischen Ansatzes mit den finanziellen und personellen Ressourcen für die spätere Unterhaltung, stellt eine immer wichtigere Aufgabe des Grünflächenmanagements dar. Diese Aufgabe spiegelt sich in der integralen Planung wider, die einen ganzheitlichen und zielgerichteten Planungsprozess bezeichnet. Mit Blick auf den gesamten Lebenszyklus ist die integrale Planung die Abstimmung aller Beteiligten, die im Verlauf des Bestehens einer Grünanlage als Planer, Unterhaltende oder Nutzer in Erscheinung treten (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 13). Erfolgt innerhalb der Planung keine ausreichende Abstimmung, kann infolge fehlender Ressourcen die drastische Reduktion der Pflegemaßnahmen bewirken, dass die Zahl sanierungsbedürftiger Grünanlagen steigt. Um das zu verhindern, muss die Planungsidee in die Unterhaltung der Grünanlage hineingetragen werden. Dazu bedarf es der Begleitung der operativen Ebenen und der Berücksichtigung ihrer Anforderungen. Der Kostendruck im Bereich der Grünflächenpflege muss in der Planung berücksichtigt werden. Ihm ist durch die Verwendung nachhaltiger und wenig pflegeintensiver Baustoffe Rechnung zu tragen. Es ist selbstverständlich, dass die fachliche Qualifikation in den Ebenen der Planung, Ausführung und Unterhaltung vorhanden sein muss. Die Entwicklung lässt sich unter dem Begriff „dynamisches Grünflächenpflegemanagement“ zusammenfassen. Zielsetzung ist die Berücksichtigung der Ressourcen der späteren Pflege bereits bei der Planung und im Rahmen der Grünpflege die fachgerechte Unterhaltung und Weiterentwicklung der Anlagen. Dabei werden negative Entwicklungen und Wechselwirkungen durch gezielte Eingriffe beseitigt und die Anlage aufgrund sich ändernder Nutzungsbedingungen optimiert. Die eingesetzten Elemente verbleiben nicht statisch im Zustand, der nach der Herstellung vorliegt, sondern werden den Entwicklungen angepasst. Damit wird die gestalterische Qualität und die Erfüllung der zugewiesenen Funktion dauerhaft gesichert (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 26 ff.).

Der Fokus liegt bei der Material- und Staudenauswahl auf nachhaltigen und kostengünstigen Baustoffen sowie kostengünstigen, robusten und trotzdem ansprechenden Pflanzungen, wie bspw. Präriestauden (SCHMIDT 2003, S. 19). Hilfreich ist die Formulierung der beabsichtigten Ziele in Pflege- und Entwicklungsplänen und die Erstellung eines Pflegehandbuchs, um Diskrepanzen zwischen notwendigen und verfügbaren Unterhaltungsressourcen auszuschließen (BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU, UND STADTENTWICKLUNG 2012, S. 46; FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b,

S. 15). Bei Umgestaltungen innerhalb bestehender Anlagen sind die Entwicklungsziele über einen Zeitraum von i. d. R. fünf Jahren stufenweise umzusetzen (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 45). Die Festlegungen des Pflegeniveaus in kommunalen Grünanlagen werden stark beeinflusst durch die Gesamtpflegefläche im Verhältnis zu den verfügbaren Ressourcen. Bei sinkenden Mitteln der öffentlichen Hand bedeutet das i. d. R. eine Absenkung des Pflegestandards im Gesamtbestand der Grünflächen und den Verlust der Wertigkeit. Sie sind die Grundlage des Pflegemanagements[6], einer weiteren Kernaufgabe des kommunalen Grünflächenmanagements (JIRKU & AHLERT (Hrsg.) 2013).

Während die Planung von Grün- und Freianlagen in die Verwaltungsstruktur gut integriert werden kann, weil sie bspw. in Bezug auf die Arbeitsplatzgestaltung mit den Anforderungen der Verwaltungsarbeit weitgehend übereinstimmt, stellt die Durchführung operativer Aufgaben der Grünflächenunterhaltung abweichende Anforderungen an den organisatorischen Rahmen. Die ausgeprägte Abhängigkeit von der Witterung, die jahreszeitlichen Änderungen innerhalb der anfallenden Aufgaben, wechselnde Arbeitsspitzen und die Notwendigkeit auf Ereignisse flexibel zu reagieren, müssen durch die betrieblichen Bedingungen für einen störungsfreien Prozess berücksichtigt werden. Durch die Betrachtung der Aufgabe können diese Anforderungen abgeleitet werden. Das Pflegemanagement kann in fünf Teilbereiche unterteilt werden, die sich in das strategische und das operative Management unterteilen lassen (vgl. Abbildung 16).

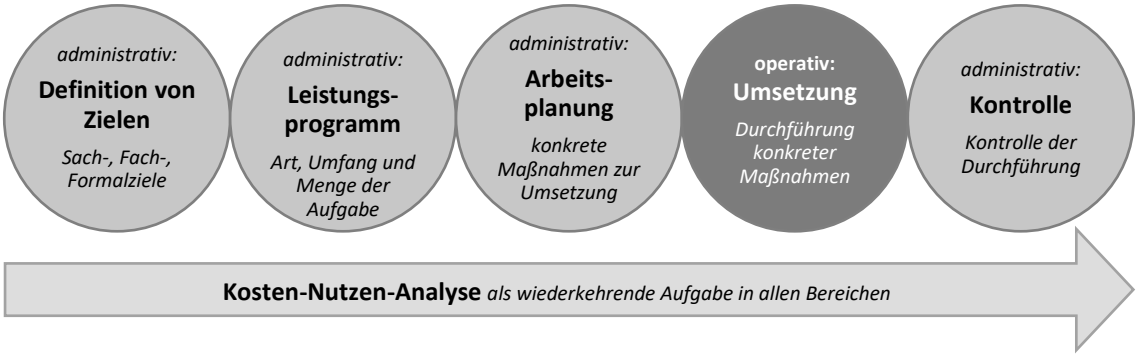


Abbildung 16: Aufgaben des Grünflächen-Pflegemanagements (nach STEIDLE-SCHWAHN 2001)

Innerhalb des ersten Teilbereichs werden die Zielvorstellungen definiert und Zielsetzungen für die Unterhaltungsleistung festgelegt. Es wird zwischen Sachzielen (Ergebnis der Pflege: ästhetische, soziale, ökologische, wirtschaftliche Funktion u. a.), Fachzielen (Angabe der Qualität der Unterhaltung: Minimal-, Erhaltungs-, Wiederherstellungs-, Weiterentwicklungspflege, Sanierung) und Formalzielen (DIN-Normen, Vorgaben zur Erreichung der Sachziele: DIN-Normen, Budgeteinhaltung, Arbeitszufriedenheit, Umweltverträglichkeit u. a.) unterschieden. Im zweiten Schritt erfolgt die Erstellung eines Leistungsprogramms, in dem die Aufgaben in Art, Umfang und Menge derart festgelegt werden, dass die Realisierung der zuvor festgelegten Ziele ermöglicht wird. Hiermit besteht die wesentliche Grundlage für die operative Leistungserbringung. Diese schließt sich im dritten Teilbereich an. Hier werden die konkreten Maßnahmen des Leistungsprogramms geplant. Innerhalb des anschließenden vierten Teilprozesses werden die Maßnahmen dann durch operative Kräfte umgesetzt und im fünften Teilprozess letztlich kontrolliert. Dabei sollen in jedem Prozess Kosten und Nutzen gegenübergestellt werden (EICHHORN (Hrsg.) 1991, S. 670; STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 59 ff.).

Die Leistungen des vierten Bereichs erfolgen durch operative Einheiten des Grünflächenmanagements. Sie führen die notwendigen Arbeiten durch. Dies dient dem Erhalt

[6] Die Begriffe „Pflege“ und „Unterhaltung“ werden in der praktischen Anwendung nicht abgegrenzt, so dass sie im Folgenden synonym verwendet werden können (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 35).

der Anlage. Dabei gibt es ein Spektrum an Aufgaben, die als zwingende Leistungen im Rahmen der Grünflächenpflege anzusehen sind (GÄLZER 2001, S. 388):

- lockern, jäten und nachpflanzen bei Bodendeckerflächen
- Gehölzschnitt bei Bäumen und Sträuchern
- wässern von Vegetationsflächen und Straßenbäumen
- Schnitt, Düngung und Bekämpfung von Aufwuchs und Schädlingen
- Rückschnitt und Entsorgung des Materials bei Blumenwiesen
- Rückschnitt, Düngung, Bewässerung und Nachpflanzung bei Staudenpflanzung
- Entsorgung von Unrat aus Vegetationsflächen
- befestigte Flächen reinigen, reparieren und anlegen
- Spielgeräte kontrollieren und Sand tauschen
- beschaffen und vorhalten notwendiger Maschinen, Geräte und Materialien
- Dokumentation innerhalb rechtlicher Anforderungen

Die operativen Maßnahmen werden in einem Pflegeplan zusammengefasst. In ihm werden Angaben zu den Arbeitsaufgaben und den Arbeitsverfahren gemacht. Es werden die zeitlichen und quantitativen Anforderungen an die Leistungserbringung definiert. Er benennt die verantwortlichen Akteure, die benötigten Ressourcen, die vorzuhalten sind, Angaben zur betrieblichen Organisation und einen Ausführungsplan. Die Datenhaltung kann analog oder digital in Form eines GRIS erfolgen (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 97 ff.).

Durch eine fachlich gute Planung können die notwendigen gärtnerischen Arbeiten effizient organisiert werden. So können bspw. durch die Ausführung mehrerer Pflegegänge in kurzen Zeiträumen bessere Ergebnisse erzielt werden, als dies bei langen Pflegeintervallen möglich ist. Das ist darauf zurückzuführen, dass das notwendige Arbeitsvolumen aufgrund des geringeren Grades der Verschmutzung und des Aufwuchses geringer ist. Bei Rasenflächen erfordert die Bearbeitung per Mulchmahd kurze Pflegeintervalle (GÄLZER 2001, S. 388). Sofern diese Arbeiten keine Fachkenntnisse erfordern und die Flächen, auf denen sie durchgeführt werden, keinen gehobenen Standard aufweisen, können Kosten durch das Outsourcing der Arbeiten eingespart werden. Dagegen sollten Aufgaben mit erhöhten Anforderungen an die Pflege zur Sicherstellung des Pflegestandards innerhalb der Verwaltung verbleiben. Die betriebswirtschaftliche Entscheidung sollte beim Outsourcing die notwendigen Transaktionskosten berücksichtigen. Ergeben sich keine Kostenvorteile und sind die erforderlichen Kompetenzen für die Pflege vorhanden, sollte die Leistung durch eigene Kräfte des Grünflächenmanagements erbracht werden (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 13).

Grundlage der Leistungserstellung für bau- und vegetationstechnische Arbeiten sind die geltenden technischen Regelwerke, DIN-Normen und die gute fachliche Praxis. Sie stellen den Standard für die Qualität dar und gelten auch für die Ausführung der Unterhaltungspflege. Diese dient dazu, dass die hergestellten Anlagen die ihnen zugedachten Funktionen dauerhaft erfüllen. Die Unterhaltungspflege sichert daher die Planungsziele (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018a, S. 7 f. NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 114 ff.). Insbesondere der Kostendruck gefährdet die fachgerechte Durchführung der Unterhaltungspflege. Es handelt sich um die Folgen der defizitären Haushaltslage vieler Kommunen, die dazu führt, dass die Grünanlagen vielfach nicht mehr fachgerecht unterhalten werden können. Es wird bspw. auf Maßnahmen der Bodenverbesserung oder bei der Rasenpflege auf ein Nacharbeiten von Kanten verzichtet. Stauden- und Wechselflorflächen werden in extensive Begrünungsformen umgebaut. Der Zusammenschluss großer zusammenhängender Bearbeitungsareale verbessert die Möglichkeiten der maschinellen Pflege. Durch den Einsatz größerer Maschinen wird der Boden verdichtet. Notwendige Fachkräfte und betriebliche Fortbildungsmöglichkeiten für die

Mitarbeiter fehlen. Zusätzlich bedeuten Einsparungen beim Neubau von Grünflächen Mehraufwendungen bei der späteren Unterhaltung, weil die dazu notwendigen Ressourcen oft nicht dauerhaft zur Verfügung stehen. In der Folge nimmt die Qualität der Flächen ab, was zur Zunahme weiterer Zerstörung durch Vandalismus führt. Durch die Verteilung der Verantwortung auf einzelne kleine dezentrale Teams kann die Unterhaltungsqualität verbessert werden. Weitere Maßnahmen zur Verbesserung des Pflegestandards sind notwendig, weil die Bevölkerung eine naturnahe Entwicklung nur bis zu einem gewissen Grad akzeptiert (GÄLZER 2001, S. 389 f.). Damit erscheint ein permanenter Optimierungsprozess unvermeidlich, um die Grünstrukturen den verfügbaren Ressourcen anzupassen.

Annähernd keine Kommune ist mehr in der Lage, die Grünanlagen in fachlich erforderlichem Umfang zu pflegen. Dieser Zustand spitzt sich durch das Wachstum der zu unterhaltenden Fläche weiter zu (JIRKU & AHLERT (Hrsg.) 2013, S. 270 ff. MACHULE et al. (Hrsg.) 2011, S. 130). Parallel ist dazu eine steigende Toleranz der Bevölkerung gegenüber der Entwicklung von Wildkräutern erkennbar (GÄLZER 2001, S. 391). In diesem Zusammenhang erscheint der Wertverlust wesentlich gravierender, der bei vegetationstechnischen Leistungen durch Mängel in Planung, Ausführung und Pflege entstehen kann (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 107). Durch unzureichende Pflege der Grünanlagen kommt es zu einer Veränderung der Grünelemente. Dies wird als Funktionswandel bezeichnet. Dauerhafte Pflegedefizite führen zu Funktionsverlusten und damit zu einem wirtschaftlichen Schaden für die Kommune. Zu den Verlusten kommen Folgekosten, die bspw. aus der Bekämpfung eines eintretenden Schädlingsbefalls resultieren können (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 74).

Eine Möglichkeit, den Konflikt zwischen Unterhaltungsanspruch und Unterfinanzierung zu lösen, besteht in der differenzierten Betrachtung der Flächen. Dabei werden sensible zentrale Bereiche intensiver gepflegt als untergeordnete Randbereiche. Dies erfolgt i. d. R. durch Kräfte des Grünflächenmanagements. Periphere Flächen können extensiviert werden. Die Grünbestände werden dazu über einen bestimmten Zeitraum umgewandelt, indem die Pflegeintensität und die Bearbeitungsweise den Entwicklungszielen angepasst werden. Derartige Leistungen können am Markt mindestens zu den Kosten des Regiebetriebs eingekauft werden. Spezialisierte Betriebe können bei langen Vertragslaufzeiten und einem entsprechenden Auftragsvolumen die Leistung oft günstig anbieten und durch Anpassung der maschinellen und personellen Voraussetzungen die Qualität der Arbeitsgänge verbessern. Trotzdem muss die Umstellung der Pflege von einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden (GÄLZER 2001, S. 390). Die grundsätzliche Zielsetzung des Grünflächenmanagements kann auf das Zusammenspiel des Minimal- und Maximalprinzips reduziert werden. Ziel der Planung ist, dass bei dem Einsatz einer festgelegten Menge an verfügbarer Fläche und begrenzten finanziellen Mitteln der max. Nutzen an Grünversorgung und Funktionserfüllung herausgeholt wird. Bei der Herstellung und der Unterhaltung von Grünflächen soll die Funktionserfüllung danach mit einem Minimum an Ressourceneinsatz realisiert und dauerhaft gesichert werden (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 10 f. STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 52).

Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger ist dabei ein weiteres, nicht unwesentliches Betätigungsfeld der administrativen Einheiten. Um die Mitarbeit der Bevölkerung zu fördern und somit die Akzeptanz und damit den Schutz der Grünflächen zu gewährleisten, sind Informationen unerlässlich. Dass sich Bewohner einbringen ist keineswegs selbstverständlich, sofern dazu Freizeit oder körperliche Betätigung eingefordert werden. Um die notwendige Motivation aufzubauen, bedarf es verstärkt der Vermittlung von Projektinhalten. Dies wird u. a. im Rahmen von Pressemitteilungen, Vorträgen, Informationsveranstaltungen, Präsentationen, Ausstellungen, Führungen und Veröffentlichungen erreicht. In allen Phasen werden die Ergebnisse präsentiert und öffentlich diskutiert. Dadurch können sich unterschiedliche Interessengruppen einbringen. Der rein ästhetische Wert einer Grünanlage wird durch den Gebrauchswert ersetzt. Dieser rückt zunehmend in den Vordergrund (GÄLZER 2001, S. 159 f.).

Gleichzeitig lassen sich fachlich notwendige Maßnahmen mit der entsprechenden öffentlichen Vermittlung der Argumentation konfliktfreier durchführen, weil die Notwendigkeiten verstanden werden (GÄLZER 2001, S. 161). Somit ist die zukünftige Aufgabe des Grünflächenmanagements die Umformung der gewachsenen Maßstäbe der Bevölkerung an die Grüngestaltung. Die Einstufung anhand von ethisch-moralischen Kriterien muss durch naturwissenschaftlich-ökologische Betrachtungsweisen abgelöst werden und damit auch die wirtschaftliche Unterhaltung von Grünflächen gewährleisten. Gleichzeitig sind Anlagen und Flächen zu priorisieren, um die Ressourcenverteilung zielgerichtet zu gewährleisten (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 24).

Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Grünflächenunterhaltung und die damit einhergehende Privatisierung (siehe dazu Kapitel 2.4.3) führen zu einem Phänomen, welches in ähnlicher Weise im Wirtschaftsmarketing beschrieben wird. Während sich die Anzahl durchschnittlich gestalteter Frei- und Grünräume verringert, nimmt die Zahl der ungestalteten Freiflächen zu. Daneben verbleibt ein nur kleines Segment hochwertiger Anlagen. Die ausgewogene Zusammensetzung der Flächen driftet folglich auseinander. Die Grünflächen mittleren Standards fallen quantitativ unter die Flächen mit Substandard. Graphisch ausgedrückt wird aus der klassischen Zwiebelform eine Glocke (BECKER 2000; NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 20 f.). Somit besteht die Herausforderung der Grünplanung darin, die Gegensätze zwischen der geplanten Entwicklung und den realen Anforderungen aufeinander abzustimmen. Dabei gilt der Grundsatz, dass kurze Zeitspannen und kleine Räume planbarer sind, als unübersehbare zeitliche Intervalle und großflächige Planungsgebiete. Die Stadtplanung betrachtet einen Entwicklungszeitraum von max. 10 Jahren. Dagegen muss die Freiraumplanung in Dimensionen von bis zu 100 Jahren denken, weil dies teilweise durch die Entwicklung der verwendeten Pflanzenelemente notwendig ist. Ziel ist die Umsetzung von „Frei-Räumen anstelle von Grün-Flächen“ (GÄLZER 2001, S. 51 ff.). Dafür bietet die zunehmende Zahl der Brachflächen innerhalb der Stadt ausreichend Möglichkeiten. Die tiefgreifenden Veränderungen durch den Wegfall der traditionellen Industriezweige in Verbindung mit dem demographisch bedingten Bevölkerungsrückgang, bewirken einen Wandel der Grünstruktur. Auf diese Veränderungen muss die Planung des Grünflächenmanagements eingehen. Das erfordert ein Umdenken innerhalb der heutigen Ansätze (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 16 f.).

Die Ausführungen zeigen das Spannungsfeld zwischen den inhaltlichen Anforderungen der Grünflächenpflege und den Voraussetzungen innerhalb der Städte und Gemeinden. Die Ziele der Grünflächenunterhaltung erfordern ein fachlich kompetentes und zielorientiertes Agieren der zuständigen Stelle. Diese muss durch strategische Planungen und ressourcenbewusste Maßnahmen das Dilemma einer qualitativ ansprechenden Grünversorgung für der Bürgerinnen und Bürger, die steigende Zahl zu unterhaltender Grünflächen sowie den Erhalt der geplanten Funktionen bei zunehmender finanzieller Unterversorgung gewährleisten. Hierzu ist eine gute organisatorische Basis erforderlich, in der die notwendigen Aufgaben konzentriert werden und welche die Leistungserbringung effizient gestalten kann.

2.4.3 Organisation des kommunalen Grünflächenmanagements

Die Betrachtung des notwendigen organisatorischen Rahmens für die Aufgabenerledigung kommunaler Grünflächenunterhaltung ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen. Verwendete Organisationsmodelle müssen die spezifischen Anforderungen des Grünflächenmanagements berücksichtigen. Die geschichtliche Entwicklung der kommunalen Grünflächenpflege geht bis zum Ende des 19. Jh. zurück. Aus den nicht mehr benötigten Wallanlagen zur Stadtbefestigung entstehen Grünanlagen, die durch städtische Gärtner oder durch Initiativen von Bürger- und Verschönerungsvereinen gestaltet und gepflegt werden. Wegen der zunehmenden Bedeutung und des steigenden Umfangs erfolgt zunehmend die Verlagerung der Aufgaben als eigene Leistung der Kommune durch die Verwaltung. Die zunehmende Bedeutung städtischer Grünflächen begründet die Entstehung der

Grünflächenämter, deren Aufgaben zuvor bei den Bauämtern angesiedelt waren. Die steigende Zahl weiterer Aufgaben über die ausschließliche Unterhaltung des Stadtgrüns hinaus, führte durch Differenzierungen innerhalb der Grünflächenverwaltung zu Fachämtern. Die Entwicklung der kommunalen Strukturen in diesem Bereich ist vielfältig und sogar in den Bezeichnungen der Organisationseinheiten uneinheitlich. Trotzdem ist die Bearbeitung der Aufgaben innerhalb des kommunalen Grünflächenamtes durchgehend vergleichbar. Sie erfolgt innerhalb einer zweigeteilten Struktur. Der administrative anordnende Bereich gewährleistet, dass die gestellten Anforderungen und Aufgaben erfüllt werden. Der operative Bereich führt die Anordnungen aus und erstellt die Leistungen. Dieser Bereich unterteilt sich ggf. in Teilbetriebe und verschiedene öffentliche Einrichtungen (RICHTER 1981, S. 22 ff.).

Der gesamte Prozess des Grünflächenmanagements untergliedert sich in Teilprozesse, die nur steuerbar sind, wenn eine Verantwortung festgelegt und mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattet ist (ULRICH & PROBST 1990, S. 30 und 174 ff.). Ziel der Unterhaltung kommunaler Grünflächen ist die Pflege gemäß den definierten Zielen verbunden mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz, gemeint ist die kostengünstigste Leistungserstellung (vgl. Kapitel 2.4.2). Grundlage der Arbeit sind drei Oberziele. Sie beziehen sich auf die Sicherung der Lebensgrundlage und die Befriedigung freiraumbezogener Bedürfnisse der Bevölkerung sowie die wirtschaftliche Erbringung der Leistungen (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 49 ff.). Die Organisation des Grünflächenmanagements muss die verfügbaren Ressourcen flexibel, bedarfsgerecht und wirtschaftlich einsetzen. Notwendige Maßnahmen sind zu bewerten und ggf. zu priorisieren, sofern die verfügbaren Mittel den Bedarf nicht decken können. Erfahrungen der Stadt Dortmund haben gezeigt, dass die Anforderungen durch die Erbringung der Leistungen mit eigenen Kräften dies besser gewährleisten, als der Zukauf externer Dienste. Gleichzeitig konnte die Qualität der Unterhaltung gesteigert werden (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 86).

Im Bereich des Grünflächenmanagements müssen deutliche Einschnitte bei der personellen und finanziellen Ausstattung kompensiert werden. Beispielhaft für andere Kommunen weist die Entwicklung in Frankfurt (Oder) im Zeitraum von 1993 bis 2005 eine Zunahme öffentlicher Grünflächen von 250 % bei einer Halbierung der eingesetzten Arbeitskräfte und einer Senkung der Finanzmittel um 45 % auf. Die Entwicklung führt dazu, dass oft nur die Verkehrssicherheit gewährleistet werden kann und sogar die minimale (min.) Unterhaltung der Grünflächen ausbleibt. Weil für Flächen, auf denen sich Grünanlagen befinden, oftmals weitaus lukrativere Nutzungen möglich wären, steht das kommunale Grün unter Druck. Während die Ausgaben, die für die Unterhaltung der Flächen notwendig sind, offensichtlich im Haushalt erscheinen, fehlt die greifbare Bewertung der Grünstrukturen im urbanen Raum. Dies endet nicht selten in einer falschen Bewertung des Nutzens, infolge dessen es zu Kürzungen finanzieller Mittel im Haushalt kommt. Das zwingt die kommunale Grünverwaltung zu neuen Strategien und Lösungswegen. Neben dem Rückzug des öffentlichen Einflusses und der Verlagerung der Aufgabe in vermeintlich kostengünstigere und flexiblere privatrechtliche Organisationsformen, kommt der Zusammenarbeit mit der örtlichen Wirtschaft und der individuellen Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger für die Grünversorgung in ihrem Umfeld zunehmende Bedeutung zu (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 16 ff.).

Neben der Verteilung der knappen Ressourcen ist das Grünflächenmanagement i. d. R. durch das Zusammenspiel verschiedener Akteure geprägt. Der reinen Erbringung der notwendigen Arbeiten durch eigene Kräfte steht die vollständige Vergabe der Leistungen an private Unternehmen gegenüber. Dazwischen ergeben sich verschiedene Mischformen der Kooperation, die dem Public Private Partnership zugeordnet werden können. Hierbei kann es sich um Leasing-, Kooperations-, Betreiber- oder Konzessionsmodelle handeln (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 12). Daneben kommen Sponsoringaktivitäten und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürger in Betracht. Letztlich stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Kosteneinsparung es gibt, ohne die Unterhaltungsqualität in der Grünflächenpflege zu senken. Hierin liegt ein stetiger Abwägungsprozess zwischen dem Zukauf von Leistungen und der

Herstellung durch eigene Kräfte im Zusammenspiel mit anderen Akteuren. In diese Betrachtung sind im Sinne einer ganzheitlichen Bewertung alle anfallenden personellen, maschinellen und materiellen Ressourcenverbräuche einzubeziehen. Hierzu zählt insbesondere auch der Betreuungsaufwand eigener Kräfte und der Fremdfirmen, die sog. Transaktionskosten (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 11).

Die Organisation selbst ist, unabhängig von der Größe des Unternehmens, klar und systematisch zu gliedern. Dabei werden die Zuständigkeiten einzelner Organisationseinheiten in Bezug auf die zu erfüllenden Aufgaben festgelegt. Dies wird in Regeln definiert, deren Nutzen für das Erreichen des Ziels von der Berücksichtigung aller beteiligten Interessengruppen abhängt. Hierzu gehören die Nutzer der Grünanlagen, die Lieferanten, die Organisation mit der betrieblichen Leitung und den Mitarbeitern sowie die als Subunternehmer tätigen Firmen. Ziel der Organisation ist die Herstellung von Qualität, also die Eignung des Produkts zum Gebrauch sowie das Erreichen eines ausgewogenen Zustands der Nutzerzufriedenheit und der Wirtschaftlichkeit. Die Organisation durchläuft bei der Erledigung ihrer Aufgabe einen ständig wiederkehrenden Prozess. Die Prozessoptimierung begründet sich in der Kundenzufriedenheit und der Wirtschaftlichkeit (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 231 f.).

Zur Verbesserung der organisatorischen Strukturen kann in fast allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung die DIN ISO 9000 herangezogen werden (DIE BUNDESLEITUNG DES DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION 2002, S. 5). Die Anwendung ist systemunabhängig.

Die Organisation muss:

- alle für ein Qualitätsmanagement (QM) notwendigen Anforderungen kennen
- Prozessabfolgen und deren Wirkungen festlegen
- Führungs- und Durchsetzungsprozesse bestimmen
- Ressourcen und Informationen verfügbar machen
- Prozesse kontrollieren und auswerten
- die Ergebnisqualität und Prozessoptimierung sicherstellen

Die Unternehmensleitung muss:

- die Wünsche der Kunden verstehen
- ein geeignetes Umfeld zur Führung der Organisation schaffen
- beteiligte Personen einbeziehen
- prozessorientiert leiten und die Vernetzung innerhalb eines Systems erkennen
- die ständige Verbesserung anstreben
- Entscheidungen fällen
- die Beziehungen zu Lieferanten zum gegenseitigen Nutzen pflegen

Neben der Verantwortung der Leitung, dem Vorgang der Produktrealisierung und dem Komplex von Messung, Analyse und Verbesserung ist das Management der Ressourcen eins der vier Hauptprozesse. Zu den Ressourcen einer Organisation gehören die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sowie die Maschinen und Geräte. Während bei entsprechender Wartung und regelmäßigem Austausch die maschinelle Leistung konstant ist, unterscheiden sich die Mitarbeiter in der Leistungsfähigkeit und der Leistungsbereitschaft. Die Fähigkeit, die gestellten Aufgaben zu erledigen, ist u. a. abhängig von Alter, Geschlecht und körperlicher Konstitution. Ob die potenziell mögliche Leistungsfähigkeit auch für den Betrieb vollständig eingesetzt wird, wird entscheidend durch die Motivation des Mitarbeiters beeinflusst. Das Spektrum reicht vom uneingeschränkten Abruf der individuellen Möglichkeiten bis zur Totalverweigerung. Beeinflussend wirken die berufliche und die private Unzufriedenheit. Entscheidend ist die

Auswahl geeigneter Mitarbeiter im Rahmen der Personalauswahl und die Schaffung eines Arbeitsklimas, das die Motivation der Mitarbeiter fördert (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 233 f.).

Die Personalauswahl muss im Hinblick auf die zu erledigenden Aufgaben erfolgen. Der Mitarbeiter muss in der Lage sein, diese fachlich korrekt auszuführen. Die erforderliche Qualifikation steigt mit zunehmendem Schwierigkeitsgrad. Es gilt daher, für jede Arbeit eine Mindestqualifikation des Mitarbeiters zu gewährleisten. Die vielen Aufgaben im Rahmen der Grünflächenunterhaltung erfordern i. d. R. unterschiedliche Qualifikationsebenen. Diese müssen sich in den Pflegetrupps wiederfinden. Daneben muss jeder Trupp in der Lage sein, die Ausführungen intern zu koordinieren und seine Arbeiten qualitativ zu überwachen. Die Höhe der Leistungsbereitschaft eines jeden Teils des Pflegetrupps ist von der Transparenz der Betriebspolitik, der Effizienz der Arbeitsorganisation, dem Führungsstil des direkten Vorgesetzten, den Arbeitsbedingungen und der Entlohnung abhängig. Sofern diese Aspekte für den Mitarbeiter ausreichend erfüllt sind, entsteht keine ausgeprägte Unzufriedenheit. Allerdings wird dieser Zustand durch die Beteiligten nicht besonders wahrgenommen und führt daher nicht zur Leistungssteigerung. Für diese sind die Aspekte der Selbstbestätigung durch Erfolg, die Herausforderung der Aufgabe, eine Verantwortungsmehrung, Entwicklungsmöglichkeiten und eine Anerkennung der Leistung ausschlaggebend. Die sog. Motivatoren können erstgenannte Hygienefaktoren aber nicht vollständig ausgleichen (HERZBERG 1968; ZINK 1995). Bindet die verantwortliche Führungskraft die operativen Mitarbeiter in die Maßnahmenplanung ein, kann dies durch deren eigenständige Disposition zu erheblichen Entlastungen führen. Die Kontrolle der Arbeitsergebnisse verbleibt weitgehend bei dem direkt leitenden Vorgesetzten, der anhand von Ergebnissen die unterstellten Mitarbeiter führt. In Einzelfällen ist die Führung der Kolonnen durch Weisungen bzgl. der Arbeitsdurchführung notwendig (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 244 f.).

Unter das Ressourcenmanagement fällt auch die Disposition der Maschinen und Geräte des Betriebs. Die Zusammensetzung der technischen Ausstattung ist sehr stark vom Aufgabenportfolio abhängig und bzgl. der Zusammensetzung schwer vergleichbar. Innerhalb der Organisation müssen die Kosten und die Auslastung der Geräte bekannt sein, um Aussagen über den Kauf von Maschinen oder Mietlösungen treffen zu können. Der administrativen Aufbereitung dieses Themas kommt daher eine besondere Bedeutung zu, um wirtschaftlich zu arbeiten und die notwendigen Kennzahlen als Entscheidungsgrundlage bilden zu können. Gleichzeitig erhöht eine gute Maschinen- und Geräteverwaltung die Transparenz des vorhandenen Bestands und den daraus resultierenden Kosten. Daneben können Kontroll-, Wartungs- und Reparaturtermine verwaltet werden (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 236 f.).

Die effiziente Organisation der Unterhaltung großer Grünbestände erfordert i. d. R. den Einsatz digitaler Werkzeuge für die Verwaltung sowie Organisation und Informationsbeschaffung. Ziel ist die Kostenoptimierung durch eine verbesserte Steuerung der Ressourcen und der Informationsgewinn zur Absicherung von Entscheidungen. Hierzu greift die zuständige Organisationseinheit auf Geoinformationssysteme (GIS) zurück. Die Fachschalen, die sich häufig aus den Anwendungen des Bauwesens entwickelt haben und für den verhältnismäßig kleinen Anwendungsbereich der Grünflächen modifiziert wurden, werden als GRIS bezeichnet. Die Kosten der Anschaffung, insbesondere der Datenerhebung und der Datenpflege, sind sehr hoch und bedingen eine regelmäßige intensive Anwendung durch die zuständigen Mitarbeiter. Wenn das GRIS in die tägliche Arbeit eingebunden wird, bestehen durch die Steuerungsoptimierung Einsparpotenziale. Das rechtfertigt die Ausgaben für Einführung und Datenpflege. Der Nutzen wird verstärkt, wenn Grund- und Fachdatenbestände mit anderen Ämtern gemeinsam genutzt werden. Mobile Lösungen ermöglichen den Einsatz in der Anlage. Dadurch können vor Ort die Arbeitsaufträge abgelesen und durchgeführte Leistungen dokumentiert werden. Die Einsparung von Personal wird durch die Einführung eines GRIS regelmäßig nicht realisiert und sollte auch nicht beabsichtigt werden. Vielmehr verändern sich die Arbeitsweise und die Arbeitsqualität.

Dazu ist aber ein längerer Prozess der Datenerhebung und eine stetige Datenaktualisierung erforderlich (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 50 ff.).

Das Controlling, auf der Grundlage erfasster Kosten und Leistungen zur Feststellung der Wirtschaftlichkeit von Pflegemaßnahmen und zur Dokumentation gegenüber berechtigten Dritten (bspw. Kämmerei, Bürgerinnen und Bürgern), ist eine originäre Aufgabe des Managements. Die Kosten stellen den Input in die Leistungserstellung dar, wie bspw. Verbrauchsgüter, Maschinen- und Gerätekosten, Lohnkosten und Kosten für die betriebliche Infrastruktur. Dem gegenüber stehen die fertigen mengen- oder wertmäßigen Ergebnisse der Leistungen als Output. Die Wirtschaftlichkeit ergibt sich aus der Differenz von Leistung und Kosten (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 261). Ein abgestimmtes Berichtswesen in Form von Tagesberichten ermöglicht die Nachkalkulation der Grünflächenpflege. Die namentlich aufgeführten Mitarbeiter, die durchgeführten Aufgaben, Rüst- und Wegezeiten und eingesetzte Maschinen und Geräte gehören neben anderen Informationen zur Standarddokumentation. Die Daten dienen dem Nachweis der Ausführungen und können im Rahmen der Kontrolle in die interne Kosten- und Leistungsrechnung einfließen. Damit kann überwacht werden, ob das vorhandene Budget ausreicht oder ggf. zusätzliche Mittel benötigt werden (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 246 f.).

Neben der bereits beschriebenen Kontrolle der Kosten ist auch die Qualität der durchgeführten Maßnahmen zu prüfen. Hierzu werden die Inhalte und Ziele des Pflegeprogramms vor Ort auf ihre Durchführung hin kontrolliert. Daneben wird als dritter Bereich die Leistungserbringung hinsichtlich der verwendeten Technik geprüft und durch eine regelmäßige Rückmeldung an die operativen Kräfte ständig verbessert. Die Verbesserung der Prozesse bedingt als erstes die Verbesserung und Optimierung der Leistungserbringung. Danach ist zu bewerten, ob die geforderte Leistung am besten im eigenen Betrieb oder von anderen Handlungsträgern durchgeführt werden kann. Ergeben sich nach der Anwendung dieser Steuerungsmaßnahmen keine Verbesserungen, sind die Pflegeprogramme zu überarbeiten. Durch die Umgestaltung der Grünfläche kann versucht werden, gleichwertige Ziele und Funktionen mit geringerem Unterhaltungsstandard zu realisieren. Sofern das nicht möglich ist sollte die Funktion derart überarbeitet werden, dass sie durch die Grünflächenpflege erhalten werden kann. Dies hat im Kontext der städtebaulichen Gesamtentwicklung zu geschehen (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 246 f.). Ebenen und Funktionen des kommunalen Grünflächenmanagements skizziert Abbildung 17.

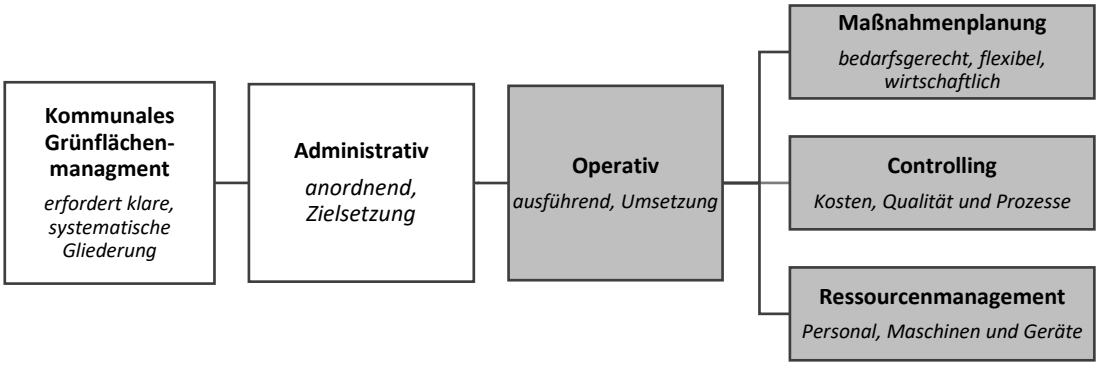


Abbildung 17: Ebenen des kommunalen Grünflächenmanagements (nach NIESEL et al. (Hrsg.) 2006)

Trotz der unterschiedlichen Entwicklungen im Bereich des kommunalen Grünflächenmanagements ergibt sich eine allgemein gültige zweigeteilte Struktur, die der administrativen und die der operativen Ebene. Letztere erfordert wegen ihrer Ausrichtung auf die gärtnerische Leistungserbringung verschiedene Voraussetzungen, die in der Praxis zu einer Unterteilung in verschiedene organisatorische Einheiten geführt haben (vgl. Abbildung 17). Das

operative Grünflächenmanagement bildet mit seinen Untergruppen die qualitative Abgrenzung der Betrachtungsgruppe, die im Fortgang der Untersuchung in den Fokus gerückt wird. In Verbindung mit den Festlegungen zur inhaltlichen Ausgestaltung (vgl. Kapitel 2.4.2) und der räumlichen Begrenzung (vgl. Kapitel 2.4.1) kann die erforderliche Vergleichbarkeit zwischen den Kommunen hergestellt werden. Unterschiedlich stellen sich die äußeren Parameter, die Standortfaktoren dar, deren Wirkung auf die Organisationseinheiten des kommunalen Grünflächenmanagements vermutet wird. Sie sind im nachfolgenden Kapitel eingehender zu betrachten.

2.5 Standortfaktoren als äußere Einflüsse auf die kommunale Leistung

Die organisatorische und inhaltliche Entwicklung des kommunalen Grünflächenmanagements der Städte und Gemeinden hat aufgrund der Suche nach der optimalen Organisationsstruktur verschiedene Entwicklungen genommen. Von den Bemühungen zeugt die noch heute uneinheitliche Struktur in diesem Bereich (vgl. Kapitel und 2.4.3). Im Fokus dabei steht im Wesentlichen die Wahl der Rechts- und Organisationsform, was sich in einer breiten Differenzierung verwendungsfähiger öffentlich- rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsmöglichkeiten widerspiegelt (vgl. Kapitel 2.3). Die verschiedenen Möglichkeiten, die eine Organisationsform hinsichtlich der erfolgs- und steuerungsrelevanten Bereiche aufweist, bilden dabei die Grundlage der Organisationsentscheidung. Dass derartige Entscheidungen nicht immer nach objektiven und rationalen Kriterien getroffen werden, zeigt die wechselnde Diskussion über die Privatisierung und die Rekommunalisierung kommunaler Aufgaben (vgl. Kapitel 2.1.1).

Unberücksichtigt bleiben in der Diskussion um eine erfolgreiche Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements andere, außerhalb des Einflussbereichs der organisatorischen Einheit liegende Einwirkungen wie sie im Rahmen dieser Arbeit als potenzielle Einflüsse angenommen werden (vgl. Kapitel 3.1.4 und 3.2). Für Unternehmen, welche nicht an einen Standort gebunden sind, werden zahlreiche Faktoren benannt, die für die Unternehmensentwicklung relevant sein können und welche die Standortwahl beeinflussen. Unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen der standortgebundenen kommunalen Organisationseinheiten (vgl. Kapitel 2.1.5) und dem Einfluss der Ergebnisse der Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements in Form funktionaler innerstädtischer Grünflächen auf die kommunale Entwicklung, kann bei ausgewählten Standortfaktoren auch eine Wirkung auf die Organisationseinheiten vermutet werden. Die grundsätzlichen Überlegungen zu Standortfaktoren und die Betrachtung einzelner spezifischer Aspekte zu diesem Themenkomplex sind Bestandteil der nachfolgenden Betrachtung.

2.5.1 Allgemeine Grundlagen zu Standortfaktoren

Betriebe des kommunalen Grünflächenmanagements sind, sofern sie in der Form privatrechtlicher Unternehmen betrieben werden (vgl. Kapitel 2.3.5), bezogen auf die äußeren Einwirkungen vergleichbar mit anderen Unternehmen privater Dritter. Aber auch Organisationsformen des öffentlich-rechtlichen Bereichs agieren in einer Umwelt, in der sie verschiedenen Einflüssen ausgesetzt sind. Letztlich müssen auch diese Organisationen mit den privatwirtschaftlichen Unternehmen konkurrieren (vgl. Kapitel 2.2.5) und dazu in der Lage sein, Einwirkungen zu nutzen oder ggf. im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu kompensieren. Die Einwirkungen, die auf eine Unternehmung an einem Standort Einfluss nehmen, werden Standortfaktoren genannt. Es handelt sich dabei um abgrenzbare Vorteile für das Unternehmen, die an einem bestimmten Standort gegeben sind (WEBER et al. 1997, S. 48 f.). Sie stehen in gegenseitiger Wechselbeziehung zueinander und können sich im Laufe der Zeit ändern (GRABOW et al. 1995, S. 15). Die Aussagen zur Wirkung von Standortfaktoren auf ansiedlungswillige wirtschaftliche Unternehmen lassen sich auf andere Zielgruppen übertragen. Dies sind bspw. Einwohner, soziale Gruppen, ortsansässige Firmen und Investoren. Je nach

Interessenlage bietet ihnen ein Standort Vor- oder Nachteile (BECKER 2000, S. 43). Dabei ist eine Standortentscheidung multifaktoriell, wobei nicht alle Faktoren objektiv bzw. rational sind. Vielmehr unternehmen die Städte und Gemeinden Anstrengungen, um gerade das Profil ihrer weichen Standortfaktoren zu verbessern. Wissenschaftliche Erkenntnisse darüber, ob diese Standortfaktoren wirklich Einfluss auf die Ansiedlung der gewünschten Zielgruppen haben, gibt es aber nur in geringem Umfang (HEINRICHS & WÜSTENROT STIFTUNG (Hrsg.) 1999, S. 9 f.).

Herrschende Standortbedingungen bieten verschiedenen Wirtschaftszweigen unterschiedliche Vor- und Nachteile und werden deshalb durch die Unternehmen immer individuell bewertet. Es gibt keine absolute Definition für gute oder schlechte Standorte. Die Gegebenheiten eines Standortes werden nach monetären, technisch-gestalterischen, psychosozialen und rechtlichen Aspekten bewertet. Um Standorte vergleichen zu können, müssen die Standortbedingungen operationalisiert werden. Dabei gibt es drei Kategorien von Messwerten. Sie werden in direkt und indirekt monetär messbare Werte sowie in nicht monetär messbare Werte eingeteilt. Letztere sind die sog. weichen Standortfaktoren, die i. d. R. durch entsprechende Kennzahlen messbar gemacht werden (OTTMANN & LIFKA 2016, S. 8 f.). Weiche Standortfaktoren können in unternehmensbezogene Faktoren (bspw. Verhalten der öffentlichen Verwaltung) und personenbezogene Faktoren (bspw. Lebens- und Arbeitsbedingungen an einem Standort) eingeteilt werden (GRABOW et al. 1995, S. 67). Personenbezogene Faktoren beeinflussen bspw. die Verfügbarkeit und die Motivation von Arbeitskräften durch einen entsprechenden Freizeit- und Erholungswert am Standort (DIECKMANN et al. (Hrsg.) 1994, S. 148).

Harte und weiche Standortfaktoren stehen infolge des Bedeutungsverlustes bzgl. der Nähe zu Rohstoffen oder Absatzmärkten, innerhalb einer zunehmend auf den tertiären Sektor ausgerichteten Gesellschaft gleichwertig nebeneinander. Weiche Standortfaktoren haben bei der Beurteilung eines Standorts somit einen erheblichen Einfluss. Dieser steigt im Verlauf des Entscheidungsprozesses, weil bei der Verfügbarkeit mehrerer Standortoptionen mit gleichwertiger Erfüllung der harten Standortkriterien, die weichen Standortfaktoren letztlich einen verstärkenden Charakter aufweisen. Insbesondere zählen dazu die Lebensbedingungen, bestehend u. a. aus dem Wohnumfeld, dem Image des Standorts sowie der Attraktivität der Stadt (THIESSEN (Hrsg.) 2005, S. 12 ff.). Am wichtigsten ist dabei der Themenkomplex des Wohnens und des Wohnumfelds, welcher neben den Aspekten der Verfügbarkeit von Wohnraum und Kosten, auch die Qualität der Wohnlage selbst umfasst. Der Bereich korreliert stark mit den Eigenschaften der Umwelt, wie bspw. saubere Luft und attraktive Durchgrünung. Die quantitative und qualitative Entwicklung der Freizeitinfrastruktur und der Naherholungsangebote steigern zusätzlich die Lebensqualität und die Wertigkeit des Standortes. Sie führen zu einem positiven Effekt auf die Entwicklung von Arbeitsplätzen und der Einkommenssituation der Einwohnerinnen und Einwohner der Kommune (CORTRIE 2009, S. 42 ff.). Indirekt helfen sie dem Unternehmen im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter, weil attraktive Wohnlagen eine zusätzliche Anziehung bedeuten.

Die konkreten inhaltlichen Fragestellungen aus den drei Kategorien können 12 Themenbereichen zugeordnet werden. Es ergibt sich das in Abbildung 18 dargestellte Schema, welches die Themenbereiche und deren Unterteilung in die Kategorien darstellt.

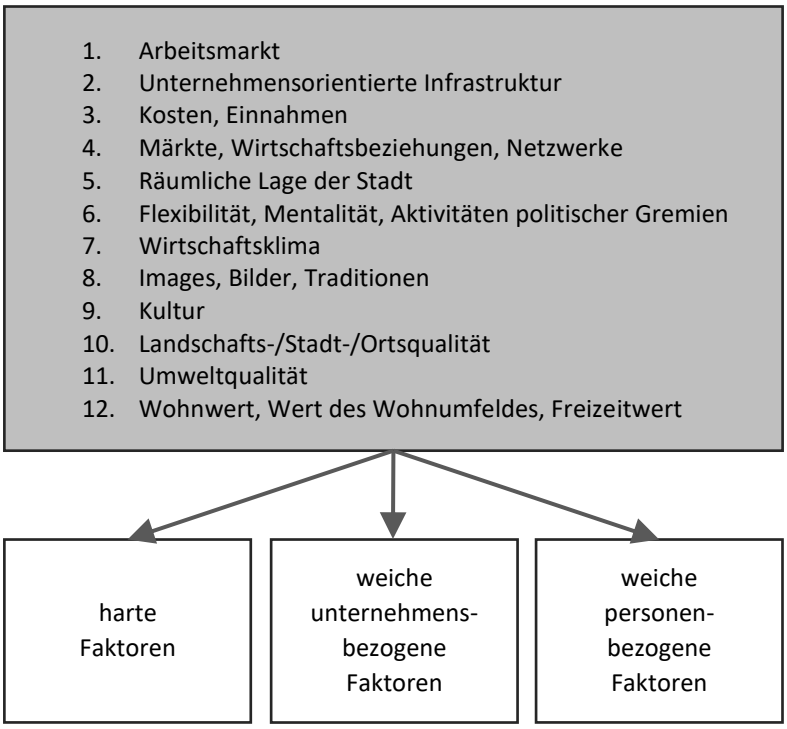


Abbildung 18: Einteilung von Standortfaktoren nach Themenbereichen und Kategorien (nach Deutsches Institut für Urbanistik in GRABOW et al. 1995, S. 68 f.)

Die Grenzen zu den harten Standortfaktoren verlaufen fließend und sind abhängig vom Blickwinkel des Bewertenden. Es ist nicht möglich eine eindeutige Zuordnung zu treffen, weil jede Person bzw. jedes Unternehmen andere Bedürfnisse hat und daraus unterschiedliche Anforderungen an seinen Wohn- oder Wirtschaftsstandort stellt. Letztlich verschieben sich die Merkmale der Standortfaktoren von quantitativ messbaren Daten bis hin zu qualitativen Aspekten. Beim Transport zählt bspw. weniger der niedrigste Preis je Strecke, sondern Aspekte der Schnelligkeit und Flexibilität. Letztlich bilden aber die jeweiligen harten und weichen Standortfaktoren zusammen die Standortbedingungen ab und beeinflussen damit direkt oder indirekt die Standortentscheidung für oder gegen den Gewerbe- oder Wohnstandort. Eine Möglichkeit, um harte und weiche Standortfaktoren zu differenzieren, ist die Festlegung, dass je quantifizierbarer und relevanter ein Faktor bei einer Entscheidung ist und je besser dieser in eine Kalkulation einbezogen werden kann, desto eher handelt es sich um einen harten Standortfaktor. Dagegen sind weiche Standortfaktoren eher schlecht quantifizierbar (DILLER 1991, S. 27 f.). Allerdings ist davon auszugehen, dass sie zukünftig bei der Standortwahl an Bedeutung gewinnen werden (BECKER 2009, S. 18; SALMEN 2001, S. 32).

Gerade die Verschiebung der Anteile zugunsten des Dienstleitungsbereichs mit einem erhöhten Bedarf an fachlich qualifiziertem Personal führt dazu, dass die Bedürfnisse nach bspw. kulturellen Angeboten gestiegen sind. Die Verringerung verfügbarer Freizeitanteile, insbesondere bei der Zielgruppe mit großen finanziellen Möglichkeiten, begründet die steigenden Ansprüche an das Freizeitangebot des Wohnstandorts. Bevorzugte Aktivitäten sollen sofort und ohne große Verzögerung erlebbar sein. Der einsetzende Wertewandel führt zu einer Aufwertung der Standortfaktoren, die nicht unmittelbar auf die Arbeit gerichtet sind, sondern indirekt auf die Standortwahl einwirken (PECHLANER & BACHINGER (Hrsg.) 2010, S. 54 ff.). Diese Entwicklung lässt sich aus den Veränderungen der Benennung und Gewichtung von Standortfaktoren ablesen. Wurden weiche Standortfaktoren bis in die 1970er Jahre unter der Sammelbezeichnung „persönliche Präferenzen“ zusammengefasst, findet seit 1971 wegen der steigenden Relevanz eine zunehmende Spezifizierung innerhalb entsprechender Rankings statt (SALMEN 2001, S. 57).

Empirische Erhebungen zeigen, dass Unternehmen bei den weichen personenbezogenen Standortfaktoren i. d. R. die Themenkomplexe „Wohnen/Freizeit/Umwelt“ bei der Standortentscheidung für eine Kommune höher bewerten, als den Bereich „Kultur/Attraktivität/Image“. Allerdings unterscheidet sich die Bewertung branchenspezifisch. Weiche Standortfaktoren, die zu einem positiven Stadtbild oder Wohnumfeld beitragen und den Wohlfühlfaktor einer Stadt oder eines Quartiers verbessern, werden zunehmend wichtiger (GRABOW et al. 1995, S. 19 ff.). So ist die Akquise von qualifizierten Arbeitskräften für Betriebe in Regionen mit einem attraktiven Lebensumfeld einfacher, als für Unternehmen in unattraktiven Regionen. Exemplarisch können hierfür die Bemühung der Stadt Darmstadt angeführt werden, die sich als Hochschultechnologiestandort um die Gewinnung hochqualifizierter Arbeitskräfte bemühen musste. Da die weichen Standortfaktoren „Image“ und „Attraktivität“ den Erfolg derartiger Bemühungen beeinflussen, wurde das Standortmarketing auf weiche Standortfaktoren ausgerichtet. Es wurde erkannt, dass sich die Relevanz einzelner Standortfaktoren infolge des gesellschaftlichen Wandels verändert (THIESSEN (Hrsg.) 2005, S. 127 f.).

Bei der Beurteilung eines Standortes können die Aspekte, die relevant sind, unterschiedlich zusammengesetzt sein. Bei der Zusammenstellung von Standortfaktoren ist zu beachten, dass diese bewertet und verglichen werden können. Entsprechende Werte werden aus eigenen Kennzahlen oder aus dem Material von Organisationen und Institutionen generiert (BECKER 2009, S. 23 ff.). Allerdings bilden Kennzahlen nur einen Teil der Wirklichkeit ab. Sie müssen sich auf die betriebsrelevanten und aktuellen Sachverhalte beziehen. Die Auswahl wichtiger aussagekräftiger Kennzahlen ist daher ein erster Schritt für die spätere Analyse. Zwingend ist auch die Betrachtung nicht quantifizierbarer Sachverhalte, die Unternehmensentscheidungen in gleicher Weise absichern. Nur wenn die erforderlichen Voraussetzungen bei der Auswahl und der Interpretation der Kennzahlen eingehalten werden, stellen sie die erforderlichen Informationen für die Entscheidungen der Betriebe zur Verfügung (PREIßLER 2008, S. 3 f.).

Prozessfaktoren	•Standortentwicklungskonzepte, Standort- und Citymarketing, Wirtschaftsförderung
Erfolgsfaktoren	•Standortbezogene Kosten (Energie, Hebesätze, Gebühren), Standortfinanzen und Entwicklungspotenziale, Stabilität und Verlässlichkeit der Kommunalpolitik, Haushaltslage (Verschuldung, Finanzkraft)
Humanfaktoren	•Soziales Umfeld, Kaufkraft, verfügbares Einkommen, Arbeitskräftepotenzial, Altersstruktur, Fachqualifikationen, Ausbildungsniveau, Lohn- und Gehaltsniveau
Strukturfaktoren	•Preise für Industrie und Gewerbefläche, Gebäude und Anlagen, Gastronomie/Hotel, Touristik, Mietniveau, Dienstleistungen, Parks und Naherholung, Flächenverfügbarkeit, Gesundheits- und Betreuungseinrichtungen
Beziehungsfaktoren	•Verkehrsinfrastruktur, Beziehungen zwischen Wirtschaft und Wissenschaft, Kongresse/ Messen/ Tagungen, Internet, Kooperationsbeziehungen

Abbildung 19: Beispiel für die Bildung von Clustern (nach BECKER 2009; OTTMANN & LIFKA 2016)

Abbildung 19 zeigt, dass die relevanten Standortfaktoren, abweichend von der o. g. thematischen Gliederung, in Cluster eingeteilt werden können. Das dient dem Bündeln gleichartiger Standortfaktoren und ermöglicht das Zusammenführen thematisch ähnlicher Standortfaktoren zu einem Gesamtwert (BECKER 2009, S. 49 ff.).

Die Ausführungen lassen darauf schließen, dass auch Organisationseinheiten des operativen Grünflächenmanagements durch Standortfaktoren beeinflusst werden. Aufgrund ihrer fehlenden Gewinnorientierung (vgl. Kapitel 2.1.3), kann die gesonderte Betrachtung harter Faktoren zur Messung monetärer Auswirkungen vernachlässigt werden. Die Unterteilung in weiche unternehmensbezogene Faktoren und weiche personenbezogene Faktoren ist für die weitere Auswertung nicht entscheidend, weil eine derartige Tiefe der Differenzierung innerhalb dieses Forschungsprojekts nicht vorgenommen werden soll. Zielführend erscheint dagegen die Bildung von Clustern thematisch ähnlicher Bedingungen innerhalb der Kommune. Deren Einfluss ist im Rahmen der Auswertung einzeln und als Gesamtwert zu betrachten. Auf Themenkomplexe, welche auf die Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements einwirken können, wird im nachfolgenden Kapitel näher eingegangen (vgl. Kapitel 2.5.2).

2.5.2 Standortfaktoren für Städte und Gemeinden

Die in der Literatur und im vorhergegangenen Kapitel beschriebenen Aspekte zu Standortfaktoren lassen sich auf die Städte und Gemeinden dahingehend übertragen, dass diese mit ihren Rahmenbedingungen zum einen selber Standortfaktoren darstellen (bspw. Verhalten der Verwaltung gegenüber Unternehmen, Arbeitsweise, Steuern und Gebühren) zum anderen aber auch durch äußere Einflüsse in ihrer Entwicklung beeinflusst wurden. Gebietskörperschaften in Deutschland blicken auf eine historische Entwicklung zurück, die durch verschiedene Einflüsse geprägt ist. NRW wurde durch die westlichen Besatzungsmächte in den Jahren 1946 und 1947 aus den Provinzen Westfalen, dem nördlichen Teil der Rheinprovinz sowie der Provinz Lippe-Detmold gebildet. Einbezogen war das industriell stark entwickelte Ruhrgebiet, welches für verschiedene Interessengruppen einen außerordentlichen Wert darstellte. Die Zusammenlegung der genannten Gebiete erfolgte vor dem Hintergrund der Verbindung von Schwerindustrie und Landwirtschaft, was den Austausch zwischen den unterschiedlich strukturierten Räumen fördern sollte. Es spielten aber auch politische Einflüsse in diese Entscheidung hinein, die darauf zielten, den Einfluss der sowjetischen Besatzungsmacht zu verhindern und derart starke Gebiete zu formen, die ein Gegengewicht zu einer möglichen kommunistischen Zentralregierung bilden konnten. Die Planung und Durchführung der Gründung NRWs war ausschließlich Angelegenheit der Besatzungsmächte und erfolgte ohne Einbeziehung deutscher Politiker (ANDERSEN & WOYKE 2013). Das ist ein Beispiel für die strategischen und ideologischen Überlegungen, die derartige Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften begründen können und zeigt, dass bei Entscheidungsprozessen örtliche Gegebenheiten in vielfältiger Weise einfließen.

Ähnliche Überlegungen liegen auch dem Zuschnitt der heutigen Städte- und Gemeindestruktur zugrunde. In NRW geht er auf die kommunale Gebietsreform der Jahre 1965 bis 1975 zurück. Antrieb dieser Bemühungen waren die Ziele der Modernisierung und Demokratisierung, die damals typisch für den Zeitgeist waren. Die einsetzenden grundlegenden Veränderungen in der Gesellschaft und die Ausprägung neuer Lebensstile, der wachsende Anspruch auf Mitbestimmung und Teilhabe und die Abflachung des „Wirtschaftswunders“ zeigten die bisherigen strukturellen Defizite. Dies lag u. a. an der ungleichen Verteilung der Bevölkerung und den daraus resultierenden Problemen in der Bereitstellung und dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur sowie den Leistungen der Daseinsvorsorge. An die Stelle der bis dahin praktizierten Verwaltungsstrukturen sollten rationale, ideologiefreie und wirtschaftlich orientierte Steuerungsmodelle treten. Wissenschaftliche Theorien und die Idee übergreifender Planungen bildeten die Grundlage für weitere Entwicklungen. Dies ging einher mit dem Abbau hierarchischer Strukturen und der Möglichkeit bürgerlicher Selbstbestimmung (MECKING 2012,

S. 1 ff.). Die ursprünglich 2.365 Gemeinden wurden dafür zu 396 Gemeinden zusammengeführt (NIEWERTH 2004). Sie bilden heute die kommunale Gliederungsstruktur NRWs und den kommunalpolitischen und verwaltungstechnischen Rahmen für das öffentliche Handeln.

An verschiedenen Stellen zeigt sich, dass die damaligen Planungen für die räumlichen Zuschnitte nicht dauerhaft gelten. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von NRW büßte durch die Kohlekrise und die nachfolgenden Stahlkrisen gegenüber anderen Bundesländern, wie bspw. Bayern oder Baden-Württemberg, ein und konnte somit die damals angenommene wirtschaftliche Stärke nicht aufrechterhalten. Es erforderte eine erhebliche Anstrengung, um durch den notwendigen Strukturwandel die regionale Wirtschaft umzustellen und neu zu positionieren (ANDERSEN & WOYKE 2013). Auch die optimistische Einschätzung zu den Möglichkeiten einer übergeordneten Planung und dem Einsatz klassischer Steuerungsmaßnahmen musste angesichts des instabilen Weltwährungssystems und der Ölkrise 1973 und 1974 revidiert werden. Die Entwicklungen zeigen die Grenzen der Steuerung und Planung auf (MECKING 2012, S. 6).

Es wird deutlich, dass sich die Rahmenbedingungen, die den Entscheidungen zugrunde liegen, im Laufe der Zeit ändern können. Dies begründet einen sich wiederholenden Prozess des Abgleichs und der Neuausrichtung auf der Basis der geänderten Bedingungen. Es zeigt sich aber auch das Wechselspiel unterschiedlicher Standortfaktoren. So wurde das Ruhrgebiet in seiner Entwicklung vornehmlich durch harte Standortfaktoren, wie bspw. dem Kohlevorkommen, geprägt. Der Abbau von Kohle und die Stahlproduktion gingen einher mit einer Verschlechterung der weichen Standortfaktoren, bspw. dem Erhalt des Naturraums und der Sauberkeit der Umwelt. Dagegen hat bspw. die eher unberührte, nicht industriell geprägte Attraktivität des Alpenvorlandes zu einer Übersiedlung von Unternehmen geführt, die Bedarf an hochqualifizierten Mitarbeitern haben. Durch die Lage in einer privilegierten Wohnregion wird das Unternehmen für Beschäftigte attraktiv. Das bedeutet, dass sich harte und weiche Standortfaktoren in gewissem Maße gegenseitig ausgleichen lassen (GRABOW et al. 1995, S. 15). Die heutige Standortsituation, die ihren Ursprung in der zurückliegenden Entwicklung der Städte und Gemeinden hat, ist der Ausgangspunkt für die Kommunen. Die vorliegenden Standortbedingungen gilt es zu nutzen, zu kompensieren oder zu verbessern um damit das Profil für die jeweilige Zielgruppe zu schärfen.

Sich durch gute Standortbedingungen gegenüber der Konkurrenz zu behaupten ist insbesondere aufgrund der finanziellen Situation relevant. Viele Kommunen in NRW haben heute finanzielle Schwierigkeiten und sind auf die Unterstützung des Landes und des Bundes angewiesen. Das Ziel ist der Haushaltsausgleich und der Abbau der Schuldenlast. Dazu bedarf es auch der Anstrengung der betroffenen Kommune selbst, zum einen durch die Senkung der Ausgaben und zum anderen durch die Akquirierung von Einnahmen (MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2017b). Um ihre originäre Aufgabe zu erfüllen, also das Wohl der Einwohner fördern zu können (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 GO NRW) und die Einwohner wirtschaftlich, sozial und kulturell zu betreuen (vgl. § 8 Abs. 1 GO NRW), ist die finanzielle Beweglichkeit unabdingbar. Die erforderlichen Finanzmittel kann sie gemäß § 77 Abs. 2 GO NRW durch Entgelte für Leistungen und Steuern generieren. Es handelt sich um die sog. Realsteuern, d. h. die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer. Hinzu kommen Gemeindesteuern wie die Hunde- oder die Zweitwohnsitzsteuer. Weitere Einnahmen erzielt die Kommune durch Beiträge für die Nutzung der örtlichen Infrastruktur und Gebühren für beanspruchte Verwaltungsleistungen. Letztlich steht den Städten und Gemeinden ein Anteil der Einkommensteuer ihrer Einwohnerinnen und Einwohner zu. Näheres hierzu regeln Gesetze, wie bspw. das Grundsteuergesetz oder das Kommunalabgabengesetz. Die Attraktivität einer Kommune als Wirtschafts- und Wohnstandort ist daher essentiell zur Wahrung der jeweiligen Entwicklungsmöglichkeiten.

Durch die Zwänge der Kommunen entstehen zwischen diesen Konkurrenzsituationen, bspw. um die Ansiedlung von Gewerbebetrieben und Unternehmen. Auch wenn diese Situation durch die Handlungsträger evtl. überbewertet wird, beeinflusst sie doch die kommunalen Entwicklungsziele (BALDERJAHN 2000, S. 7 f.). Analysen der wirtschaftlichen Stärken und Schwächen aufgrund der spezifischen Standorteigenschaften sollen dazu führen, durch gezielte Maßnahmen die Wirtschaft zu fördern. Dadurch sollen die kommunalen Gegebenheiten an die Anforderungen der Wirtschaft angepasst werden. Im Ergebnis soll eine Ansiedlung und Bindung von Betrieben erreicht werden (OTTMANN & LIFKA 2016, S. 4). Die Bedingungen der Städte und Gemeinden sind für Standortentscheidungen die wichtigste Grundlage (GRABOW et al. 1995, S. 216). Zukünftig ist davon auszugehen, dass die Konkurrenz zwischen den Kommunen um die Ansiedlung von gewerbesteuerpflichtigen Betrieben weiter zunehmen wird. Darauf müssen sich die Verantwortlichen durch entsprechende Verfahren einstellen (BECKER 2009, S. 18).

Dabei kommt der Wirtschaftsförderung der Städte und Gemeinden eine besondere Bedeutung zu. Unter der Wirtschaftsförderung werden Maßnahmen verstanden, welche die Entwicklung der nichtkommunalen Wirtschaftstätigkeit positiv unterstützen und damit auch das Wohl der Kommune stärken. Maßnahmen, die die Lebensbedingungen der Bürgerinnen und Bürger in wirtschaftlicher und sozialer Weise verbessern, haben hierbei eine besondere Bedeutung (LANGE 1981, S. 5). Die kommunale Wirtschaftsförderung befasst sich maßgeblich mit der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Daneben gilt es die Finanzkraft zu sichern und die wirtschaftliche Struktur zu verbessern (RICHTER 1997, S. 22). Neben diesen Zielen ergeben sich weitere Aspekte, die durch diese Tätigkeit erreicht werden sollen. Hierunter fällt neben der kommunalen Kulturförderung auch die Steigerung der Gesamtattraktivität der Stadt. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt für jede Kommune (LANGE 1981, S. 7). Um die Ziele der Wirtschaftsförderung zu erreichen, kann die öffentliche Hand auf verschiedene Möglichkeiten der Planung, der Bereitstellung von Finanzmitteln und benötigter Infrastruktur sowie der Bereitstellung von Beratungs- und Koordinierungsleistungen zurückgreifen (SARTOWSKI 1990, S. 9). Von Bedeutung ist auch die effektive Organisation der Verwaltungsstrukturen. Hierzu zählt die Steigerung der Leistungsfähigkeit, der Flexibilität und der Professionalität der Verwaltungsarbeit. Daneben stehen die Optimierung der internen und externen Kommunikation und die Steigerung der Kooperationsfähigkeit im Fokus (CORTRIE 2009, S. 57).

Akteure der Wirtschaftsförderung sind, neben der Bürgerschaft, den Unternehmen und den Betrieben und Organisationen des privaten Sektors, auch die Ämter innerhalb der Verwaltung (ESER 1992, S. 11). Hierzu zählen bspw. Fachstellen aus dem Bereich Liegenschaften, Stadtplanung, Umwelt, Bauordnung und Kämmerei (HEUER 1985). Mit ihnen kann die Kommune Maßnahmen in den Bereichen der Bauleitplanung, der Liegenschaftspolitik, des Bau- und Ordnungsrechts, der Steuer- und Tarifpolitik und der Infrastrukturpolitik planen und umsetzen. Letzterer Punkt umfasst die Schaffung und Entwicklung der sozialen und technischen Ausstattung des urbanen Siedlungsraumes. Hierunter fallen bspw. Wohnquartiere, Erholungs- und Freizeitmöglichkeiten sowie die Verkehrsinfrastruktur, die u. a. den Straßenbau und die Grünversorgung umfasst. Diese Maßnahmen unterstützen nicht nur die privatwirtschaftliche Entwicklung in der Kommune, sondern erhöhen auch die dortige Lebensqualität. Hierbei handelt es sich um ein wichtiges Argument im Werben um die Ansiedlung qualifizierter Arbeitskräfte (CORTRIE 2009, S. 13). Für sie sind weiche Standortfaktoren wie ein ansprechendes Wohnumfeld oder ein breites Kulturangebot von Bedeutung (CORTRIE 2009, S. 25). Für Unternehmen ist darüber hinaus die Steuerpolitik der Kommune von Interesse. Unterschiede in den Hebesätzen sind nicht das ausschlaggebende Kriterium bei einer Standortentscheidung, können aber bei ansonsten gleichen Voraussetzungen durchaus von entscheidendem Vorteil sein (SARTOWSKI 1990, S. 106).

Welche Auswirkungen das Fehlen von Grünräumen auf die Lebenssituation der Bevölkerung haben kann, zeigt sich Mitte des 20. Jh. in dem Phänomen der Stadtflucht. Zu beobachten war die Abwanderung der Stadtbewohner aus den Kernbereichen in die Stadtrandlagen. Neben

baulichen Missständen, aufgrund eines Modernisierungsstaus der in die Jahre gekommenen Wohnungen und der beeinträchtigten Wohnqualität u. a. durch Lärmemission, nährt auch das Fehlen von grünen Freiräumen diese Fluchttendenzen. In der Folge kommt es zu einer sozialen Verschiebung in den Stadtvierteln. Um die urbanen Ballungsgebiete zu stärken, musste die Wohn- und Lebensqualität verbessert werden. Dabei war die Einbeziehung von Grünelementen von gewichtiger Bedeutung. Das überhitzte Städtewachstum des 19. Jh. bezeichnet einen Wendepunkt der Stadtplanung und begründet die Entwicklung des heutigen Grünflächenmanagements. Durch das erste Fluchtliniengesetz 1875 entstehen Bebauungspläne und damit die Möglichkeit einer übergeordneten Planung. Das Stadtgrün erhält einen starken Bedeutungsgewinn, um stadthygienische Missstände zu beheben und ist heute aufgrund der formulierten Anforderungen an die bauliche Entwicklung gesetzlich festgelegter Bestandteil der Stadtplanung (vgl. § 1 Abs. 5 BauGB). Das zeigt die Bedeutung der Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements, welches als Ergebnis seiner Arbeit das System funktionaler Grünflächen erhält (RICHTER 1981, S. 22 ff.). Daraus lässt sich ableiten, dass die Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements von Standortbedingungen nicht nur beeinflusst wird, sondern mit der Schaffung von Standortfaktoren auf die Standortwahl als Wirtschafts- und Wohnstandort Einfluss hat.

Ein Beispiel hierfür ist die Stadt München. Durch das Image als grüne Stadt mit dem englischen Garten als zentraler Parkanlage und Biergärten im Grünen, verkörpert die Region ein positives Bild, welches dem veränderten Freizeitverhalten der Beschäftigten ansässiger Unternehmen entgegenkommt. Die Grünversorgung im urbanen Raum spielt bei der Verlagerung von wirtschaftlichen Schwerpunkten eine Rolle. Dabei müssen die Fakten nicht mit dem Image übereinstimmen, denn die Stadt München weist tatsächlich einen recht geringen Grünanteil auf. Auf der anderen Seite kämpft das Ruhrgebiet gegen das Image als grauer Montanstandort, obwohl inzwischen vielfältige Grünstrukturen vorhanden sind (GRABOW et al. 1995, S. 112 ff.). Auch die Stadt Münster hat in den Aufbau grüner Infrastruktur investiert. Daraus resultierend konnte die Zahl spezifischer Unternehmensansiedlungen und eine Zunahme des Tourismus verzeichnet werden. Grundsätzlich lässt sich für Städte mit ausgeprägten Grünstrukturen festhalten, dass diese dadurch im Bereich der Ökonomie, der Ökologie und des Sozialen Vorteile haben. Städtisches Grün wird für Marketingzwecke eingesetzt, um Zielgruppen anzusprechen. Gleichzeitig kompensieren öffentliche Grünstrukturen für sozial schwache Einwohner ohne entsprechendes Wohnumfeld den Mangel an privater Frei- und Grünfläche. Sie führen aber auch zu einer Wertsteigerung angrenzender Immobilien. Bei Standorten mit gleichen Qualitäten kann das urbane Grün den entscheidenden Ausschlag für oder gegen einen Standort geben (SCHÄFFER 2016).

Die Handlungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden einen Standortfaktor zu beeinflussen, sind abhängig von dessen Inhalt. Während bspw. die Höhe der Steuern und Abgaben innerhalb des Zuständigkeitsbereichs sehr gut beeinflusst werden können, ist die Einflussnahme auf das Image einer gesamten Region eher gering. Wichtige Aspekte, wie bspw. die Wohnumfeldgestaltung oder die Attraktivität der eigenen Stadt, können hingegen leichter beeinflusst werden (SALMEN 2001, S. 89). Wie gut es eine Kommune schafft den eigenen Standort zu entwickeln, ist regelmäßig Thema in Städterankings. Diese greifen oft auf sekundärstatistische Daten, bspw. vom Statistischen Bundesamt (DESTATIS) oder kommunaler Abteilungen für Statistik, zurück. Durch die unkonventionelle Zusammenstellung der Daten aus verschiedenen Themenfeldern und die Anwendung statistischer Verfahren, können neue Zusammenhänge aufgedeckt werden. Dafür muss die Auswahl der Indikatoren aufgrund ihrer möglichen Vielzahl eingeschränkt werden. Wesentliche aussagekräftige Teilbereiche sind dabei zu berücksichtigen (GRABOW et al. 1995, S. 176 ff.). Abbildung 20 zeigt relevante Themenfelder, die regelmäßig bei der Standortauswahl berücksichtigt werden.

Abbildung 20: Cluster mit ausgewählten Standortfaktoren (nach LIU 1976, S. 52 ff. SIMON et al. 1987, S. 383 ff.)

Zwischen den einzelnen Branchentypen gibt es bei der Beurteilung der Relevanz von Standortfaktoren erhebliche Streuungen. Ein Standortfaktor, der durch unterschiedliche Wirtschaftsbereiche verschiedenartig beurteilt wird, ist die Attraktivität der Stadt. Damit geht einher, dass durch die Stärkung der Attraktivität der Städte und Gemeinden eine spezielle Gruppe von Branchen und Unternehmenstypen angesprochen und somit ein spezifisches Profil ausgebildet wird. Dagegen ist die Relevanz des Wohnumfeldes bei der Standortwahl über alle Unternehmensformen homogen. Ein großer Teil der Standortfaktoren lassen sich bzgl. ihrer Relevanz fünf Hauptkategorien, den sog. Metafaktoren, zuordnen. Es handelt sich um die Bereiche Kultur/Attraktivität/Image, Wohnen/Freizeit/Umwelt, Auflagen/Abgaben/Behörden, Flächen/Büros sowie Unternehmensnetze. Dagegen sind die Faktoren Arbeitsmarkt, Qualifikation der Arbeitnehmer, Nähe zu Absatzmärkten und Verkehrsanbindung eigenständig zu betrachten, weil sie keinem Metafaktor zugeordnet werden können (THIESSEN (Hrsg.) 2005, S. 40 ff.).

Städte und Gemeinden sind in ihrer Zusammensetzung ein Produkt politischer und strategischer Entscheidungen. Die Grundlage, auf der derartige Entscheidungen getroffen werden, kann sich ändern. Die wirtschaftlichen und städtebaulichen Entwicklungen der vergangenen Jahrzehnte haben die Grundlagen für die Kommunen geschaffen, mit denen sie heute um die Ansiedlung und den Verbleib von Unternehmen und Einwohnern werben. Standortfaktoren können dabei in unterschiedlichem Maße selber beeinflusst werden. Es spielen bei Standortentscheidungen regelmäßig Aspekte eine Rolle, die den Bereichen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wohnen, Sozialstruktur, Städtebau und Umweltbedingungen zugeordnet werden können. Die Vergleichbarkeit verschiedener Standorte kann auf der Basis sekundärstatistischer Daten erfolgen, deren Aussagekraft und Belastbarkeit kritisch zu würdigen ist. Die genannten Cluster sollen im weiteren Verlauf den Ausgangspunkt für die Erhebung und Operationalisierung konkreter vergleichbarer Daten liefern (vgl. Kapitel 3.5).

3 Material und Methode

3.1 Begriffsdefinition

In den vorangegangenen Kapiteln wurde der Stand des Wissens zu den Kompetenzen der Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer Organisationsformenwahl und ihrer Aufgabenerfüllung, der geschichtlichen Entwicklung der kommunalen Unternehmen, ihren erfolgs- und steuerungsrelevanten Bereichen und den potenziell auswählbaren Rechts- und Organisationsformen getroffen. Daneben wurde die Funktion öffentlichen Grüns, die Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements und die organisationsspezifischen Besonderheiten in diesem Bereich beleuchtet. Letztlich wurde die Bedeutung von öffentlichen Grün- und Freiräumen als Standortfaktor charakterisiert und damit die Bedeutung der Leistungen kommunaler Organisationen im Bereich der Grünunterhaltung im wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kontext herausgearbeitet.

Allen vorangegangenen Ausführungen ist gemein, dass die jeweiligen in der Literatur verwendeten Begrifflichkeiten übernommen wurden. Es muss jedoch auch festgestellt werden, dass diese Bezeichnungen teilweise uneinheitlich verwendet werden, was sich bspw. durch die historische Entwicklung bei den Begrifflichkeiten im Bereich der Grünflächenämter ergeben hat (vgl. Kapitel 2.4.3). Die Vielschichtigkeit der Betrachtungswinkel setzt sich in der Vielfalt der Bezeichnungen fort. Daraus begründet sich die Notwendigkeit, für die relevanten Parameter dieser Ausarbeitung eigene Definitionen herzuleiten, um innerhalb der inhomogenen Betrachtungsgruppe der kommunalen Grünunterhaltung eine durchgehende Vergleichbarkeit herzustellen.

Die Definition der nachfolgenden Begriffe wird im Sinne einer Nominaldefinition vorgenommen. Diese dient dazu, Begriffe für wissenschaftliche Zwecke festzulegen. Eine derartige Definition hat dabei keinen objektiven Charakter und muss auch nicht mit der Bedeutung des definierten Begriffs im regelmäßigen Sprachgebrauch übereinstimmen. Vielmehr handelt es sich um die Bestimmung eines Begriffs zur Festlegung der Bedeutung im Rahmen des Forschungsprojekts (MAYER 2013, S. 12 f.).

3.1.1 Definition der Begriffe „Betrieb“ und „operatives Grünflächenmanagement“

Ein erster wichtiger Schritt für die Herstellung der durchgehenden Vergleichbarkeit ist die Definition und die Abgrenzung der Betrachtungsgruppe. Neben einer räumlichen und kommunalrechtlichen Definition des Betrachtungsrahmens wird dies inhaltlich durch die Auslegung der Begriffe „Betrieb“ und „operatives Grünflächenmanagement“ erreicht, die nachfolgend hergeleitet werden. Beide Bezeichnungen beziehen sich auf eine organisatorische Einheit der Grünflächenunterhaltung. Das „operative Grünflächenmanagement“ kennzeichnet dabei den unmittelbaren Gegenstand der Forschung, der in das Gesamtgefüge des „Betriebs“ eingebunden ist. Durch die bereits beschriebene inhaltliche und organisatorische Variabilität im kommunalen Grünflächenmanagement stellt sich in einer teilnehmerübergreifenden Abgrenzung der Grünflächenunterhaltung, eine wesentliche Herausforderung dar (vgl. Kapitel 2.4.3).

In einem ersten Schritt erfolgt eine räumliche Eingrenzung des Untersuchungsgebiets, die kommunalrechtliche Grundlagen berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.1.3). Weil durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 2 LV NRW bei der Gesetzgebung zu kommunalen Unternehmungen Unterschiede zwischen den Bundeländern bestehen, muss für die Herstellung der Vergleichbarkeit eine Fokussierung auf ein Bundesland erfolgen. Dadurch werden unterschiedliche rechtliche Gegebenheiten der Landesgesetzgebung ausgeschlossen. Es werden daher bei dieser Forschungsarbeit nur Städte und Gemeinden innerhalb der Landesgrenzen des Landes NRW betrachtet. NRW bietet sich dazu im Besonderen an, weil es sowohl über stark urbanisierte Zonen, wie bspw. das Ruhrgebiet, als auch über

ländliche Bereiche, wie bspw. das Sauerland, verfügt (DESTATIS- STATISTISCHES BUNDESAMT 2018). Gleichzeitig befinden sich infolge der Auswirkungen des Strukturwandels Kommunen in einer finanziellen Schieflage und werden im Rahmen von Maßnahmen der Haushaltssicherung von außen unterstützt (MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2016b). Derartige Einwirkungen auf die kommunale Eigenständigkeit könnten Auswirkungen auf die Arbeit des Grünflächenmanagements haben und sind daher bei der Erhebung „äußerer Einflüsse“ von Interesse.

Aufgrund seiner flächenmäßigen Größe weist NRW darüber hinaus verschiedene Natur- und Klimaräume auf, die insbesondere im Hinblick auf die Wechselwirkungen mit den Arbeitsinhalten gärtnerischer Leistungen von Interesse sind. So repräsentieren bspw. das Sauerland, der Niederrhein und das Münsterland verschiedenartige Klimaräume (LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN 2018a). Die Gesamtheit vorhandener Unterschiede innerhalb NRWs begründet eine quantitative und qualitative Vielfalt potenzieller Einflussfaktoren. Damit sind die Voraussetzungen gegeben, diverse Wechselwirkungen zwischen Einflüssen und dem „betrieblichen Erfolg“ zu erfassen und zu bewerten (vgl. Kapitel 3.1.4). Die Übersicht über die Klimaregionen in NRW zeigt Abbildung 21.

Abbildung 21: Klimaregionen in NRW (LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN 2018a)

Neben der räumlichen und kommunalrechtlichen Eingrenzung ist die Betrachtungsgruppe in organisatorischer Hinsicht zu definieren. Dazu ist der Begriff „operatives Grünflächenmanagement“ abzugrenzen. Hierzu wird auf die Definition nach STEIDLE-SCHWAHN (2001, S. 32 f.) zurückgegriffen, wonach der Begriff Planung, Organisation, Umsetzung und Kontrolle von ziel- und ergebnisorientierten Maßnahmen sowie tätigkeitsorientierten Aufgaben der Grünflächenunterhaltung beinhaltet. Eingeschlossen sind dabei sowohl die operative Ebene als auch die administrative Ebene des kommunalen Grünflächenmanagements. Somit werden

alle in NRW vertretenen Organisationsformen des kommunalen Grünflächenmanagements betrachtet, die operative und administrative Aufgaben in diesem Bereich wahrnehmen. Für die Aufgabenwahrnehmung können sowohl öffentlich-rechtliche als auch privatrechtliche Organisationsformen zur Anwendung kommen. Damit einher geht die Möglichkeit, dass die Zuständigkeit für die Erledigung der Aufgaben aus der direkten Zugehörigkeit der Organisationsform zur Kommunalverwaltung gegeben ist oder durch nicht weiter definierte Regelungen an eine Organisationsform außerhalb der Kommunalverwaltung übertragen wurde.

Wie aus der Zusammenstellung der Objekte der GALK (vgl. GALK-ARBEITSKREIS „ORGANISATION UND BETRIEBSWIRTSCHAFT" 1995) ersichtlich ist, erstreckt sich das Aufgabengebiet des kommunalen Grünflächenmanagements über verschiedenartige Objekte mit unterschiedlichen Ansprüchen an die gärtnerische Unterhaltung. Dabei ergeben sich grundlegende Unterschiede innerhalb der fachlichen und organisatorischen Anforderungen der Objektbewirtschaftung. Beispielhaft sind hier die Arbeiten der Waldbewirtschaftung und des Sportstättenbetriebs gegenüberzustellen. Daraus ergeben sich weitere Schwierigkeiten bei der Herstellung der Vergleichbarkeit der Ergebnisse, was eine tiefere aufgabenspezifische Differenzierung der betrachteten Organisationseinheiten begründet. Der Fokus beschränkt sich in dieser Arbeit auf die administrativ und operativ tätigen Mitarbeiter kommunaler Organisationsformen im Grünflächenmanagement, welche in der gärtnerischen Unterhaltung gestalteter und intensiv gepflegter Grünflächen im direkten Siedlungsbereich tätig sind. Sie führen manuelle, fachlich geprägte gärtnerische Tätigkeiten aus, um damit die Unterhaltungsziele in den Grünanlagen umzusetzen und um die Funktionen der Anlage zu beeinflussen (vgl. STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 38). Gleiches gilt für die administrativen Ebenen, welche die organisatorische und strategische Konzeption sowie die Vor- und Nachbereitung für die manuellen Kräfte übernehmen (vgl. NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 79 f.).

Die operativen und administrativen Ebenen der Grünflächenunterhaltung werden unabhängig von der verwendeten Rechtsform als „operatives Grünflächenmanagement“ zusammengefasst. Die Leistungen des „operativen Grünflächenmanagements“ in einfachen oder komplexen Grünanlagen tragen innerhalb des urbanen Siedlungsraumes zur Grünversorgung der Bevölkerung bei. Konkret zählen hierzu Tätigkeiten in kommunalen Grün- und Parkanlagen, im innerstädtischen Straßenbegleitgrün, an den Außenanlagen kommunaler Gebäude und Einrichtungen sowie zur Unterhaltung kommunaler Spiel- und Bolzplätze. Die zu pflegenden Grünobjekte befinden sich in direktem Eigentum der Stadt oder Gemeinde oder sind durch vertragliche Regelungen dauerhaft oder temporär in die Zuständigkeit der Kommune übergegangen. Sie bedürfen zur Erhaltung ihrer Funktion und ihres Wertes wie auch zur Wahrung der Verkehrssicherheit einer intensiven gärtnerischen Unterhaltung (GALK-ARBEITSKREIS „ORGANISATION UND BETRIEBSWIRTSCHAFT" 1995; vgl. NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 60; STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 39 ff.).

Das „operative Grünflächenmanagement“ ist eingebettet in einen übergeordneten Organisationsrahmen. Für diese Rechts- bzw. Organisationsformen wird einheitlich der Begriff „Betrieb“ verwendet. Gemäß der allgemein gültigen Definition beschreibt der Begriff „Betrieb“ zusammenhängende Einheiten, die Güter erstellen oder Dienstleistungen erbringen. Dabei agieren Menschen untereinander, Menschen mit Sachen und Sachen untereinander. Maßgebliches Kriterium ist neben den qualitativen Inhalten die räumliche Verbindung und eine gemeinsame Organisation (DAUTZENBERG et al. 2018). Daher werden unter dem Begriff „Betrieb“ im Sinne dieser Arbeit neben dem „operativen Grünflächenmanagement“ alle weiteren, innerhalb der gleichen Organisationsstruktur vereinten Bereiche zusammengefasst. Bei Ihnen handelt es sich jeweils um die operativen und administrativen Abteilungen, bspw. für die Straßenreinigung oder die Abfallbeseitigung, die Sportplatzunterhaltung oder das Friedhofswesen. Der „Betrieb“ umfasst Ämterstrukturen sowie private und kommunale Organisationsformen. Wie sich das „operative Grünflächenmanagement“ in den „Betrieb“ und die Kommunalverwaltung einbettet zeigt Abbildung 22.

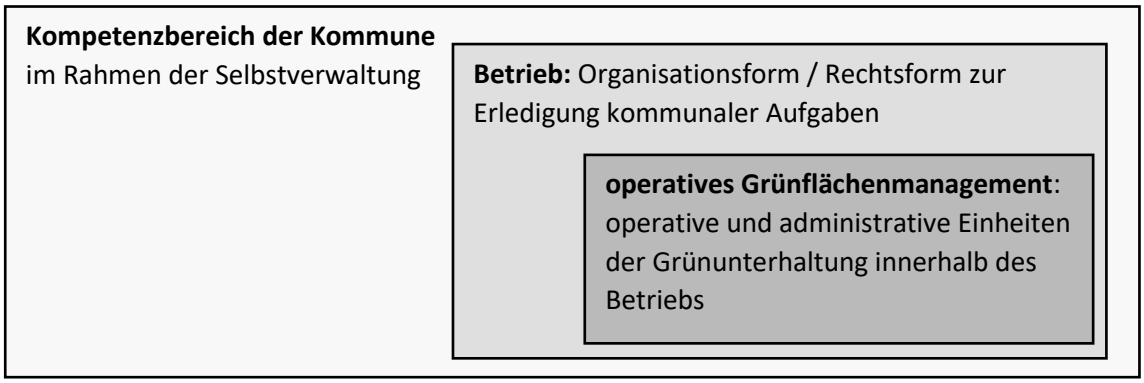


Abbildung 22: Einbettung des „operativen Grünflächenmanagements“ in „Betrieb“ und Kommune

Dabei ist der „Betrieb“ bei dem Vorliegen einer eigenen Rechtspersönlichkeit einfach abzugrenzen. Es handelt sich dann um alle Einheiten, unabhängig von Art und Umfang der Dienstleistung oder der Produktion, die innerhalb der Rechtsform organisiert sind und ihr rechtlich zugeordnet werden. Bei der AöR ergibt sich diese Zuordnung aus den Regelungen der Unternehmenssatzung nach § 114 a Abs. 2 GO NRW und durch, die per Satzung vom Träger an die Anstalt übertragenen Aufgaben. Die beinhalteten Bereiche werden unter der Führung eines Vorstandes vereint (zur AöR siehe Kapitel 2.3.4). Ähnliches gilt auch für die GmbH, deren Zweck im Gesellschaftsvertrag nach § 3 GmbHG geregelt ist und deren oberste Leitung der Geschäftsführer inne hat (zur GmbH siehe Kapitel 2.3.5). Beide Rechtsformen haben damit einen gegenüber der Kommune klar abzugrenzenden Organisationsrahmen.

Weil der Eigenbetrieb für die Aufgabe des Grünflächenmanagements gemäß § 114 Abs. 1 GO NRW in NRW nicht wählbar ist (vgl. Kapitel 2.3.3), verbleibt für die weitgehende Verselbstständigung dieser Aufgabe die eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Trotz der fehlenden rechtlichen Eigenständigkeit kann diese Organisationsform gegenüber der Verwaltung abgegrenzt werden, sofern die rechtlichen Vorgaben für Eigenbetriebe vollumfänglich übernommen werden. Durch die EigVO NRW und ggf. durch individuelle Konzessionsverträge zwischen der Kommune und der Kommunalverwaltung werden die Aufgaben und die Organisationsstrukturen abgegrenzt. Trotzdem verbleibt die oberste Dienstaufsicht beim Hauptverwaltungsbeamten. Im Rahmen dieser Arbeit wird dieser aber nicht dem „Betrieb“ zugeordnet, weil es sich eher um die verwaltungsseitige Kontroll- und Weisungsinstanz handelt. Oberste Leistungsebene stellt im Sinne der hier geltenden Nominaldefinition der Betriebsleiter dar. Die ihm unterstellten Arbeitsbereiche mit den operativen und administrativen Einheiten werden bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen unter dem Begriff „Betrieb“ zusammengefasst.

Anders verhält es sich, wenn sich die Stadt oder Gemeinde bei der Bildung einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung nur auf die Übernahme der Regelungen des Rechnungswesens beschränkt. Damit fehlen die hierarchischen Ebenen und die damit verbundenen Festlegungen zu deren Entscheidungskompetenzen. Dem Wesen nach entspricht diese Organisationsstruktur eher einem Regiebetrieb und wird im Folgenden auch diesem zugeordnet. Danach gehören alle Abteilungen zum „Betrieb“, deren Budget rechnerisch von der Verwaltung abgegrenzt und durch einen eigenen Wirtschaftsplan zu einem gemeinsamen Jahresabschluss zusammengezogen werden (zu den Organisationsformen siehe Kapitel 2.3.2 und 2.3.3).

Schwieriger ist die Definition des „Betriebs“ beim Vorliegen eines Regiebetriebs innerhalb einer Ämterstruktur. Hier fehlt es an der Trennung zwischen Träger und „Betrieb“. Da der Regiebetrieb den Charakter einer Abteilung der Verwaltung hat, ergeben sich in allen Bereichen starke Verflechtungen. Das erschwert die klare Abgrenzung (zum Regiebetrieb siehe Kapitel

2.3.1). Gerade beim Regiebetrieb handelt es sich um die am häufigsten angewendete Rechtsform, was eine detaillierte Betrachtung innerhalb der Untersuchung notwendig macht. Weil der kostenrechnende Nettoregiebetrieb in NRW nicht zulässig ist, entfällt die Definition über das Rechnungswesen. Auch das Personal wird im Stellenplan der Verwaltung geführt, so dass hier kein Ansatz für eine Differenzierung besteht. Daher wird auf die Hierarchieebenen zurückgegriffen. Ausgehend vom Hauptverwaltungsbeamten teilt sich die Verwaltung in verschiedene Führungsebenen. Die Abgrenzung des „Betriebs“ von der Verwaltung wird beim Regiebetrieb derart vorgenommen, dass die oberste Leitungsebene mit allen darunter angesiedelten Abteilungen als „Betrieb“ gilt, bei der die Verantwortung einerseits für das „operative Grünflächenmanagement“ gegeben ist und anderseits die Zuständigkeit für andere Abteilungen mit operativen Aufgaben besteht. Diese Leitungsebene wird häufig als Bauhofleiter bezeichnet. Die unterstellte Abteilung trägt oft die Bezeichnung Bauhof (vgl. Kapitel 2.3.1).

Mit der GmbH, der AöR, der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb werden nach KILLIAN (2006) die wesentlichen Organisationsformen berücksichtigt. Weitere betriebliche Rechts- und Organisationsformen kommen für die Erledigung der Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements nicht in Betracht oder sind rechtlich nicht zulässig (vgl. Kapitel 2.3.6). Auch interkommunale Zusammenschlüsse zu o. g. Organisationsformen sind nicht Bestandteil der Untersuchung, weil durch den Zusammenschluss mehrerer Städte und Gemeinden keine eindeutige Auswertung bzgl. der Wechselwirkungen mit „äußeren Einflüssen“ erfolgen kann. Beispielhaft können hier die unterschiedlichen Größenklassen der Einwohner, unterschiedliche politische Verhältnisse oder die Lage in verschiedenen Klimaräumen genannt werden.

3.1.2 Definition des Begriffs „betrieblicher Erfolg“

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt eine quantitative und qualitative Abgrenzung der Betrachtungsgruppe vorgenommen wurde, muss nachfolgend durch die Definition des theoretischen Begriffs „betrieblicher Erfolg“ eine Basis geschaffen werden, um das Wirken des „operativen Grünflächenmanagements“ der Städte und Gemeinden vergleichbar bewerten zu können. Es wurde bereits ausgeführt, dass die Bewertung des Erfolgs bei kommunalen Einheiten differenzierter erfolgen muss, als dies bei gewinnorientierten Betrieben der Privatwirtschaft der Fall ist, die oftmals anhand betriebswirtschaftlicher Kennzahlen beurteilt werden (vgl. Kapitel 2.1.5). Nachfolgend wird daher für das „operative Grünflächenmanagement“ definiert, welche Parameter bei der Ermittlung des Erfolgs einfließen. Hierzu wird auf die in der Literatur angeführten Erfolgsbereiche zurückgegriffen, die sich wie folgt zusammensetzen (vgl. Kapitel 2.2). Die Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ zeigt Abbildung 23.

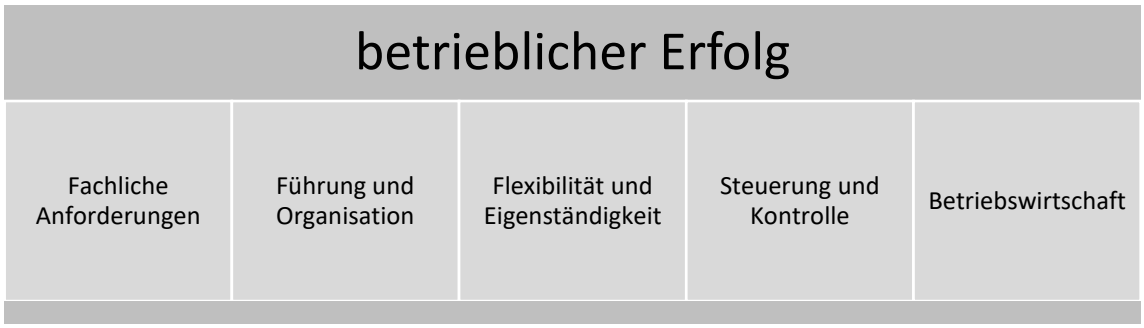


Abbildung 23: Variablen des „betrieblichen Erfolgs“

Innerhalb dieser Ausarbeitung ist die Beurteilung des „betrieblichen Erfolgs“ von zentraler Bedeutung, weil an ihm die Einwirkungen verschiedener Einflüsse bewertet werden. Die Reduktion von „betrieblichem Erfolg“ auf nur ein Kriterium, wie bspw. die Betrachtung monetärer Aspekte des In- und Outputs, greifen hinsichtlich der Komplexität kommunaler Anforderungen zu kurz und werden aufgrund der Vielfalt an Anforderungen der Arbeit des

„operativen Grünflächenmanagements“ nicht gerecht. Insbesondere wegen des beschriebenen Organisationsdilemmas der öffentlichen Hand zwischen der Wirtschaftlichkeit auf der einen und der demokratischen Legitimation und Kontrolle auf der anderen Seite (vgl. Kapitel 2.1.4 und 2.2.4), muss der „betriebliche Erfolg“ eine ausreichende Breite an Kriterien beinhalten. Die fünf Teilbereiche, die sog. abhängigen Variablen[7] des „betrieblichen Erfolgs“, unterteilen sich in unterschiedliche thematische Abschnitte, die Indikatoren, die nachfolgend beschrieben werden. Die Indikatoren entsprechen den in der quantitativen Sozialforschung verwendeten Fragenbatterien. Sie werden im weiteren Verlauf der Ausarbeitung durch die Formulierung von Fragestellungen, den sog. Items, konkretisiert (vgl. Kapitel 3.3).

Eine erste Variable des „betrieblichen Erfolgs“ des „operativen Grünflächenmanagements“ sind die „Fachlichen Anforderungen“. Sie besteht inhaltlich aus folgenden Indikatoren (vgl. Kapitel 2.2.1):

- technische Regelwerke
- Image der Organisation
- Management und Dokumentation
- Kundenorientierung

Insbesondere weil die Leistungen, die durch das kommunale Grünflächenmanagement erbracht werden, mit dem Leistungsportfolio privater Firmen in diesem Segment konkurrieren, sollte durch eine fachlich fundierte Arbeit die Abwanderung von Aufgaben in die Privatwirtschaft verhindert werden. Die Entscheidungsträger sind dazu vom Leistungspotenzial des „operativen Grünflächenmanagements„ zu überzeugen (vgl. Kapitel 2.4.3). Ein Aspekt ist dabei die fachgerechte Umsetzung gärtnerischer Maßnahmen nach den jeweils aktuellen Normen und technischen Regelwerken. Sie sind infolge der Anwendung der VOL/B bei der Vergabe von Unterhaltungsleistungen in der Grünpflege regelmäßige Grundlage für die Leistungserbringung. Um bei extern und intern erbrachten Leistungen eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sind sie auch durch das „operative Grünflächenmanagement“ einer Kommune anzuwenden.

Ein weiterer Aspekt der „Fachlichen Anforderungen“ ist das Image des „operativen Grünflächenmanagements“ innerhalb der Verwaltung und der Politik. Bei der Imagebildung über eine Organisationsform spielen Faktoren wie die jeweilige Kostenstruktur für die Leistungserbringung und die erreichte Produktqualität eine wesentliche Rolle (KIRCHGEORG & MAIER 2018). Die Qualität der gärtnerischen Unterhaltung kann durch die Festlegung und Dokumentation von Pflegezielen für die kommunalen Grünanlagen dauerhaft gesichert werden. Weil die personellen und finanziellen Ressourcen aufgrund der zum Teil sehr angespannten Haushaltslage der Städte und Gemeinden begrenzt sind, können Parkpflegewerke Missverhältnisse zwischen der Grünunterhaltung und den verfügbaren Mitteln aufdecken und zur Sicherstellung einer fachgerechten Pflege beitragen. Das Erreichen der festgelegten Ziele kann in regelmäßigen Intervallen überprüft werden, um Fehlentwicklungen zu korrigieren (vgl. Kapitel 2.4.3).

Eine weitere Managementtechnik ist die Nutzung eines GRIS. Eine effiziente Organisation kommunaler Grünbestände bedingt den unterstützenden und regelmäßigen Einsatz fachspezifischer Softwareprodukte. Er hilft bei der Informations- und Entscheidungsfindung und erschließt Potenziale für die Kostenoptimierung (vgl. Kapitel 2.4.3). Allerdings muss der Wille zur Optimierung innerhalb der Organisation verankert sein. Die Suche nach Einsparpotenzialen charakterisiert daher ebenfalls den Erfolg der Variablen „Fachliche Anforderungen“. Weil der Fokus dabei auf der Fachlichkeit liegt, darf die Einsparung nicht zu Lasten einer fachgerechten Grünpflege führen. I. d. R. sind Optimierungen, bspw. im Bereich der Wege- und Rüstzeiten, für

[7] Zur Definition des Begriffs siehe Kapitel 3.6.

die Qualität der gärtnerischen Maßnahmen unschädlich. Die wirtschaftliche Erbringung von Leistungen ergibt sich aus den Regelungen der GO NRW und ist eine Aufgabe der administrativen Einheit des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 2.4.3).

Um den Kostendruck langfristig zu senken, muss bereits die Planung die Unterhaltungskosten berücksichtigen. Das erfordert fachspezifische Kenntnisse, um Planungen hinsichtlich der zu erwartenden Folgekosten zu bewerten. Bei Bedarf sind durch die Anpassung der Planung im Rahmen der Materialwahl oder durch die Berücksichtigung des vorhandenen Maschinen- und Personalbestands, bei der Auswahl und dem Zuschnitt von Pflegeeinheiten die Folgekosten zu senken. In jedem Fall müssen durch den Träger zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn die fachgerechte Pflege gewährleistet werden soll. Die Folgekosten in Richtung der Entscheidungsträger zu kommunizieren und die benötigten Mittel zu generieren, sichert die Erfordernisse der „Fachlichen Anforderungen“ und ist daher ein weiterer Aspekt dieses Erfolgsbereichs (vgl. Kapitel 2.4.3).

Weil es sich bei der Pflege und Unterhaltung kommunaler Grünanlagen um eine öffentlich finanzierte Aufgabe handelt, ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sicherzustellen. Dazu gehört im weitesten Sinne auch die Rückmeldung über die Zufriedenheit der Nutzergruppen mit dem Zustand der Grünanlagen (vgl. Kapitel. 2.2). Das dafür einzusetzende Beschwerdemanagement stellt darüber hinaus ein Werkzeug dar, um das Erreichen der gesetzten Ziele zu überprüfen. Weil die Grünanlagen maßgeblich für die Bürgerinnen und Bürger vorgehalten werden und durch die zahlreichen Funktionen zur Verbesserung der Lebensqualität beitragen sollen (vgl. Kapitel 2.4.1), bezeichnen Beschwerden den Grad der Zielerreichung (in Anlehnung an HANSEN & JESCHKE 1991, S. 201). Ein aktives Beschwerdemanagement dient damit der Überprüfung und Verbesserung gärtnerischer Maßnahmen und entspricht durch seinen dem Bürger zugewandten Ansatz dem demokratischen Prinzip. Abbildung 24 zeigt die Variable „Fachliche Anforderungen“ mit ihren Indikatoren.

Abbildung 24: „Fachliche Anforderungen“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“

Neben den „Fachlichen Anforderungen“ bildet die Variable „Führung und Organisation“ eine zweite Säule des „betrieblichen Erfolgs“. In der Literatur werden konkrete Inhalte benannt, die unter dieser Variablen zusammengefasst werden. Aus den von MÜLLER (1993, S. 328) definierten Zweckmäßigkeitskriterien, die innerhalb des Forschungsprojekts dem Bereich „Führung und Organisation“ zugeordnet werden, lassen sich folgende Indikatoren ableiten (vgl. Kapitel 2.2.3):

- Arbeits- und Dienstrecht
- Führungskräfte
- Mitarbeitermotivation
- Mitarbeiterstruktur
- Mitbestimmung
- Zusammenarbeit (bspw. mit anderen Verwaltungsabteilungen)

Zum „Arbeits- und Dienstrecht“ gehört die Möglichkeit zur Installation eines Belohnungs- und Anreizsystems. Durch die Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsbereitschaft kann die Mitarbeitermotivation gesteigert werden. Die Strukturen des öffentlichen Dienstes gelten dahingehend jedoch als unflexibel. Um besonderes Engagement zu honorieren, muss die rechtliche Grundlage dazu gegeben sein. Die Umsetzung von Belohnungssystemen zur Steigerung der Leistungsbereitschaft gilt weithin als vorteilhaft (vgl. Kapitel 2.2 und 2.3.1). Dabei ist es erforderlich, dass die Bewertung für die Beschäftigten nachvollziehbar gestaltet wird. Eine objektive Bewertung der Leistung ist vorzunehmen, die über messbare Ergebnisse oder über Zielvereinbarungen erfolgen kann. In der Praxis gestaltet sich das insbesondere innerhalb der Verwaltungsstrukturen schwierig. Schwächen im Anreizsystem führen zu mangelnder Akzeptanz bei den Mitarbeitern (VEREINTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT 2018). Die rechtliche und organisatorische Grundlage für ein funktionierendes objektives Belohnungssystem ist daher ein wichtiges Erfolgskriterium.

Ebenfalls dem Indikator „Arbeits- und Dienstrecht“ zugeordnet ist die Personalhoheit und damit die sich daraus ergebende Möglichkeit, flexible Arbeitszeitmodelle zu entwickeln. Können Personalentscheidungen durch den „Betrieb“ oder das „operative Grünflächenmanagement“ selber getroffen werden, erhöht das zugleich die betrieblichen Steuerungsmöglichkeiten durch bedarfsgerechte Neueinstellungen oder Umsetzungen (vgl. Kapitel 2.2.4). Die Übertragung möglichst vieler Entscheidungskompetenzen auf die jeweilige Einheit ist daher von Vorteil. Wenn die unterstellten Kräfte darüber hinaus flexibel eingesetzt werden können, erhöht das die Effizienz der verfügbaren Ressourcen. Witterungsbedingte Phasen der Unproduktivität werden vermieden. Saisonale Arbeitsspitzen lassen sich abfangen ohne die Kapazitäten erhöhen zu müssen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 2002, S. 37).

Der zweite Indikator der Variablen „Führung und Organisation“ behandelt die Aspekte der Führung. Innerhalb des „Betriebs“ betätigen sich die Mitarbeiter in unterschiedlichen Hierarchieebenen. Damit ergeben sich Interaktionen zwischen unterstellten und überstellten Mitarbeitern. Die Führungskräfte, die Mitarbeiter anleiten und organisieren, prägen eine Organisation. Durch die Festlegung von Entscheidungsbereichen mit klaren Grenzen verantwortet eine Führungskraft das Ergebnis seines Tuns und wird zu einem erfolgreichen Handeln motiviert. Ein hoher Grad an Entscheidungskompetenzen erhöht die Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Abläufe. Daher ist eine hohe Eigenständigkeit der Führungskräfte mit Freiräumen bei Entscheidungen innerhalb eines zugewiesenen Zuständigkeitsbereichs für den „betrieblichen Erfolg“ von Vorteil (vgl. Kapitel 2.2.2).

Die Grenzen der Zuständigkeiten und Verantwortungen von Führungskräften und Mitarbeitern lassen sich durch Arbeitsplatzbeschreibungen abgrenzen. Durch die Zuordnung von Inhalten und Pflichten können Schnittstellen benannt werden. So lassen sich Unklarheiten oder Lücken im Arbeitsprozess beseitigen und die Ziele der individuellen Tätigkeit definieren. Damit erkennt jeder Mitarbeiter seinen Beitrag zum betrieblichen Gesamtziel. Er kann aber auch erkennen wie die Beziehungen bzgl. der Über- und Unterstellungen des Personals geregelt sind. Damit helfen Beschreibungen von Inhalten und Prozessen, wie bspw. der Informationsbedarf und -fluss innerhalb der Organisation, bei der Optimierung des betrieblichen Ablaufs (BERTHEAU et al. (Hrsg.) 2005, S. 7 ff. SCHNEIDER et al. 2008, S. 136 f.). Die Aussagen zur positiven Wirkung der Abgrenzung des Zuständigkeitsbereichs für die Führungskräfte lassen sich auch auf die

Mitarbeiter übertragen. Dokumentierte Stellenbeschreibungen sind dazu ein geeignetes Mittel. Darin lassen sich bspw. Stellvertreterregelungen festschreiben. Damit kann die Organisation auf Personalausfall geordnet reagieren (vgl. Kapitel 2.2.2).

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Rückkopplung von Kritik zwischen Führungskraft und unterstellten Mitarbeitern. Um Prozesse oder Verhaltensmuster zu erkennen, die Beschäftigten Probleme bereiten, ist ein offener Austausch erforderlich. Durch das Erkennen von Unzulänglichkeiten können die Arbeitsbedingungen und die persönlichen Beziehungen verbessert werden. Das wirkt sich auf das Betriebsklima und die Produktivität gleichermaßen aus. Kritische Äußerungen müssen dabei sachlich begründet sein und dürfen keinen persönlichen Angriff darstellen. An geäußerter Kritik kann sich eine Führungskraft orientieren und so auf die Mitarbeiter eingehen. Führungskompetenzen können durch die Berücksichtigung regelmäßiger Feedbacks ausgebaut werden (KUNZ 2012, S. 227 ff.).

Das Führungsverhalten von Vorgesetzten ist nur eins von vielen Aspekten, die auf Beschäftigte des „Betriebs“ wirken. Die persönliche Motivation des Beschäftigten ist für eine erfolgreiche Entwicklung des „Betriebs“ sehr wichtig, weil dadurch seine Leistung gesteigert werden kann. Ein wichtiger Punkt ist auch seine Identifikation mit den betrieblichen Zielen. Das Erreichen dieser Ziele muss dem Mitarbeiter ein Anliegen sein und ihn zu guter Leistung motivieren. Der erste Schritt hierzu ist die Formulierung von Zielen und Leitbildern. Diese müssen transparent gestaltet werden und sich dem Mitarbeiter als sinnvoll erschließen. Daneben zählen die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die stetige Weiterbildung und die Förderung der Mitarbeiter durch die Erweiterung der Arbeitsinhalte zu den weiteren Motivatoren innerhalb der Organisation. Ziel ist die zunehmende Steigerung der Eigenverantwortung (vgl. Kapitel 2.2.2). Ebenfalls positiv wirkt es sich aus, wenn das Handeln und die Entscheidung der Führungskraft für den Mitarbeiter konstant und damit vorhersehbar sind. Das gibt ihm die notwenige Sicherheit, um sein eigenes Verhalten auszurichten (MEINHOLZ & FÖRTSCH 2010, S. 11). Im Ergebnis soll das zu einem guten Betriebsklima, einem hohen Engagement und zu ausgeprägten Lösungskompetenzen führen.

Bei der „Mitarbeiterstruktur“, einem weiteren Indikator der Variablen „Führung und Organisation“, ist ein inhaltlicher Aspekt die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Betrieb. Anders als bei der Mitarbeitermotivation liegt hier der Schwerpunkt nicht auf der Übereinstimmung mit den betrieblichen Zielen, sondern auf der Identifikation mit dem „Betrieb“ als Organisation. Ein hoher Anteil motivierter und zufriedener Mitarbeiter sichert ein gutes Betriebsergebnis. Zufriedene Mitarbeiter können lange im „Betrieb“ gehalten werden. Dazu bedarf es der Möglichkeit, Beschäftigte dauerhaft an den „Betrieb“ zu binden. Das Ziel, dem Mitarbeiter eine dauerhafte Perspektive zu bieten, lässt sich i. d. R. nur mit unbefristeten Beschäftigungsverhältnissen ermöglichen, die dann dem Mitarbeiter Planungssicherheit und eine Entwicklungsperspektive geben (vgl. Kapitel 2.2.2). Trotzdem ist ein Anteil flexibel abrufbarer Personalressourcen, bspw. in Form befristeter Saisonarbeitskräfte oder durch den Zukauf von Leistungen am Markt, zur Bewältigung von Arbeitsspitzen oder Ausfallzeiten für die Aufrechterhaltung der betrieblichen Abläufe essentiell (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 2002, S. 37).

Der Indikator „Mitbestimmung“ beinhaltet die Einbindung der betrieblichen Mitarbeiter in organisatorische Entscheidungen und ihre Unterstützung bei der Umsetzung neuer Prozesse und Verfahren. Von Belang ist auch das Arbeitsverhältnis zwischen den Führungskräften und der Personalvertretung. Eine gute Einbindung der Mitarbeiter in die organisatorische Entwicklung drückt den Stellenwert aus, den die Mitarbeiter innerhalb des „Betriebs“ einnehmen (vgl. Kapitel 2.2.2). Konsens erleichtert die Umsetzung von Neuerungen und beschleunigt damit den Entwicklungsprozess. Eine harmonische Zusammenarbeit wirkt sich damit positiv auf die Betriebsentwicklung aus.

Einen letzten Aspekt der „Führung und Organisation“ stellt die Zusammenarbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ mit anderen Abteilungen der Verwaltung dar. Gerade das Grünflächenmanagement hat zahlreiche Schnittstellen mit anderen Verwaltungsteilen. Durch die unterschiedliche Lage der Flächen und der Vielzahl von Funktionen gibt es bspw. Berührungspunkte mit den Abteilungen der Stadtplanung, des Straßenbaus, der Immobilienwirtschaft, dem Schul- und Sozialbereich und dem Umweltbereich. Fachdaten werden u. U. mit anderen Bereichen geteilt, wenn es bspw. um den Zustand und Erhalt von Bäumen innerhalb geplanter Baufelder geht (vgl. Kapitel 2.4). Das kommunale Grünflächenmanagement tritt oft als Dienstleister für andere Abteilungen auf (vgl. Kapitel 2.4.2). Häufig liegen die Ursachen für eine schlechte Arbeitsorganisation in der mangelhaften und unsystematischen Abstimmung innerer Prozesse und einer unzureichenden Kommunikation untereinander (BARTSCHER & NISSEN 2018a). Die genaue Definition der Schnittstellen in der Zusammenarbeit um Reibungsverluste zu reduzieren, ein optimierter organisatorischer Zuschnitt, der die Aufgabenerledigung durch zweckmäßige Aufgabenkombinationen positiv unterstützt und kurze Entscheidungswege sind hier anzustreben. Die Indikatoren der Variablen stellt Abbildung 25 dar.

Abbildung 25: „Führung und Organisation“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“

Neben den benannten Variablen „Fachliche Anforderungen“ und „Führung und Organisation“ stellt im Rahmen dieser Arbeit die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ ein weiteres thematisches Feld des „betrieblichen Erfolgs“ dar. Es handelt sich hierbei wegen seiner Relevanz für eine funktionierende Organisation um einen wesentlichen Kernbereich des „betrieblichen Erfolgs“. In der Literatur werden direkte Wechselwirkungen zwischen ihm und dem noch folgenden zweiten Kernbereich „Steuerung und Kontrolle“ festgestellt. Dabei können die Ziele der effizienten und flexiblen Aufgabenerfüllung und der Kontrolle durch die politisch legitimierten Gremien divergieren (vgl. Kapitel 2.1.4 und 2.2.4).

Inhaltlich finden sich in diesem Bereich Auswahlkriterien nach ARP (in MÜLLER 1993, S. 301 f.). Er sieht die Anpassungsfähigkeit der Organisation an sich ändernde Aufgaben und die Möglichkeit sich ändernde äußere Einflüsse zu kompensieren als wesentlich an. Nach seiner Einschätzung muss eine Organisation auch komplexe Aufgaben unter verschiedenen Bedingungen lösen können. Wichtig sind Spielräume für Kooperationen und das Vorhandensein einer Innovationsfreudigkeit. In seinen Ausführungen spricht er allgemein vom Kriterium Flexibilität. WURZEL ET AL. (2010) argumentieren wegen der zunehmenden Komplexität der Aufgabenstruktur mit der Fähigkeit der Organisationsform, Kooperationen einzugehen und die dazu notwendige Selbstständigkeit im Handeln zu besitzen (WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 507

Rz. 20 ff.). Diese Ansätze führen bei der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ zu folgender Gliederung der Indikatoren:

- Reaktionsfähigkeit der Organisation
- Kooperationsmöglichkeiten
- Änderungen äußerer Einflüsse
- Zusammenarbeit mit Gremien

Der Indikator „Reaktionsfähigkeit“ umfasst ein weites Feld unterschiedlicher Inhalte. Ein wichtiges Thema ist die Akquise von geeigneten Fachkräften, um freie Stellen zu besetzen und die Leistungsfähigkeit zu erhalten. Der „Betrieb“ muss insbesondere auf die Herausforderungen des demographischen Wandels reagieren können. Aus dem Berufsleben ausscheidende Mitarbeiter müssen ersetzt werden. Hierzu sind geeignete Fachkräfte zu akquirieren. Das Bewerberfeld, welches den Betrieben zur Verfügung steht, entspricht dabei oftmals nicht mehr den Anforderungen. Bei der Einstellung muss mangels Auswahlmöglichkeiten auf Bewerber zurückgegriffen werden, die für den Betrieb nicht die erste Wahl darstellen (BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE 2015, S. 41). Neben dem Aufbau und der Ausbildung von Fachkräften bemühen sich Betriebe und Unternehmen, sich durch entsprechende Maßnahmen als attraktiver Arbeitgeber darzustellen. Dazu gehören u. a. flexible Arbeitszeitmodelle und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE 2015, S. 5). Ein ausreichendes Bewerberfeld kann damit Ausdruck sein, dass es sich um einen attraktiven „Betrieb“ handelt, der im Wettbewerb um Fachkräfte gute Chancen hat.

Ein weiterer notwendiger Gesichtspunkt für ein eigenständiges und flexibles Handeln des „Betriebs“ ist eine ausreichende finanzielle Ausstattung. Sie ermöglicht zum einen die Erfüllung der übertragenen Aufgaben, sichert aber zum anderen auch den Erhalt neu errichteter Grün- und Parkanlagen durch eine fachgerechte Pflege. In der Praxis werden die zusätzlichen Flächen oft nicht berücksichtigt. Zwar geht die Unterhaltungspflicht auf das Grünflächenmanagement über, doch die Anpassung der finanziellen Ausstattung erfolgt aufgrund bestehender Haushaltszwänge nicht (vgl. Kapitel 2.4.2). Das führt in der Folge zu Einsparzwängen bei anderen Aufgaben, die sich in Mängeln bei der Grünflächenpflege widerspiegeln. Das „operative Grünflächenmanagement“ kann dann seine originäre Aufgabe, nämlich eine fachgerechten Pflege, nicht oder nur unzureichend ausführen. Es ist damit bedeutend, dass die finanziellen Mittel für alle übertragenen Aufgaben durch den Träger zur Verfügung gestellt werden. Nur so kann eine ausreichende Beweglichkeit erhalten werden.

Ein weiterer Aspekt des Indikators „Reaktionsfähigkeit“ ist die Kontrolle der kommunalen Betriebe durch demokratisch legitimierte Gremien und die daraus resultierende Einflussnahme. Dieser Umstand führt rechtsformabhängig zu Zielkonflikten zwischen der betrieblichen Selbstständigkeit und der politischen Steuerung (vgl. Kapitel 2.1.4 und 2.1.5). Dabei besteht die Gefahr, dass einwirkende politische Interessen überhand nehmen und damit die wirtschaftliche Entwicklung einseitig und zum Nachteil übergeordneter kommunaler Ziele beeinflussen. Beim Regiebetrieb, der organisatorisch den politischen Gremien am nächsten steht, soll dies durch geeignete Maßnahmen verhindert werden (vgl. Kapitel 2.3.1). Andere Rechtsformen haben spezifische Instrumente, um den politischen Einfluss im Tagesgeschäft zu verhindern (vgl. Kapitel 2.3). Insbesondere der Wechsel politischer Mehrheiten kann dazu führen, auf vorhandene Strukturen einzuwirken und diese nach dem eigenen Ideal zu formen. Die langfristig angelegten Planungen der Freiraumplanung und die aus ihr hervorgegangenen Grünanlagen müssen bis zum Erreichen der ihnen zugedachten Funktion oftmals Jahrzehnte gepflegt werden (vgl. Kapitel 2.4.1). Einflüsse politischer Wechsel können dazu führen, dass die Funktionen der Anlagen nie erfüllt werden. Das kann in einer Unterfinanzierung der Unterhaltung oder aber im Rückbau der Anlagen zugunsten anderer Nutzungen begründet sein. Ein stabiles Umfeld mit langfristiger

Planungsgrundlage begünstigt damit die Arbeit im Grünflächenmanagement. Damit ist eine gewisse Eigenständigkeit und Konstanz positiv für den „betrieblichen Erfolg“:

Ebenfalls dem Indikator „Reaktionsfähigkeit“ zuzuordnen sind die Aspekte „Fachwissen“ und „Innovationsfreudigkeit“. Diese stehen im Zusammenhang, weil informierte und fachlich geschulte Mitarbeiter offen für neue Verfahren und über den Stand innovativer Entwicklungen informiert sind. Durch Schulung und Information können zusätzliche Potenziale der Beschäftigten aktiviert werden (BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE 2015, S. 42). Die Analyse der eigenen Organisations- und Aufgabenstruktur in Verbindung mit der Übertragung neuer Verfahren auf den eigenen beruflichen Alltag, kann für die betriebliche Entwicklung wichtige Impulse geben. Die Reaktionsfähigkeit auf neue Anforderungen oder Optimierungsansätze bei der Erfüllung bestehender Anforderungen werden dadurch verbessert. Innovationsfreudigkeit ist daher ein Kriterium der Organisationswahl (vgl. Kapitel 2.2).

Zur „Reaktionsfähigkeit“ des „Betriebs“ gehört auch, sich auf ändernde äußere Einflüsse einzustellen. Dabei helfen Mitarbeiter mit der Fähigkeit, neue Herausforderungen anzunehmen und Lösungen zu suchen. Eine ausgeprägte Lösungskompetenz verbessert den Umgang mit neuen Situationen, weil durch die ungewohnten Anforderungen keine Unsicherheit ausgelöst wird, sondern eigene Anstrengungen unternommen werden, das anstehende Problem zu lösen (SASS 2015). Für die betriebliche Entwicklung ist dabei positiv, wenn Mitarbeiter sich nicht erst bei bestehenden Problemen einbringen, sondern durch die aktive Beteiligung permanent die betrieblichen Abläufe verbessern. Neben den Potenzialen der Mitarbeiter muss auch die betriebliche Infrastruktur auf sich ändernde Anforderungen abgestimmt sein. Beispielhaft steht hierfür die elektronische Datenverarbeitung, die durch Softwareupdates oder Integration neuer Programme in den Softwarebestand ein hohes Maß an Möglichkeiten bieten muss. Daneben müssen dem „operativen Grünflächenmanagement“ ausreichende Entscheidungskompetenzen im Finanz- und Organisationsbereich eingeräumt werden (vgl. Kapitel 2.4.3).

Neben dem Indikator „Reaktionsfähigkeit“ bezeichnen die „Kooperationsmöglichkeiten“ einen weiteren Indikator innerhalb der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“. Die Möglichkeiten der Kooperation mit anderen Städten und Gemeinden wird als zunehmend wichtiger beschrieben. Grund sind die fehlenden finanziellen Mittel der Kommunen, was die interkommunale Zusammenarbeit verstärken wird (vgl. Kapitel 2.2.3). Die Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften kann sehr verschieden ausgestaltet werden. Der gemeinsame Einkauf von Verbrauchsmaterialien, wie bspw. Streusalz, die Unterhaltung und Reparatur von Maschinen und Geräten sowie deren gemeinsame Nutzung sind nur einige Beispiele. Die Nutzung von wirtschaftlichen Vorteilen aus der gemeinsamen Zusammenarbeit unterstützt damit den „betrieblichen Erfolg“. Ziele sind bessere Konditionen beim Einkauf, höhere Maschinenauslastungen oder der günstige Einkauf von Leistungen, die nicht selber durch die jeweilige Kommune ausgeführt werden können (KOMMUNAL AGENTUR NRW GMBH 2018). Für die Entscheidung zur Auslagerung von Arbeiten aus wirtschaftlichen Gründen müssen jedoch die eigenen Kosten bekannt sein (vgl. Kapitel 2.2). Eine andere Art der interkommunalen Zusammenarbeit stellt der gemeindeübergreifende Erfahrungsaustausch oder die Teilnahme an Vergleichsringen dar (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2018a). Auch fachbezogene Sitzungen fördern die interkommunale Zusammenarbeit (DEUTSCHE GARTENAMTSLEITERKONFERENZ E.V. 2018).

Der Zusammenarbeit des Betriebs mit den politischen Gremien kommt eine wichtige Rolle zu und fällt inhaltlich unter den Indikator „Kooperationsmöglichkeiten“. Essentiell für ein hohes Maß an Eigenständigkeit ist das Vertrauen der Politik in die fachlich versierte und kompetente Arbeit der Organisation. Sie muss den Zielen der Kommune entsprechen. Fehlt eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, kann die Kontrolle des „Betriebs“ durch die Kommunalverwaltung oder die politischen Gremien derart intensiviert werden, dass die

notwendige Eigenständigkeit verloren geht und damit ein wirtschaftliches Handeln unmöglich wird (vgl. Kapitel 2.1.4 und 2.3.3). Die Einigkeit über die fachlich zu erreichenden Ziele zwischen den politischen Gremien und dem „Betrieb“ ist damit wichtig für eine zielgerichtete Zusammenarbeit. Dazu gehört, dass Ziele und Methoden des „operativen Grünflächenmanagements“ nicht durch die Politik infrage gestellt werden. Klar definierte Prozesse und Kommunikationswege vermeiden Unstimmigkeiten und geben den Beteiligten die notwendige Orientierung. Daneben hilft ein informeller Austausch, um Missverständnisse und Unstimmigkeiten frühzeitig zu erkennen und zu beheben. Insbesondere der informelle Austausch berücksichtigt die Verteilung der Führungsrolle auf eine formell ernannte und informell agierende Führungskraft. Letztere leitet die Gruppe tatsächlich, weil ihr durch die Gruppenmitglieder das Führungspotenzial zugestanden wird (BARTSCHER & NISSEN 2018b). Wird die informelle Führung der Gruppe an Prozessen beteiligt, können spätere Auseinandersetzungen vermieden werden. Abbildung 26 verdeutlicht die Unterteilung der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“.

Abbildung 26: „Flexibilität und Eigenständigkeit“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“

Der wichtigen Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ kann bei kommunalen Organisationen die Variable „Steuerung und Kontrolle“ in der Bedeutung gleichwertig gegenübergestellt werden. Das Themenfeld hat infolge der bestehenden Ingerenzpflicht eine zwingende Berechtigung bei der Bewertung des „betrieblichen Erfolgs“. Es beinhaltet nicht nur die Sicherung der Einhaltung rechtlicher Vorgaben, sondern ebenfalls die Einhaltung der demokratischen Legitimationskette. Die Festschreibung des politischen Einflusses ist bei das Wahl der Unternehmensform ein wichtiges Kriterium (vgl. Kapitel 2.2.4). Im Umkehrschluss ist daneben auch die Hemmung des Machtmissbrauchs zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.2).

Die Variable „Steuerung und Kontrolle“ bildet in der vorliegenden Ausarbeitung aufgrund ihrer bereits ausgeführten Bedeutung, neben dem Feld der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ einen weiteren Kernbereich zur Beurteilung des „betrieblichen Erfolgs“. Die Durchsetzung der Interessen und Ziele der Städte und Gemeinden als Träger der Organisation sowie die Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit stehen dabei im Vordergrund. Das Erreichen dieser Ziele ist nur durch eine entsprechende Einflussnahme der Kommune in Entscheidungsprozessen der Organisation gewährleistet. Eine starke Verselbstständigung der Organisationseinheit steht diesem Ziel entgegen (vgl. Kapitel 2.2.4). Daraus abgeleitet untergliedert sich die Variable „Steuerung und Kontrolle“ in die folgenden Indikatoren:

- Bindung an die Kommune
- Einhaltung rechtlicher Vorgaben
- Einhaltung kommunaler Ziele
- Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien
- Einflussnahme für politische Ziele

Um die Grundlagen für die „Steuerung und Kontrolle“ des „Betriebs“ durch den Träger zu ermöglichen, bedarf es der Kenntnis der Kommune über das Handeln des „Betriebs“. Kontrolle bedeutet die Überwachung von Prozessen. Sie wird durch in den Prozess eingebundene Personen durchgeführt. Unerheblich ist dabei, ob diese Personen direkt oder indirekt an der Realisierung beteiligt sind (BEECK & WISCHERMANN 2018). Zur Kontrolle legitimiert sind der Hauptverwaltungsbeamte der Kommune und die politischen Gremien (vgl. Kapitel 2.1.4). Die Beteiligung der Kontrollinstanzen durch das „operative Grünflächenmanagement“ erfolgt durch Informationen. Diese Art der Beteiligung zu sichern, wird als zukünftige Aufgabe der Kommune betrachtet, was die Bedeutung unterstreicht. Die Bindung der Organisation an die Kommune beinhaltet daher die quantitative und qualitative Information über die Prozesse. Es handelt sich zum einen um den Austausch zwischen der Verwaltungsspitze, zum anderen aber auch um die Kommunikation mit den politischen Gremien. Bedeutung hat insbesondere die Informationstiefe, die den Adressaten in die Lage versetzen muss, die ihm übertragene Kontrollpflicht ausführen zu können. Eine intensive und vollständige Darstellung der Prozesse und Entwicklungen ist im Sinne der „Steuerung und Kontrolle“ Bestandteil des betrieblichen Erfolgs. Daraus resultierende Eingriffe in die Entscheidungsebene des „operativen Grünflächenmanagements“ sollen dabei fachlichen Aspekten nicht entgegenstehen (vgl. Kapitel 2.2.4).

Alle Entscheidungen innerhalb der Prozesse unterliegen dem jeweiligen rechtlichen Rahmen der Organisationsform. Sie zeigen die Grenzen auf, in denen die handelnden Personen sich bewegen dürfen. Zum einen greifen kommunalspezifische Gesetzgebungen, denen der Träger unterliegt (vgl. Kapitel 2.1.4), zum anderen regeln organisationsspezifische Gesetze die Tätigkeit des „Betriebs“ (vgl. Kapitel 2.3). Beiden Seiten muss entsprochen werden. Damit stellt die „Einhaltung rechtlicher Vorgaben“ einen weiteren Indikator der „Steuerung und Kontrolle“ dar. Auf Änderungen der rechtlichen Grundlagen, wie bspw. neue Anforderungen im Arbeits- und Gesundheitsschutz oder bei der Prüfung von Betriebsmitteln, muss sich der Betrieb schnell einstellen. Je nach Tätigkeitsbereich finden sich vielfältige Gesetze und Vorschriften, die beachtet werden müssen (zum Umfang siehe auch SOZIALVERSICHERUNG FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND GARTENBAU 2018; UNFALLKASSE NRW 2018).

Zur Sicherstellung und zur objektiven Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Prozesse gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Ein innerbetriebliches Controlling als internes Kontroll- und Steuerungselement kann bereichsübergreifend eingesetzt werden. Seine Aufgabe ist es, betriebswirtschaftliche Prozesse transparent zu machen. Die daraus gewonnenen Informationen werden der Betriebsleitung zur unternehmerischen Steuerung übermittelt (WEBER 2018a). Bei kommunalen Betrieben kann diese Übermittlung auf die Verwaltungsspitze und die politischen Gremien ausgeweitet werden. Sie ergibt sich aus festgelegten Berichtspflichten der Organisation (vgl. Kapitel 2.3). Damit ist das organisatorische Vorhalten eines betrieblichen Controllings ein Teil des „betrieblichen Erfolgs“.

Neben den internen Kontrollmechanismen können auch externe Prüfungen Informationen für die Steuerung und Kontrolle des „operativen Grünflächenmanagements“ liefern. Bei den Regiebetrieben und den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen erfolgt eine derartige Prüfung durch die GPA gemäß § 105 GO NRW. Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen bestellen nach § 5 Abs. 5 EigVO NRW darüber hinaus einen Wirtschaftsprüfer zur Feststellung des Jahresabschlusses. AöRs und GmbHs werden nach den Bestimmungen des § 318 HGB durch externe Wirtschaftsprüfer geprüft, entziehen sich durch die Rechtsform jedoch dem direkten Einfluss der GPA. Im Sinne der Einhaltung rechtlicher Vorgaben durch den „Betrieb“ sollten diese Prüfungen, ebenso wie die des internen Controllings, im Ergebnis ohne Mängel ausfallen. Dabei helfen im Vorfeld spezifische schriftlich dokumentierte Festlegungen zu Verfahren und Anforderungen, um die Mitarbeiter dahingehend zu sensibilisieren und zu binden. Hilfreich ist insbesondere bei Verfahren, die Transparenz vorschreiben, die Verteilung unterschiedlicher

Verfahrensschritte auf mehrere unabhängige Bereiche. Beispielhaft ist hier die Vergabe nach VOB/A zu nennen, bei der die Vergabeformalitäten außerhalb des Zugriffs der ausschreibenden Facheinheit liegen. Die Trennung von Ausschreibung und Vergabe stellt einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung dar und entspricht dem in § 14 Abs. 1 VOB/A festgelegten Vier-Augen-Prinzip.

Neben der Einhaltung rechtlicher Vorgaben ist die Organisation dahingehend zu steuern, dass auch die kommunalen Ziele im betrieblichen Ablauf beachtet werden (vgl. Kapitel 2.1.2). Dazu gehört u. a. die Gleichstellung von Mann und Frau, die in § 5 Abs. 1 GO NRW als kommunales Ziel festgeschrieben ist. Daneben wird den Kommunen in NRW die Anwendung der Richtlinie zur Durchführung der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (Sozialgesetzbuch (SGB) IX) im öffentlichen Dienst gemäß Nummer 1.2 empfohlen. Darin wird die Fürsorge- und Förderungspflicht schwerbehinderter Menschen formuliert. Diese Förderung kann ebenfalls als kommunales Ziel verstanden werden. Beide Ziele, die Gleichstellung von Mann und Frau und die Förderung Schwerbehinderter innerhalb der Kommunalverwaltung, sind auch durch die kommunalen „Betriebe“ umzusetzen. Das erreichte Ergebnis ist daher ebenfalls Teil des „betrieblichen Erfolgs“.

Auch die Bindung der „Betriebe“ an die Verwaltungsleitbilder, bspw. durch den schriftlich formulierten Auftrag und die Übernahme der strategischen Ziele und Werte der Kommunalverwaltung, hat zum Ziel, dass die Mitarbeiter einheitlich agieren und im Sinne der jeweiligen Städte und Gemeinden handeln. Das Themenfeld ist daher ebenfalls im Themenbereich der „Steuerung und Kontrolle“ zu berücksichtigen. Dabei sollen die Leitbilder dazu führen, dass Mitarbeiter Orientierung erhalten und motiviert werden. Aus den übergeordneten Zielen können Unterziele abgeleitet werden, deren Erreichen überprüfbar ist. Durch einen überspannenden Sinnzusammenhang können die Beschäftigten ihr Handeln einordnen und damit den eigenen Beitrag an dem Erfolg der Entwicklung ableiten (KREMS 2016). Insgesamt wird die Arbeit der Mitarbeiter auf die übergeordneten Ziele und Werte der Kommunen fokussiert.

Neben den Inhalten des Verwaltungsleitbildes gibt es weitere Möglichkeiten, die Arbeit des „Betriebs“ zu steuern. Ein gängiges Mittel sind finanzielle Vorgaben im städtischen Haushalt oder dem Erfolgsplan. Bei der AöR besteht für die Kommune die Verpflichtung, die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen (vgl. Kapitel 2.3.4). Durch die Höhe der Finanzmittel und durch die Übertragung der Budgetverantwortung an die zuständige Einheit wird deren Handlungsmöglichkeiten beeinflusst. Letztlich können nur Aufgaben ausgeführt werden, für die entsprechende Ressourcen bereitstehen. Zu beachten ist jedoch, dass weder durch die Leitbilder noch durch die finanziellen Vorgaben oder sonstige Eingriffe der Kommune in die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ die fachlichen Inhalte negativ beeinträchtigt werden sollen. Vielmehr sollte das Erreichen fachlicher Ziele mit den Vorgaben des Trägers harmonieren. In der Praxis steht gerade die finanzielle Ausstattung der Grünflächenunterhaltung den fachlichen Zielen entgegen (vgl. Kapitel 2.4.2).

Zu den kommunalen Zielen zählt seit jeher die Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge. Sie wird der öffentlichen Verwaltung als Aufgabe zugeordnet, weil Gewinnerzielungsabsichten innerhalb dieser Aufgabenfelder die Ausführung negativ beeinflussen könnten (vgl. Kapitel 2.1.1). Diese Aufgaben können auch auf öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Unternehmensformen übertragen werden (vgl. Kapitel 2.1.3). Weil bei der Unterhaltung von Grünanlagen auch die Daseinsvorsorge zu berücksichtigen ist, ist die Erbringung derartiger Leistungen Bestandteil der Arbeit im „operativen Grünflächenmanagement“. Eine Konzentration auf wirtschaftliche Ziele würde dem entgegenstehen.

Einen weiteren Indikator stellen die „Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien“ auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ dar. Der Einfluss des Trägers auf die Prozesse der Organisation sichert die Entwicklung in die von den Städten und Gemeinden

gewünschte Richtung. Wesentlich hierfür ist die Beteiligung an den Prozessen der Organisation. Um steuernd eingreifen zu können, ist eine möglichst frühe Beteiligung notwendig. Die Kommunen sollten sich daher bereits in Entscheidungsprozessen einbringen, um der Konfrontation mit festgelegten Entscheidungen zu entgehen (vgl. Kapitel 2.2.4). Dazu müssen die verantwortlichen politischen Gremienmitglieder und der Verwaltungsvorstand über die notwendigen fachlichen Kenntnisse verfügen. Das entsprechende Wissen ermöglicht begründete Entscheidungen und sichert eine positive Entwicklung des „Betriebs“ (vgl. Kapitel 2.3.1). Es erscheint von Vorteil, wenn die Zuständigkeit politischer Gremien für die organisatorischen, fachlichen und betriebswirtschaftlichen Belange des „Betriebs“ klar festgelegt ist. Dadurch könnten sich die Verantwortlichen das Wissen aneignen oder bestehende Kenntnisse vertiefen, die für die Ausübung der politischen Kontrolle notwendig sind.

Die langfristige Begleitung sensibilisiert die Beteiligten für spezielle Anforderungen. Häufige themenbezogene Wechsel der politischen Zuständigkeiten können dagegen Defizite hinsichtlich der Entscheidungskompetenz begründen. Wenn dabei die Handlungsfreiheit durch die Einflüsse der Gremien oder durch andere Verwaltungsabteilungen nicht eingeschränkt wird oder Störungen im Betriebsablauf begründet werden, wird das im Rahmen dieser Ausarbeitung für die betriebliche Entwicklung als Vorteil gewertet. Es erscheint darüber hinaus im Sinne der „Steuerung und Kontrolle“ des „Betriebs“ vorteilhaft, wenn innerhalb der öffentlichen Diskussion über fachbezogene Themen einer weitergehenden Verselbstständigung der organisatorischen Einheit entgegengewirkt wird. Als „betrieblicher Erfolg“ der „Steuerung und Kontrolle“ wird innerhalb dieser Arbeit daher die deutliche Wahrnehmung der Kommune als Träger des Betriebs gesehen. Je eigenständiger und unabhängiger der Betrieb in der Öffentlichkeit agiert, desto weniger wird die Kommune als Träger und steuernde Kraft wahrgenommen. Insbesondere privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen neigen zur Verselbstständigung. Bei wichtigen, öffentlich diskutierten kommunalen Themen sollte die Kommune Diskussionspartner sein (vgl. Kapitel 2.1.2).

Der letzte Indikator, welcher die Variable „Steuerung und Kontrolle“ inhaltlich füllt, behandelt die Einflussnahme auf die Organisationsform, um politische Ziele zu erreichen. Damit ist nicht die Einflussnahme der demokratisch legitimierten Gremien wie dem Gemeinderat oder dessen Ausschüsse gemeint, sofern es sich bei deren Entscheidungen um sach- und gemeinwohlorientierte Beiträge handelt. Vielmehr handelt es sich um die Durchsetzung einseitiger parteipolitischer Interessen, die der betrieblichen Entwicklung entgegenstehen oder diese nur unzureichend berücksichtigen (vgl. Kapitel 2.3.3). Dies kann die Durchsetzung von Einzelinteressen bedeuten oder zur Befriedigung der Anforderungen von Lobbygruppen dienen. In jedem Fall steht der Vorteil Einzelner vor denen der Organisation oder der kommunalen Entwicklung.

Um diesen Einfluss zu vermeiden, sollten Entscheidungen fachlich begründet sein. Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Vorgänge erschweren es den Beteiligten, unrechtmäßiges Handeln zu verschleiern. Durch die schriftliche Dokumentation wesentlicher Eingaben und Entscheidungen kann die benötigte Transparenz hergestellt werden. Daher ist eine vollständige Aktenführung anzustreben. Weil detaillierte Aussagen für die kommunale Ebene fehlen, können die Festlegungen zu den Grundsätzen der Aktenführung von der Landesebene auf die Städte und Gemeinden übertragen werden (vgl. § 15 Abs. 2 Neufassung Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO), §55 Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung (GGO I)). Die Dokumentation dient damit sowohl der Möglichkeit das Handeln rechtlich als auch fachlich zu prüfen und soll Willkür, unsachgemäßes oder missbräuchliches Handeln aufdecken. Es besteht darüber hinaus durch die gegebene Transparenz eine abschreckende Wirkung (DISCHER 2016). Die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ sollte nicht durch Mandatsträger beeinflusst werden. Positiv auf die Arbeit wirkt sich durch die Akzeptanz fachlicher Argumente ein vorherrschender Konsens zwischen der Fachabteilung und den politischen Gremien in den zu behandelnden Themen aus.

Dieser schlägt sich in der Zustimmung zu Beschlussvorschlägen nieder. Die Indikatoren der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ zeigt **Abbildung** 27.

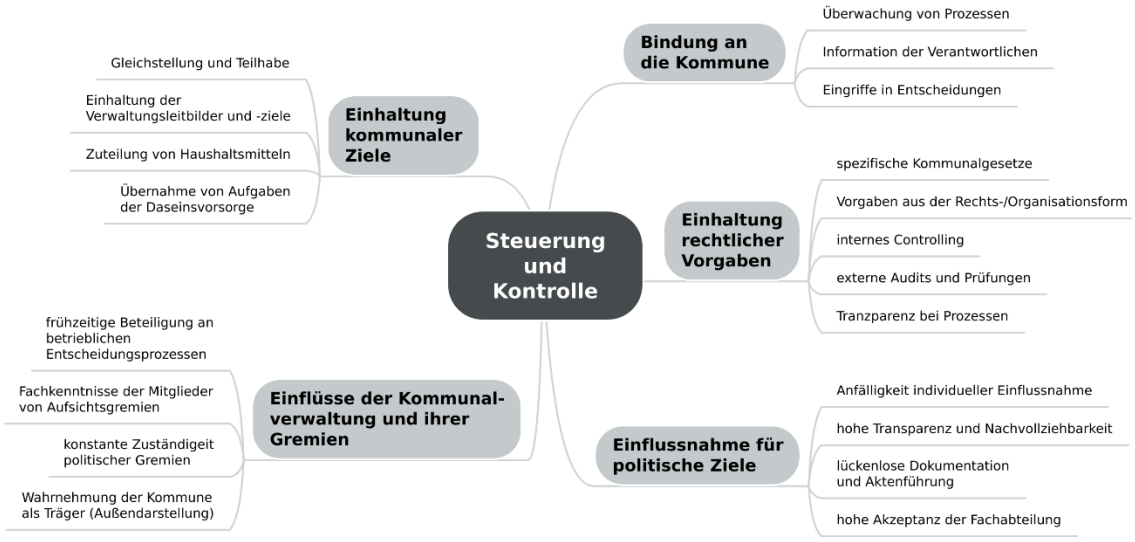


Abbildung 27: „Steuerung und Kontrolle“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“

Die fünfte Variable umfasst die betriebswirtschaftlichen Aspekte der Organisation. Bereits früh wird die Notwendigkeit eines wirtschaftlich geprägten Verwaltungshandelns als Grundlage der Leistungssteigerung und Kostensenkung gesehen (vgl. Kapitel 2.1.1). In der Literatur wird die Leistungserbringung zu niedrigen Preisen als ein Ziel der Leistungserstellung genannt (vgl. Kapitel 2.4.3). Es besteht allerding die Gefahr, dass das wirtschaftliche Handeln durch die Bürokratie der Verwaltung gebremst wird. Insgesamt wird die wirtschaftliche Leistungserbringung regelmäßig in der Diskussion über die optimale Organisationsform thematisiert (vgl. Kapitel 2.1). Gerade im Hinblick auf den zunehmenden Kostendruck infolge fehlender finanzieller Mittel steigt die Relevanz dieses Aspekts (vgl. HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 22 f. MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 108 f. STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 51 f.). Darum ist die „Betriebswirtschaft“ als Variable des betrieblichen Erfolgs mit einzubeziehen. Sie teilt sich in folgende Indikatoren:

- Kostenrechnung
- Personal
- Kosten der Leistung
- Kosten für Maschinen und Geräte

Grundlage der Kostenoptimierung ist die Suche nach Einsparpotenzialen. Dazu sind betriebliche Abläufe auf ihre Effizienz hin zu prüfen und bei Bedarf zu verbessern. Innerhalb des Grünflächenmanagements geschieht das durch eine zunehmende Mechanisierung der Arbeiten und einen dementsprechenden Flächenzuschnitt sowie durch die Umwandlung von Pflegeeinheiten von intensiven in extensive Pflegeformen. Um teure Prozesse zu erkennen, muss die betriebliche Kostenstruktur bekannt sein. Die Analyse der Kostenstruktur obliegt dem Controlling des Grünflächenmanagements. Die notwendigen Daten werden u. a. in Form von Arbeitszeiterfassungen, Angaben zu Bearbeitungsflächen und den Ausgaben für Material und Maschinen dargestellt. Sie bilden die Grundlage der Kostenkontrolle, der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und der Kalkulation zusätzlicher Aufgaben. Die Erhebung und Verarbeitung von Daten in einer ausreichenden Tiefe ist dafür von großer Bedeutung. Zusätzlich ist dazu die Implementierung von effektiven Kontrollmechanismen vorzunehmen, um insbesondere die

Budgetüberschreitung zu verhindern. Die Einhaltung des Budgets ist ein Sachziel des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 2.4.2).

Neben den organisatorischen Aspekten der „Betriebswirtschaft“ spiegelt sich der „betriebliche Erfolg“ auch in Kennzahlen wider. Ein wesentlicher Bereich sind die Mitarbeiter des Betriebs. Sie erbringen durch ihren Einsatz die Leistung. Ihre Arbeit führen die Beschäftigten zumeist mit Hilfe von Maschinen und Geräten aus. Durch die Mechanisierung sollen die Mitarbeiter zwar entlastet, aber auch in ihrer Produktivität positiv unterstützt werden. Die Anschaffung und Unterhaltung von Maschinen und Geräten kann sehr kostenintensiv sein. Eine Beschaffung ist unter dem Gesichtspunkt der Amortisierung zu betrachten (vgl. Kapitel 2.4.3). Das Ergebnis der Tätigkeit und des Maschineneinsatzes ist eine Leistung der Grünpflege. Diese Leistung kann durch die aufgebrachten Kosten und die bearbeitete Fläche bewertet werden. Neben einer guten Arbeitsorganisation ist für die wirtschaftliche Leistung eine hohe Produktivität der Mitarbeiter notwendig. Dieser Aspekt fällt somit auch unter die Kosten der Leistung, weil er wesentlichen Anteil auf die Höhe des Einheitspreises hat (vgl. Kapitel 2.2.1). Die Gliederung der Variablen in Indikatoren zeigt Abbildung 28.

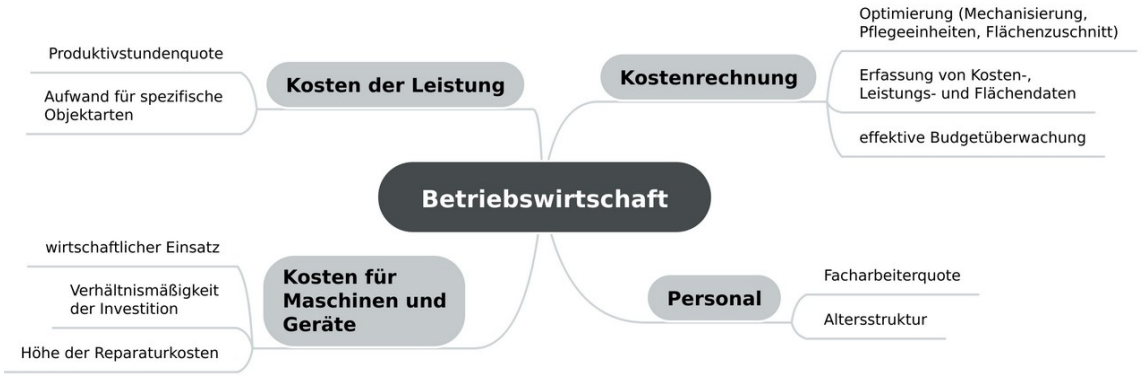


Abbildung 28: „Betriebswirtschaft“ als Variable des „betrieblichen Erfolgs“

Weitere Aspekte neben den fünf benannten Variablen bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt, weil wegen der starken gesetzlichen Reglementierung, insbesondere zwischen den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen, eine relative Gleichförmigkeit besteht. Die gesetzlichen Vorgaben sind organisationsformübergreifend festgelegt. Dadurch werden derart enge Grenzen gezogen, dass bei der inhaltlichen Umsetzung dieser Variablen durch Indikatoren innerhalb der Betrachtungsgruppe faktisch keine Abweichungen zu erwarten sind. Es handelt sich um die Bereiche der Haftung, der Finanzierung, des Rechnungswesens, des Berichtswesens, des Prüfwesens, der Vergabe und der Besteuerung. Sie sind damit nicht Gegenstand der Datenerhebung und der Auswertung. Im nachfolgenden Verlauf sind die Variablen, die innerhalb dieses Kapitels inhaltlich charakterisiert worden sind, für die quantitative Erhebung durch spezifische Fragestellungen zu konkretisieren und durch die Erarbeitung abgestufter Antwortmöglichkeiten zu operationalisieren (siehe Kapitel 3.3).

3.1.3 Definition des Begriffs „innerer Einfluss“

Grundlage der vorliegenden Arbeit ist die Vermutung, dass der „betriebliche Erfolg“ von verschiedenen Einflüssen abhängig ist (vgl. Kapitel 3.2). Sie werden in zwei Kategorien, die „inneren Einflüsse“ und die „äußeren Einflüsse“, unterteilt. Die Bewertung, zu welcher Gruppe ein Einfluss gehört, erfolgt auf der Grundlage der Abgrenzung des „Betriebs“ (vgl. Kapitel 3.1.1). „Innere Einflüsse“ werden darüber definiert, dass sie innerhalb des „Betriebs“ ihre Ursache haben oder durch den „Betrieb“ direkt verursacht werden. Sie wirken auf die Arbeit der betrieblichen Abteilungen, wie bspw. auf die des „operativen Grünflächenmanagements“. Eine Ausstrahlung der Wirkung über die Grenzen des „Betriebs“ hinaus wird dabei nicht

ausgeschlossen. Es kann sich bei den „inneren Einflüssen“ sowohl um quantitative als auch um qualitative Parameter handeln. Als Teil der quantitativen Erhebung in den Kommunen werden sie maßgeblich bei den Städten und Gemeinden direkt erhoben (vgl. Kapitel 3.3). Thematisch unterteilen sich die „inneren Einflüsse“ in die Indikatoren „Aufgabenstruktur“, „Größe“ und „Organisation“. Daneben werden auch die Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ zu den „inneren Einflüssen“ gezählt.

Die Vielfältigkeit der Aufgaben von Betrieben des kommunalen Grünflächenmanagements steht in engem Kontext mit der historischen Entwicklung der kommunalen Organisationseinheiten (vgl. Kapitel 2.4.3). Die zuständigen Stellen unterscheiden sich in der Zusammensetzung ihrer Aufgaben. Wie bereits ausgeführt, begründet dieser Umstand die Festlegung qualitativen Aspekte über die sich die Betrachtungsgruppe definiert. Dabei wird nicht ausgeschlossen, dass sich das „operative Grünflächenmanagement“ auch mit anderweitigen, darüber hinausgehenden Aufgaben befasst (vgl. Kapitel 3.1.1). Eine erste Variable des „inneren Einflusses“ ist damit die inhaltliche Zuständigkeit für die Durchführung übertragener Aufgaben. Hierunter fallen die Aufgabenbereiche, die per Definition innerhalb dieser Arbeit dem „operativen Grünflächenmanagement“ zugeordnet sind. Es handelt sich um die administrativen und operativen Unterhaltungsarbeiten im Bereich des Straßenbegleitgrüns, der Grün- und Parkanlagen, der Außenbereiche kommunaler Gebäude, der Spielplätze, der Schulen und der kommunalen Kindergärten. Hinzu kommt die Leistung aus dem Bereich der Objektplanung (vgl. Kapitel 2.4.2).

Neben diesen originären Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements können innerhalb der Rechts- bzw. Organisationsform des „Betriebs“ weitere Aufgabenfelder angesiedelt sein. Die qualitative Unterscheidung der Aufgaben zwischen „operativem Grünflächenmanagement“ und „Betrieb“ skizziert Abbildung 29.

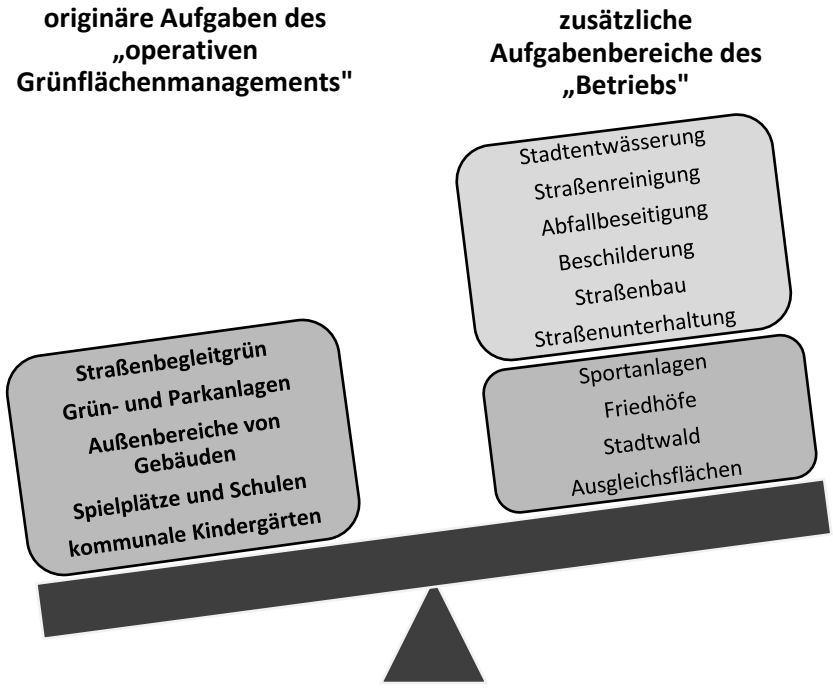


Abbildung 29: Aufgaben von „operativem Grünflächenmanagement“ und „Betrieb“

Die Aufgaben können einen gärtnerischen Bezug aufweisen und damit Schnittstellen zum „operativen Grünflächenmanagement“ besitzen. Allerdings können hierunter auch grünfremde Aufgaben oder Hilfsaufgaben des Grünflächenmanagements fallen (vgl. Kapitel 3.1.1). Die Ausführung der Leistungen bedingt i. d. R. das Vorhalten spezifischer Maschinen und Geräte sowie des notwendigen Fachpersonals. Die Aufgabenstruktur in den kommunalen Betrieben ist

sehr vielseitig und innerhalb der Städte und Gemeinden individuell gestaltet. Gärtnerische Aufgaben finden sich bei der Unterhaltung kommunaler Sportanlagen und Friedhöfe. Auch bei der Bewirtschaftung von Stadtwald und der Pflege von Ausgleichsflächen ergeben sich gärtnerische Berührungspunkte. Weitere nicht gärtnerische Bereiche stellen die Stadtentwässerung, die Straßenreinigung, die Abfallbeseitigung, die Beschilderung und der Straßenbau sowie die Straßenunterhaltung dar (vgl. statt vieler WIRTSCHAFTSBETRIEBE DUISBURG AÖR 2016, S. 20–41). Durch die weiteren Aufgaben des „Betriebs“ ist die Beeinflussung des „operativen Grünflächenmanagements“ denkbar. Die qualitative Zusammensetzung des Aufgabenportfolios ist damit ein weiterer „innerer Einfluss“.

Durch das Nebeneinander des „operativen Grünflächenmanagements“ mit anderen operativen Einheiten des „Betriebs“ ergeben sich quantitative Unterschiede, welche das Verhältnis betrieblicher Anteile zueinander darstellen und der Variablen „Größe“ zugeordnet werden. Häufig werden bei privaten Unternehmen betriebswirtschaftliche Unterscheidungen nach der Bilanzsumme, den Umsatzerlösen je Zeiteinheit und der Zahl der Beschäftigten vorgenommen (PFOHL (Hrsg.) 1982, S. 9). Für kommunale Betriebe erscheint wegen der fehlenden wirtschaftlichen Ausrichtung die Aussage über Umsatzerlöse nicht geeignet. Das Größenverhältnis kann aber auf der Grundlage objektiver Kennzahlen, wie bspw. dem Verhältnis der Anzahl beschäftigter Mitarbeiter oder dem anteiligen Haushaltsvolumen am Gesamtvolumen sowie subjektiver Einschätzungen ausgedrückt werden. Abhängig vom Spezialisierungsgrad des „Betriebs“ kann das „operative Grünflächenmanagement“ somit bspw. als Kernbereich das Hauptbetätigungsfeld des „Betriebs“ ausmachen oder als Sparte eine wesentlich geringere Bedeutung für den Gesamtbetrieb besitzen. Es könnte sich aber auch um einen gleichwertigen Teilbereich handeln, bei dem das „operative Grünflächenmanagement“ bspw. neben der Abfallentsorgung steht.

Neben den Variablen „Aufgabenstruktur“ und „Größe“ ist die Variable „Organisation“ als „innerer Einfluss“ inhaltlich zu füllen. Ein wichtiger Ansatz besteht in den organisatorischen Handlungsmöglichkeiten, welche die Rechtsform als organisatorischer Rahmen dem „Betrieb“ ermöglicht. Neben dem Regiebetrieb (vgl. Kapitel 2.3.1), der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung (vgl. Kapitel 2.3.2) und der AöR (vgl. Kapitel 2.3.4) umfasst das auch die privatrechtliche GmbH (vgl. 2.3.5). Alle Rechtsformen haben spezifische Vor- und Nachteile in Bezug auf die Steuerung durch den Träger, die Flexibilität und das wirtschaftliche Handeln und damit letztlich auf den „betrieblichen Erfolg“ (vgl. Kapitel 3.1.2). Abbildung 30 zeigt die Variablen der „inneren Einflüsse“.

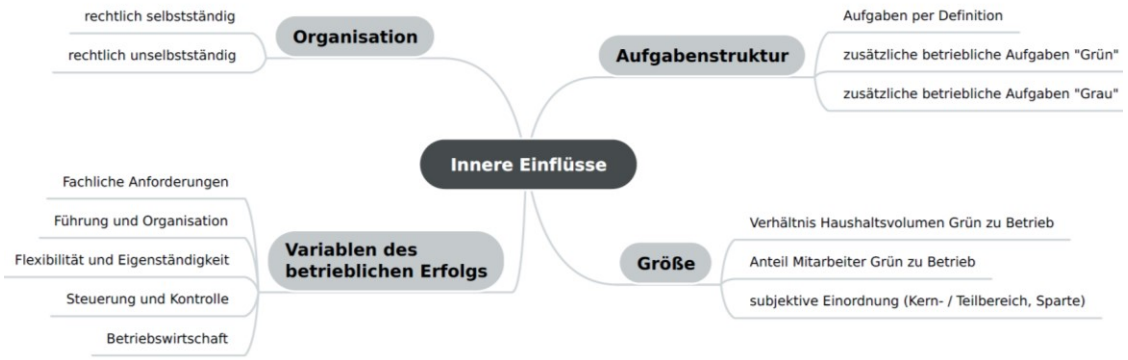


Abbildung 30: Inhaltliche Definition der „inneren Einflüsse“

Wegen der bestehenden Unsicherheit innerhalb der Diskussion über die beste Organisationsform für das kommunale Grünflächenmanagement und den Einfluss des jeweiligen Image der Rechtsform, handelt es sich bei den „inneren Einflüssen“ um einen zentral zu untersuchenden Einfluss. Zu ihnen gehören auch die fünf Variablen des „betrieblichen

Erfolgs“, die im vorangegangenen Kapitel inhaltlich dargestellt wurden. Es handelt sich um die „Fachlichen Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“, „Steuerung und Kontrolle“ und die „Betriebswirtschaft“ (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Ausprägung der einzelnen abhängigen Variablen kennzeichnet nicht nur den „betrieblichen Erfolg“ als zentralen Gegenstand der Ausarbeitung, vielmehr werden zwischen ihnen Wechselwirkungen vermutet. So kann bspw. die im Sinne der demokratischen Legitimation positiv zu beurteilende Steuerung der Organisation durch politische Institutionen zu negativen Beeinflussungen der Wirtschaftlichkeit führen. Die These der gegenseitigen Beeinflussung wird aus dem in der Literatur beschriebenen Organisationsdilemma abgeleitet (vgl. Kapitel 2.1.4).

3.1.4 Definition des Begriffs „äußerer Einfluss“

Im vorangegangenen Kapitel wurden die Einflussfaktoren definiert, deren Ursprung im Inneren der Organisation liegen und von denen die Beeinflussung des „betrieblichen Erfolgs“ vermutet wird. Den „inneren Einflüssen“ steht die Gruppe der „äußeren Einflüsse“ gegenüber. Sie begründen sich durch Ursachen außerhalb der Organisationsform, werden hinsichtlich ihrer Wirkung aber derart beurteilt, dass auch bei ihnen ein Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ vermutet wird (vgl. Kapitel 3.2). Für die Abgrenzung der „äußeren Einflüsse“ ist in gleicher Weise die Definition des „Betriebs“ heranzuziehen wie dies bereits für die „inneren Einflüsse“ geschehen ist (vgl. Kapitel 3.1.1). Im Gegensatz zu den „inneren Einflüssen“ begründen sich die „äußeren Einflüsse“ jedoch nicht durch das direkte Verhalten des „Betriebs“ oder des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Parameter der „äußeren Einflüsse“ liegen bereits vor (bspw. klimatische Faktoren) oder entwickeln sich weitgehend unabhängig von allen betrieblichen Maßnahmen (bspw. Wirtschaftsstruktur der Kommune).

Es ist nicht ausgeschlossen, dass „äußere Einflüsse“ indirekt durch die Arbeitsergebnisse des „operativen Grünflächenmanagements“ beeinflusst werden, weil die Funktionen der unterhaltenen Grünflächen bestimmte Entwicklungen unterstützen (bspw. ästhetische Aspekte von Grün in touristischen Bereichen). Der „Betrieb“ und das „operative Grünflächenmanagement“ verfügen jedoch nicht über die Möglichkeiten, eine Entwicklung unmittelbar und willentlich zu beeinflussen, sondern können für die gewünschte Entwicklung lediglich die Rahmenbedingungen schaffen. Somit ergeben sich für eine bestimmte Entwicklung einzelner Parameter der „äußeren Einflüsse“ keine Verantwortlichkeiten des „Betriebs“ oder des „operativen Grünflächenmanagements“. Wie bereits für die „inneren Einflüsse“ beschrieben, werden auch die „äußeren Einflüsse“ bzgl. ihrer Wirkung auf das „operative Grünflächenmanagement“ betrachtet.

Inhaltlich handelt es sich bei den „äußeren Einflüssen“ um Standortfaktoren, die positiv oder negativ auf die Standortentscheidungen Dritter wirken (vgl. Kapitel 2.5). Dem „operativen Grünflächenmanagement“ kommt dabei eine doppelte Funktion zu. Zum einen gilt sein Handeln der Realisierung der Ziele seines Trägers. Das bedeutet, dass durch die Arbeit des Grünflächenmanagements urbane Grünräume geplant, hergestellt und unterhalten werden, um Standortfaktoren, wie bspw. das Image der Stadt bzgl. der Lebensqualität seiner Bewohner zu verbessern (vgl. Kapitel 2.4.2). Damit trägt es innerhalb der bestehenden Konkurrenzen von Städten und Gemeinden dazu bei, Standortvorteile herzustellen und die Standortwahl der Zielgruppe positiv zu beeinflussen (vgl. Kapitel 2.5.2). Das „operative Grünflächenmanagement“ legt mit seiner Arbeit aber nur die Grundlagen, welche in die Standortentscheidungen der jeweiligen Zielgruppen einfließen. Einen direkten Einfluss auf die Entscheidung hat es nicht.

Zum anderen agiert das „operative Grünflächenmanagement“ innerhalb einer Umwelt, die mit ihren verschiedenen Einflüssen Standortfaktoren für das „operative Grünflächenmanagement“ selbst darstellt. Auf diese muss sich die Organisation einstellen. Das „operative Grünflächenmanagement“ befindet sich dabei in der gleichen Situation wie andere ortsansässige Wirtschaftseinheiten. Als weicher Standortfaktor ist bspw. die Attraktivität des

Wohnumfeldes zu nennen, welches sich für kommunale Beschäftigte in gleicher Weise darstellt wie für Beschäftigte privater Unternehmen. Auch die Preise für Gewerbeflächen als harter Standortfaktor gelten für alle Betriebe in gleicher Weise. Allerdings ist die Bewertung von Standortfaktoren betriebsspezifisch unterschiedlich. Private Unternehmen können sich negativen Einflüssen entziehen, indem sie ihren Betriebssitz an andere Standorte verlagern. Das kann der kommunale Betrieb wegen seiner räumlichen Bindung an die Kommune nicht (vgl. Kapitel 2.1.3). Er muss sich auf die bestehende Umwelt einstellen.

Es wird innerhalb dieser Forschungsarbeit angenommen, dass die Standortfaktoren auf die Entwicklung des „operativen Grünflächenmanagements“ Auswirkungen haben. Wie die Ausführungen zu den Standortfaktoren zeigen, ergeben sich eine Vielzahl möglicher Einflüsse mit unterschiedlicher Relevanz für das „operative Grünflächenmanagement“ (vgl. Kapitel 2.5). In der Annahme, dass die Untersuchung von Wechselwirkungen zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ und den herrschenden „äußeren Einflüssen“ ein iterativer Prozess ist, werden für den im Rahmen dieser Forschungsarbeit durchgeführten Untersuchungsschritt sechs Themenbereiche ausgewählt, von denen ein Einfluss angenommen wird. Bei den Themenbereichen handelt es sich um die unabhängigen Variablen. Sie werden jeweils in Indikatoren aufgeteilt. Ausschlaggebend für die Auswahl ist ein enger Bezug zur Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Dieser ergibt sich aus den Vorüberlegungen der ausgewerteten Literatur. Abbildung 31 zeigt die Variablen und deren Indikatoren. Sie werden im weiteren Verlauf des Kapitels inhaltlich definiert.

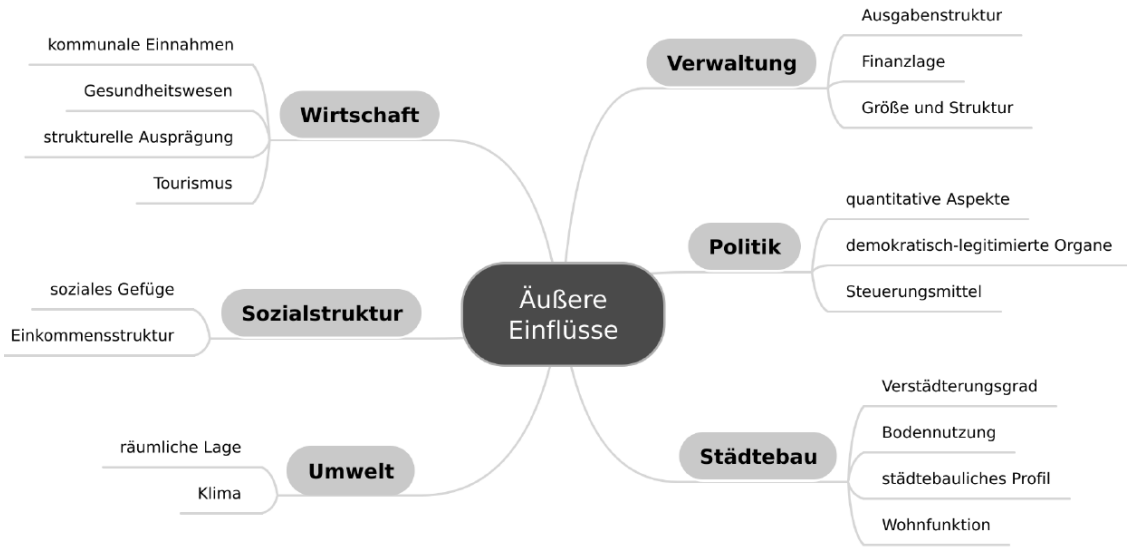


Abbildung 31: Inhaltliche Definition der „äußeren Einflüsse“

Bei den ersten beiden Variablen handelt es sich um die „Verwaltung“ und die „Politik“. Die Kommune ist aufgrund der rechtlichen Regelungen der GO NRW zweigeteilt, zum einen in die Verwaltung selbst und zum anderen in die Politik mit ihren Organen und Gremien. Zwischen beiden ergibt sich eine enge Verflechtung. In § 1 Abs. 1 GO NRW ist festgelegt, dass die Selbstverwaltung der Gemeinden durch die gewählten Organe gestalten wird. Die Zusammensetzung bestimmen die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde. Inhaltlich wird das durch die örtliche kommunalpolitische Struktur ausgefüllt. Auch die Verwaltung wird gemäß § 40 Abs. 1 GO NRW durch den Bürgerwillen bestimmt. Gemäß § 70 Abs. 1 GO NRW steht ihr der Bürgermeister vor. Die Vertretung der Interessen der Bürgerschaft obliegt dem Rat als gemeindlichem Organ und dem Bürgermeister als Vertreter der Verwaltung. Beide repräsentieren den Bürgerwillen. Darüber hinaus wirken sie aufgrund der gesetzlichen Regelungen als Steuerungs- und Kontrollinstanzen auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Dies geschieht in Abhängigkeit des rechtlichen Rahmens der

gewählten übergeordneten Organisationsform in unterschiedlicher Intensität. Die gesetzlichen Regelungen führen zu einer Bindung von Verwaltung und Politik an das „operative Grünflächenmanagement“ (vgl. Kapitel 2.3). Als Teil der kommunalen Selbstverwaltung ist auch das „operative Grünflächenmanagement“ selbst dem Wohl der Einwohner im Sinne von § 1 Abs. 1 GO NRW verpflichtet und verfolgt somit vom Grundsatz her die gleichen Ziele wie die kommunale Verwaltung und ihre politischen Gremien (vgl. Kapitel 2.4.3).

Der Einfluss der Kommunalverwaltung auf das „operative Grünflächenmanagement“ liegt dabei auf der Hand, weil die Kommune als Träger des „Betriebs“ in seiner jeweiligen Organisations- und Rechtsform eine direkte Verbindung besitzt (vgl. Kapitel 2.3). Die Variable „Verwaltung“ als „äußerer Einfluss“ gliedert sich in die folgenden Indikatoren:

- Ausgabenstruktur
- Finanzlage
- Größe und Struktur

Ein Indikator der Variablen „Verwaltung“ stellt die „Ausgabenstruktur“ der Städte und Gemeinden dar. Dabei liegt der Fokus auf den Anteilen der Ausgaben für das städtische Grün, Baumaßnahmen, Sach- und Dienstleitungen und dem Grundstückserwerb. Während die Ausgaben für die Unterhaltung von Grün innerhalb dieser Arbeit einen Indikator für den Stellenwert der gärtnerischen Aufgaben darstellen, gibt die quantitative Betrachtung von Auszahlungen für die Unterhaltung öffentlichen Vermögens einen Eindruck über die Bemühungen der Verwaltung, ihrer Aufgabe zum Erhalt geschaffener Werte nachzukommen. Die Anstrengungen neue Werte zu schaffen, werden über die Betrachtung der Ausgaben im Bereich von Baumaßnahmen und dem Erwerb von Grundstücken dargestellt. Durch die Betrachtung der Ausgabenstruktur soll ermittelt werden, ob durch finanzielle Anstrengungen gesetzte Schwerpunkte des Verwaltungshandelns die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ beeinflussen. Gerade im Hinblick auf die finanziellen Nöte vieler Kommunen und die konkurrierenden Aufgaben, ist die Verteilung von Haushaltsmitteln für die fachgerechte Erledigung der übertragenen Aufgaben von entscheidender Bedeutung (vgl. Kapitel 2.4.2 und 2.4.3).

Einen zweiten Indikator bildet, ausgehend von der Überschuldung der Städte und Gemeinden in NRW und deren Beanspruchung der Konsolidierungshilfen des Landes, neben der „Größe und Struktur“ der Städte und Gemeinden die kommunale „Finanzlage“. Grundlage für die verpflichtende oder freiwillige Teilnahme ist das Gesetz zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Überschuldeten oder von Überschuldung bedrohten Kommunen werden unter Auflagen Konsolidierungshilfen gezahlt, um ihnen die Aufstellung eines ausgeglichenen Haushalts ab dem Jahr 2020 aus eigener Kraft zu ermöglichen. Beeinflussend auf die Arbeit der Kommunalverwaltung wirken die Einschränkungen, die sich aus den Einsparungen im Rahmen des genehmigungspflichtigen Haushaltssanierungsplans nach § 6 Stärkungspaktgesetz ergeben. Danach muss der Haushaltsausgleich in Abhängigkeit des Teilnahmestatus verpflichtend in 2016 bzw. in 2018 erreicht werden. Es ist davon auszugehen, dass der „Betrieb“ und ebenso das „operative Grünflächenmanagement“ wegen seiner finanziellen Abhängigkeit vom Träger durch die fehlenden Finanzmittel in ähnlicher Weise getroffen werden (vgl. Kapitel 2.3 und 2.4.2). Neben der Unterteilung der Kommunen in teilnehmende und nicht teilnehmende Städte und Gemeinden, unterteilt das Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK NRW) den Haushaltsstatus der Gebietskörperschaften noch feingliedriger (MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2016b).

Die Größe der Verwaltung, als Teilbereich des Indikators „Größe und Struktur“, wird bei Untersuchungen und Vergleichen durch die KGSt regelmäßig nach der Einwohnerzahl der

Kommune vorgenommen. Es werden sieben Größenklassen differenziert, wobei die geringste Klasse unter 10 Tsd. Einwohner ausweist und die höchste Klasse über 400 Tsd. Einwohner liegt (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2018a). Dabei wird davon ausgegangen, dass Kommunalverwaltungen mit einer Zuständigkeit für eine größere Zahl an Einwohnern über mehr Kapazitäten verfügen, um Aufgaben wahrzunehmen. Andererseits wird kleineren Kommunalverwaltungen eine größere Flexibilität und Schnelligkeit zugeschrieben, weil diese über einen schlankeren Verwaltungsaufbau verfügen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2014a, S. 47). Damit wird eine empfohlene privatwirtschaftliche Abgrenzung von kleinen und mittelgroßen Betrieben gegenüber Großbetrieben (PFOHL (Hrsg.) 1982, S. 16 f.) auf die Systematik der Kommunalverwaltungen übertragen.

Die Größe einer Kommune beinhaltet neben den quantitativen Aspekten auch Auswirkungen auf das Aufgabenportfolio. In § 4 GO NRW werden die Kommunen nach der Anzahl ihrer Einwohner klassifiziert. Kreisangehörige Gemeinden bzw. analog hierzu auch kreisangehörige Städte, soweit die Kommune die Bezeichnung „Stadt“ nach § 13 Abs. 2 GO NRW führen darf, werden auf Antrag oder per rechtlich festgelegter Grenzen zu mittleren oder großen kreisangehörigen Städten, wenn bestimmte Schwellenwerte der Einwohnerzahlen nach § 4 Abs. 2-5 GO NRW über- oder unterschritten werden. Neben der Zuständigkeit für eine größere Anzahl an Bürgerinnen und Bürgern, ist damit auch eine qualitative Komponente der Aufgabenstruktur verbunden, weil den Kommunen zu den bestehenden Zuständigkeiten gemäß § 4 Abs. 1 GO NRW weitere Aufgaben übertragen werden können. Diese Aufgaben übernimmt bei kreisangehörigen Gemeinden und Städten der übergeordnete Kreis auf der Grundlage des § 2 Kreisordnung des Landes Nordrhein-Westfalen (KrO NRW), um die Kommunen bzgl. ihrer Leistungsfähigkeit nicht zu überfordern. Damit vereint die Einteilung der Kommunen nach kommunalrechtlichen Gesichtspunkten sowohl quantitative als auch qualitative Merkmale der Verwaltung. Die Unterteilung der Kommunen nach der Anzahl der Einwohner und die Klassifizierung aufgrund ihrer zugeordneten Aufgaben werden durch weitere größenspezifische Merkmale ergänzt. Die Gebietsgröße gemäß § 16 Abs. 1 GO NRW und die Anzahl der beschäftigten Mitarbeiter sowie das Gesamtauszahlungsvolumen des Haushalts stellen weitere Items für die Kategorisierung der Städte und Gemeinden dar.

Die Struktur der Beschäftigten der Kommunalverwaltung hinsichtlich ihrer Qualifikation und ihrer Erfahrung kann im Rahmen der Arbeit nur global für die jeweilige Kommune betrachtet werden. Durch die Erhebung der Ausgaben für Personal- und Versorgungsleistungen der kommunalen Mitarbeiter soll diese abgeleitet werden. In die Überlegungen fließen die Vorgaben aus § 12-14 TVöD VKA ein, die eine Eingruppierung nach unterschiedlichen Tätigkeitsmerkmalen vorschreiben und damit den fachlichen Anspruch einer Tätigkeit monetär bewerten. Die Berufserfahrung wird darüber hinaus durch einen Stufenaufstieg gemäß § 16 TVöD VKA berücksichtigt. Die differenzierte Unterscheidung von Berufserfahrung und fachlichem Anspruch erfolgt dadurch nicht, trotzdem ergibt sich ein Eindruck der Mitarbeiterstrukturen hinsichtlich der Qualifikation und der betrieblichen Bindung. Ergänzend wird der Anteil an Beamten gesondert betrachtet, weil diese sich arbeits- und tarifrechtlich von der Gruppe der Beschäftigten unterscheiden (DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION 2018). Tabelle 5 zeigt die Übersicht über die inhaltliche Definition der Variablen „Verwaltung“.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Variablen „Verwaltung“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Verwaltung	Ausgaben-struktur	• Ausgaben für Grünpflege • Ausgaben für Baumaßnahmen • Ausgaben für Sach- und Dienstleistungen • Ausgaben für Grunderwerb	• Stellenwert von Grün • Bedeutung, Werte zu schaffen • Bedeutung, geschaffene Werte zu erhalten
	Finanzlage	• Teilnahme Stärkungspakt • Haushaltsstatus der Kommune (MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW 2016b)	• externe Vorgaben zum Ausgabeverhalten • finanzielle Stabilität
	Größe und Struktur	• Einwohnerzahl • kommunalrechtliche Größe (§ 4 GO NRW) • Gebietsgröße • Beschäftigte • Auszahlungsvolumen Gesamthaushalt • Personal- und Versorgungsleistungen	• Ressourcen der Verwaltung • Flexibilität der Verwaltung • Aufgabenportfolio • Qualifikation der Mitarbeiter • Dauer des Beschäftigungs-verhältnisses

Auch die Variable „Politik“ hat, wie bereits ausgeführt, eine rechtliche und organisatorische Beziehung zum „operativen Grünflächenmanagement“ und damit das Potenzial, den „betrieblichen Erfolg“ ebenfalls zu beeinflussen. Die Verbindung zwischen politischen Ideen und der Gestaltung von Gärten hat eine historische Ebene. Barocke Anlagen zeigen die Macht ihres Besitzers in einem absolutistischen System. Dagegen stehen die Landschaftsparks für eine liberale Weltanschauung und ein ausgeprägtes Gefühl für die Natur (FRANK 2011, S. 6). Auch im 20. Jh. sind die unterschiedlichen Entwicklungen der Grüngestaltung in einen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext eingebettet. Diese Einflüsse ändern auch die Funktionen, die an Grün- und Freiflächen gestellt werden. Deutlich wird das bspw. an der Diskussion über die ökologisch ausgerichtete Gartengestaltung der siebziger und achtziger Jahre (MADER 1999, S. 157). Darüber hinaus stellt die Politik auch wegen der gesetzlichen Regelungen zur Selbstverwaltung einen wichtigen Bereich dar. Weil die kommunalen Grünflächen verschiedene Funktionen für eine breite Nutzergruppe zur Verfügung stellen, ist das politische Interesse für dieses Themenfeld stark ausgeprägt (vgl. Kapitel 2.4.1). Der Einfluss der Politik kann für das „operative Grünflächenmanagement“ angenommen werden. Die Variable teilt sich in folgende Indikatoren:

- Quantitative Aspekte
- Demokratisch legitimierte Organe
- Steuerungsmittel

Der Indikator „quantitative Aspekte“ wird bei der Variablen „Politik“ maßgeblich durch die Anzahl der Bezirke im Zuständigkeitsbereich der Kommune dargestellt. Das Gemeindegebiet kann gemäß § 39 Abs. 1 GO NRW in Bezirke eingeteilt werden. Die Berücksichtigung ihrer Anliegen wird durch entsprechende Bezirksvertretungen nach § 39 Abs. 2 GO NRW sichergestellt. Informationen darüber, wie diese rechtlichen Vorgaben konkret umgesetzt werden, finden sich in der Hauptsatzung der Städte und Gemeinden. Neben dem räumlichen Zuschnitt der Bezirke wird dort auch die Form ihrer Mitbestimmung und Beteiligung festgeschrieben (statt vieler: § 23 Hauptsatzung der Landeshauptstadt Düsseldorf vom 04.07.1995, in der Fassung vom 08.07.2003). Die Entscheidungsbefugnisse der

Bezirksvertretung werden durch den Rat gemäß § 41 Abs. 2 GO NRW übertragen. Infolge vieler unterschiedlicher Interessenlagen kann es zu Beeinflussungen der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ kommen.

Der Betrachtung quantitativer Aspekte schließt sich der Indikator „demokratisch-legitimierte Organe“ an. Ein wichtiges demokratisches Organ der Kommune ist der Stadt- oder Gemeinderat. Seine Aufgaben regelt § 41 Abs. 1 GO NRW. Ihm obliegen Entscheidungen zu den allgemeinen Grundsätzen der Führung der Verwaltung, den Angelegenheiten des Haushalts und des Stellenplans sowie Festlegungen zu strategischen Zielen. Eine wesentliche Aufgabe ist die Kontrolle der Verwaltung. Die Regelungen hierzu finden sich in § 55 GO NRW. Die Anzahl der Mitglieder im Rat richtet sich nach der Einwohnerzahl der Kommune. Die Angaben finden sich in § 3 Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz). Die Ratsgröße beträgt zwischen 20 und 90 Mitglieder. Diese können sich gemäß der politischen Einstellung und Zielsetzung zu Fraktionen nach § 56 GO NRW zusammenfinden. Die nummerische Zusammensetzung des Stadt- bzw. Gemeinderates in Bezug auf seine Mitglieder und die Anzahl der Fraktionen kann wegen der unterschiedlich gelagerten Einzelinteressen auf das „operative Grünflächenmanagement“ einwirken. Ein Parameter für die Beurteilung der Kontinuität im politischen Gefüge ist die Dauer der zusammenhängenden Wahlperioden des Hauptverwaltungsbeamten sowie die Länge des zusammenhängenden Vorsitzes einer Partei als stärkste Kraft im Stadt- oder Gemeinderat. Zur Wahrung der politischen Neutralität sind qualitative Aussagen zu konkreten Parteien oder Bündnissen explizit nicht Teil der Betrachtung.

Zum Bereich der politischen Organe wird auch die Zuordnung der Kommune zur übergeordneten Bezirksregierung gezählt. Die Behörde ist Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über die Kommunen im Zuständigkeitsbereich und vergibt Fördermittel für verschiedene Projekte (BEZIRKSREGIERUNG DÜSSELDORF 2018). Es bestehen Abhängigkeiten mit landespolitischen Strukturen. So wurden in NRW infolge des Wahlergebnisses vom 14.05.2017 die Regierungspräsidenten der Bezirksregierungen durch die neue Landesregierung weitgehend ausgetauscht (LANDESREGIERUNG NRW 2017). In gleicher Weise wurden Zuschnitte, Benennungen und Zuständigkeiten innerhalb der Landesregierung angepasst. Richtlinien für die Förderung urbaner Räume erfahren durch den politischen Wechsel inhaltliche Überarbeitungen (BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG 2017).

Die Arbeit der Bezirksregierungen erhält damit eine politische Komponente, die durch die Festlegung der Zugehörigkeit zum äußeren Einfluss „Politik“ gewürdigt wird. Insbesondere die Schwerpunktsetzung bei Fördermaßnahmen könnte die Anforderungen an das „operative Grünflächenmanagement“ beeinflussen, wenn die Grünversorgung im urbanen Raum tangiert wird. Durch geförderte Maßnahmen für zusätzlich geschaffene oder qualitativ aufgewertete Grünanlagen fallen diese bzgl. der Unterhaltung direkt oder zeitlich verzögert in die Zuständigkeit der Kommune. Daher kann für die Arbeit der Bezirksregierung auch ein Einfluss auf das „operative Grünflächenmanagement“ angenommen werden. Der Aspekt gewinnt durch die Intensivierung der Förderung urbaner Grünflächen als eigenständiger Fördertatbestand und die Erhöhung der verfügbaren Fördermittel auf Bundesebene weiter an Bedeutung (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) 2017, S. 13).

Ein letzter Indikator der Variablen „Politik“ ist die Betrachtung potenzieller „Steuerungsmittel“, die den Gremien und Organen zur Verfügung stehen. Hier stehen insbesondere steuerliche Hebel zur Finanzierung kommunaler Belange im Fokus. Zur Finanzierung der kommunalen Aufgaben generiert die Kommune Einnahmen. Grundsätzliche Regelungen finden sich im GG. Gemäß Art. 106 Abs. 6 GG können die Städte und Gemeinden die Grund- und Gewerbesteuern abzgl. einer Umlage für Bund und Land im eigenen Haushalt vereinnahmen. Durch die freie Gestaltung der Hebesätze kann die Kommune einen direkten Einfluss auf die Belastungen der Bürgerinnen und Bürger und der örtlichen Gewerbebetriebe nehmen. Neben den

Anforderungen nach § 77 Abs. 2 GO NRW die benötigten Finanzmittel aus leistungsabhängigen Entgelten und Steuern zu generieren, bildet insbesondere die Gewerbesteuer ein Instrument ab, mit dem die Städte und Gemeinden die Betriebs- und Unternehmensstruktur innerhalb ihrer Zuständigkeit steuern können (CORTRIE 2009, S. 14). Ähnliches kann für die Grundsteuer A und B vermutet werden, die ggf. bei der Entscheidung für oder gegen Aktivitäten in einer Gemeinde herangezogen werden könnten. Die Grundsteuern basieren auf den Regelungen des Grundsteuergesetzes.

Die Handhabung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuern als harte Standortfaktoren (vgl. Kapitel 2.5) lassen eine Aussage über die Schwerpunkte der strategischen Ausrichtung der Kommune zu. Durch die Senkung oder Erhöhung wären Auswirkungen auf die Attraktivität als Wohn- oder Wirtschaftsstandort denkbar. Es entsteht damit ein Bezug zu den Themenfeldern „Wohnen“, „Wirtschaft“ und „Städtebau“. In diesen Bereichen kann die Kommune neben dem Einsatz steuerlicher Anreize auch aktiv die Ansiedlung der forcierten Zielgruppen fördern, indem gezielte öffentlich finanzierte Programme angeboten werden. Hierzu kann die Kommune finanzielle Mittel für die Wohnungsbau- und Wirtschaftsförderung bereitstellen. Während es sich bei den Aufgaben der Wirtschaftsförderung um freiwillige Leistungen handelt (DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND 2008, S. 4), sind die Aufgaben im Bereich des Wohnungsbaus hinsichtlich der sozialen Wohnraumförderung gesetzlich geregelt. Je nach strategisch angestrebter Entwicklung werden andere Anforderungen an das innerstädtische Grün und somit auch an die Arbeit des Grünflächenmanagements gestellt (vgl. Kapitel 2.4). Die Zusammenfassung der Variablen „Politik“ zeigt Tabelle 6.

Tabelle 6: Zusammenfassung der Variablen „Politik“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Politik	Quantitative Aspekte	• Anzahl politisch vertretener Einheiten	• Divergenz von Interessen
	Demokratisch legitimierte Organe	• Anzahl Ratsmitglieder • Anzahl vertretener Parteien • Wirkungszeit des Bürgermeisters • Wirkungszeit einer Partei als stärkste Kraft • Zugehörigkeit Regierungsbezirk	• Divergenz von Interessen • Kontinuität des Handelns • Einfluss übergeordnetes Behördenhandeln
	Steuerungs-mittel	• Gestaltung der Hebesätze der Grundsteuern • Gestaltung der Hebesätze der Gewerbesteuer • Ausgaben für Wohnungsbau • Ausgaben für Wirtschaftsförderung	• Belastung der Bürgerinnen und Bürger • Belastung der Gewerbebetriebe • Schaffung von harten Standortfaktoren für Wohnen/Wirtschaft

Ein weiterer „äußerer Einfluss“ bildet die Variable „Städtebau“. Neben weiteren beteiligten Interessengruppen wie Verbände, Unternehmen und Bürger, prägen Politik und Verwaltung die städtebauliche Entwicklung, indem sie die öffentlichen und privaten Belange abgewägen. Stadtentwicklung und Städtebau sind damit ein Ergebnis unterschiedlich einwirkender Kräfte und des politischen Wirkens (BECKMANN et al. (Hrsg.) 2000, S. 1 f.). Eine Aufgabe der Städte und Gemeinden ist die Umsetzung städtebaulicher Zielsetzungen. Innerhalb der Stadtplanung wird infolge planerischer Aktivitäten ein Ausgleich der unterschiedlichen Anforderungen an einen Standort geschaffen.(BECKMANN et al. (Hrsg.) 2000, S. 6).

Freiflächen mit urbanem Grün sind ein wichtiger Teil des Städtebaus. Für alle Siedlungsbereiche erfüllt das Grün relevante Funktionen und ist damit ein Instrument für die Ausbildung nachhaltiger Stadtentwicklungsansätze. Neben der Schaffung einer qualitativen

Grünversorgung gehört auch die Gewährleistung der werterhaltenden Pflege der Anlagen zu den Herausausforderungen der gemeinschaftlichen Aufgabe einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Die Durchgrünung von urbanen Strukturen, insbesondere des Wohnumfelds, ist ein bundespolitisches Ziel (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) 2017, S. 1). Damit hat die Variable „Städtebau“ das Potenzial, die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ zu beeinflussen.

In Abhängigkeit der gesteckten Ziele wird das Profil der Kommune als Wirtschafts- und Wohnstandort geschärft. Es werden ökonomische, ökologische und soziale Strukturen geschaffen, um den Herausforderungen der Zukunft zu begegnen. Neben demographischen Aspekten liegen die Schwerpunkte in der Stärkung der Innenstädte als Zentrum wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebens sowie dem Erhalt von Bau- und Bodendenkmalen, einem nachhaltigen Freiflächenmanagement bei der Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben und der bedarfsgerechten Wohnraumförderung (MINISTERIUM FÜR HEIMAT, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NRW 2018). Daneben bestehen Abhängigkeiten des Städtebaus mit den Klima- und Umweltbedingungen. Insbesondere durch die neuen Herausforderungen der zu erwartenden klimatischen Veränderungen ergibt sich die Notwendigkeit zur Initiierung eines Kooperationsprojekts zur klimaangepassten Stadtplanung. Dadurch sollen die klimatischen Veränderungen, insbesondere durch die starken Hitzephasen im Sommer, in ihren Auswirkungen abgeschwächt werden (LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN 2018b).

Durch die Umsetzung der Maßnahmen, die in NRW mit verschiedenen Förderprojekten unterstützt werden, schafft der Städtebau Standortfaktoren zur Ansiedlung von Wohnbevölkerung und Unternehmen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden innerhalb der Variablen „Städtebau“ vier Indikatoren unterschieden:

- Verstädterungsgrad
- Bodennutzung
- Städtebauliches Profil
- Wohnfunktion

Der Indikator „Verstädterungsgrad“ geht davon aus, dass Grün- und Freiflächen zunehmend an Bedeutung im urbanen Raum gewinnen, je größer die Verdichtung der Bevölkerung im Einzugsgebiet der Fläche ist. Dadurch steigt der Nutzungsdruck, was bei der Planung und der Unterhaltung der Anlagen zu berücksichtigen ist (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) 2017, S. 13). Die Verdichtung innerstädtischer Bereiche ist bereits seit längerem ein politisches Ziel, um den Flächenverbrauch zu reduzieren. Dazu wurden Maßnahmen der Wiedernutzung innerstädtischer Flächen, die Überplanung von zentralen Brachflächen und die Berücksichtigung von Gebäudeleerständen gefördert. Grundlage waren die Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008). Damit sind der Grad der Verstädterung und die Bevölkerungsdichte sowie die Dichte der Wohneinheiten ein Merkmale der Stadtentwicklung und ein „äußerer Einfluss“ auf das „operative Grünflächenmanagement“, weil mit einer intensivierten Wohnfunktion der Bedarf an Grünflächen steigt (vgl. Kapitel 2.4.1). Neben der quantitativen Angabe zur Bevölkerung ist dabei auch die Anzahl der Wohnungen je Wohngebäude von Interesse.

Für den Indikator „Bodennutzung“ legen die Städte und Gemeinden die Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung in einem Flächennutzungsplan fest. Er differenziert verschiedene Arten der Bodennutzung. Die Regelungen hierzu finden sich in § 5 Abs. 2 BauGB. Danach werden u. a. Flächen für Bebauung, Verkehr, Sport- und Spielbereiche, Grün- und

Parkflächen sowie die forst- und landwirtschaftliche Nutzung ausgewiesen. Die für die Bebauung ausgewiesenen Areale werden nach der allgemeinen und der besonderen Art der baulichen Nutzung unterteilt. Weitergehende Differenzierungen hierzu werden in § 1 Baunutzungsverordnung (BauNVO) aufgeführt. Die Unterteilung nach der allgemeinen Art der baulichen Nutzung umfasst neben Sonderbauflächen und gemischten Bauflächen auch die Ausweisung von Wohnbauflächen und gewerblichen Bauflächen. Nach der besonderen Art der Nutzung werden verschiedene Arten von Wohngebieten, Gewerbe- und Industriegebieten unterschieden.

Die unterschiedlichen Nutzungen stellen verschiedenartige Ansprüche an das Stadtgrün (vgl. Kapitel 2.4.1). Während innerhalb des Wohnumfelds der Gestaltungs- und Erholungswert im Vordergrund steht, liegt der Fokus zur Kompensation der negativen Einflüsse von Verkehr, Gewerbe und Industrie auf den positiven klimatischen Wirkungspotenzialen innerstädtischer Grünstrukturen. Der Indikator „Bodennutzung“ als „äußerer Einfluss“ auf den Erfolg des „operativen Grünflächenmanagements“ lässt die Verhältnisse der bestehenden unterschiedlichen Nutzungsformen in den Fokus rücken. Das umfasst die quantitativen Verhältnisse von Wohn-, Industrie-, Verkehrs- und Erholungsflächen. Die Verteilung vermittelt einen Eindruck der vorherrschenden Nutzungsart und lässt Vermutungen bzgl. der notwendigen Funktionen des städtischen Grüns zu. Zuwachsraten der Nutzungsarten lassen Entwicklungstendenzen ableiten. Aus den Ausführungen können die städtebaulichen Zielsetzungen Wohnen und Wirtschaft als wichtige Bereiche abgeleitet werden.

Die Ausrichtung der Städte und Gemeinden auf eine der beiden Funktionen wird innerhalb dieser Ausarbeitung durch den Indikator „Städtebauliches Profil" eingehender untersucht und ergänzt damit den Indikator „Wohnfunktion“. Der Ansatz bezieht sich auf die Aussage, dass auch die Funktionen von urbanem Grün sich weitgehend auf die positive Beeinflussung der Lebenssituation der Wohnbevölkerung, auf die Attraktivitätssteigerung für Wirtschaftsbetriebe und –unternehmen und die Kompensation ihrer schädlichen Emissionen für die Bevölkerung beziehen (vgl. Kapitel 2.4.1). Die Ausprägung der Wohnfunktion wird zum einen durch die Größe von Wohneinheiten und zum anderen durch die nachfrageabhängige Höhe des Grunderwerbs- und Mietpreisniveaus ausgedrückt (vgl. Kapitel 2.5.2). Darüber hinaus kann sich die Attraktivität als Wohnstandort im allgemeinen Bevölkerungswachstum und dem Pendlersaldo, d. h. im Verhältnis ein- und auspendelnder Beschäftigter widerspiegeln. Ein weiteres Item für die Nachfrage als Wohnort kann auch die Einnahme von Steuermitteln über die Zweitwohnungssteuer sein.

Durch die zusätzliche Betrachtung der Entwicklung und der Anteile von Wohn- und Nichtwohnfläche innerhalb von Gebäuden sowie Erhebungen zur Bestandsveränderung von Wohngebäuden kann die Bedeutung der Kommune als Standort hinsichtlich der Wohnfunktion abgeleitet werden. Ergänzend wird die Altersstruktur der Gebäude betrachtet, um einen Eindruck über das Verhältnis von Alt- und Neubaubestand zu erhalten und dadurch die Bedeutung der jeweiligen Gebäudekategorien und dem Zeitgeist der Stadtplanung für den Standort abzuleiten. Diese Items werden unter dem Indikator „Wohnfunktion“ zusammengefasst. Sowohl der Indikator „Wohnfunktion“ als auch der Indikator „Bodennutzung“ beschreiben mit ihren Items die Merkmale der vorherrschenden Funktion (Wohnen/Gewerbe) in den Städten und Gemeinden. Tabelle 7 stellt die Variable „Städtebau“ inhaltlich dar.

Tabelle 7: Zusammenfassung der Variablen „Städtebau“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Städte-bau	Verstädterungs-grad	• Bevölkerungsdichte • Dichte der Wohneinheiten • Verstädterungsgrad	• Nutzungsintensität • Nutzungsdruck • Bedarf an öffentlichem Grün
	Bodennutzung	• Art der Nutzung (qualitativ) • Anteil der Nutzung (quantitativ) • Ausprägung der Anteile Wohn- und Nichtwohnfläche • Altersstruktur der Bebauung	• Funktionen innerstädtischer Grünflächen • gärtnerische Anforderungen an die Grünflächenpflege • Zeitgeist der Stadtplanung
	Städtebauliches Profil	• Schwerpunkt Wohnfunktion oder Wirtschaftsstandort • Größe der Wohneinheiten • Grunderwerb- und Mietpreisniveau • Bevölkerungswachstum • Pendlersaldo • Zweitwohnsitzsteuer	• Attraktivität als Wohnstandort • Ansprüche an innerstädtisches Grün
	Wohnfunktion	• quantitative Entwicklung des Bestands • Preisniveau • Größe der Wohneinheiten	• Attraktivität als Wohnstandort • Wohngebäudestruktur

Die Variable „Wirtschaft“ als weiterer „äußerer Einfluss“ ist breit gefächert, denn die Anforderungen an die Standortbedingungen sowie das städtische Grün als Standortfaktor sind nicht homogen. Die Städte und Gemeinden haben aufgrund der finanziellen Vorteile durch die Gewerbesteuer und zur Generierung von Arbeitsplätzen für die örtliche Bevölkerung ein Interesse, erfolgreiche Unternehmen an sich zu binden (vgl. Kapitel 2.5.2). Neben der Gewerbesteuer werden die Kommunen an der Umsatzsteuer beteiligt, was seit dem 01.01.2018 durch einen festgelegten Schlüssel erfolgt. Die Zuteilung richtet sich nach dem Gewerbesteueraufkommen, der Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigten (SvB) und der Summe der sozialversicherungspflichtigen Entgelte (BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN 2018). Daraus lässt sich folgern, dass die Kommune an der Ansiedlung gewinnträchtiger und Arbeitsplatz intensiver Betriebe mit qualifizierten und gut bezahlten Arbeitsplätzen interessiert ist. Die Variable unterteilt sich in folgende vier Indikatoren:

- Kommunale Einnahmen
- Gesundheitswesen
- Strukturelle Ausprägung
- Tourismus

Der Indikator „kommunale Einnahmen“ kann anhand verschiedener Items zur Höhe der vereinnahmten Gewerbesteuer und dem kommunalen Anteil an der Umsatzsteuer gemessen werden. Hierdurch werden die monetären Auswirkungen der Städte und Gemeinden hinsichtlich der angesiedelten örtlichen Unternehmen und Betriebe betrachtet. Dies wird ergänzt durch die Betrachtung des Indikators „strukturelle Ausprägung“, der sich auf die Zusammensetzung der örtlichen Wirtschaft bezieht. Er wird anhand der Anzahl der SvB, der Anzahl von Gewerbesteuer zahlenden Betrieben und Unternehmen sowie deren räumliche Ausdehnung ausgedrückt. Über die Zusammensetzung der qualitativen Wirtschaftsstruktur gibt die Verteilung der Betriebe und Unternehmen auf den primären, sekundären und tertiären

Sektor Auskunft. Eine weitergehende Differenzierung in verschiedene Wirtschaftszweige lässt ein detaillierteres Bild über die betrieblichen Schwerpunkte der ansässigen Unternehmen zu (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018a).

Innerhalb der Variablen „Wirtschaft“ bestehen in besonderem Maße Abhängigkeiten zwischen der grünen Infrastruktur und den Indikatoren „Tourismus“ und „Gesundheitswesen“. Letzterer bezeichnet den Sektor des Kur- und Reha-Bereichs. Die ästhetische Funktion von Grün ist für das Image der Stadt und damit im Werben um Besucher und Patienten ein wichtiger Faktor (vgl. Kapitel 2.4.1). Daher müssen beide Bereiche besonders betrachtet werden. Das gilt auch für wirtschaftliche Strukturen, die einen großen Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften aufweisen. Diese profitieren bei der Personalakquise von einem positiven Image der Kommune als Wohnstandort (vgl. Kapitel 2.5.2). Ein großer Anteil derartiger Arbeitsplätze gilt als Voraussetzung für eine innovative und flexible Wirtschaft, wogegen ein hoher Anteil gering qualifizierter Arbeitsplätze für einen Wirtschaftsstandort aufgrund des Fehlens derartiger Attribute als nachteilig gilt (MÖSGEN 2008). Die Variable „Wirtschaft“ wird gemäß Tabelle 8 definiert.

Tabelle 8: Zusammenfassung der Variablen „Wirtschaft“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Wirtschaft	Kommunale Einnahmen	• Höhe des Gewerbesteueraufkommens • Höhe des kommunalen Anteils an der Umsatzsteuer	• Relevanz der Wirtschaft für die kommunalen Einnahmen • Größe und Bedeutung von Betrieben und Unternehmen
	Gesundheits-wesen	• Status als Heilort • Anzahl von Kur- und Reha-Einrichtungen in der Kommune • Anteil der Betriebe an der Umsatzsteuer • Anteil der Unternehmen und SvB im Bereich des Gesundheitswesens	• Auswirkungen der Ausprägung der Kommune als Gesundheitsstandort
	Strukturelle Ausprägung	• Anzahl von Arbeitsplätzen • Größe von Nichtwohngebäuden • Anzahl von Betrieben und Unternehmen • Qualität der vorhandenen Arbeitsplätze • Ausprägung der Wirtschaftssektoren	• Innovation und Flexibilität • Ansiedlung zukunfts-weisender Wirtschaftszweige • Image der Kommune als Wirtschaftsstandort
	Tourismus	• Lage in touristischen Gebieten • Wirtschaftskraft von Betrieben aus dem Bereich Tourismus • Bedeutung des Tourismus bei Gewerbesteueraufkommen • Anteil von in- und ausländischen Gästen	• Auswirkungen der Ausprägung der Kommune als Tourismusstandort

Die Qualifikation der Bevölkerung ist auch bei der Betrachtung der Variablen „Sozialstruktur“ der Städte und Gemeinden, einem weiteren Themenfeld der „äußeren Einflüsse“, relevant. Der Fokus der Betrachtung wechselt allerdings von der qualifizierenden Beurteilung angesiedelter Arbeitsplätze und deren Wertschöpfung hin zur örtlichen Wohnbevölkerung und ihrem Anteil hochqualifizierter, einkommensstarker Bürgerinnen und Bürger. Die „Sozialstruktur“ wird in zwei Indikatoren unterteilt:

- Soziales Gefüge
- Einkommensstruktur

Der Indikator „Soziales Gefüge“ fokussiert die Sozialstruktur der Kommunen hinsichtlich ausgewählter Bevölkerungsgruppen. Maßgeblich für die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ ist es, dass die Gruppierungen die städtische Grün- und Freiflächen intensiv nachfragen und nutzen. Dazu gehören u. a. Familien mit Kindern. Die ausreichende Verfügbarkeit von Grün- und Erholungsflächen gilt als Kriterium für ein positives Wohnumfeld (BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND 2012, S. 18 ff.). Eine große Bedeutung haben Grünanlagen auch bei älteren Bürgerinnen und Bürgern, während die Jugendlichen unter 18 Jahren diesen eher eine geringere Bedeutung zugestehen. Ergänzt werden die aufgeführten Gruppen durch Einwohner, die keinen oder nur einen beschränkten Zugriff auf privates Grün haben. Die Bedeutung öffentlicher Grünanlagen steigt bei zunehmender Größe der Städte und durch abnehmende Grünversorgung im privaten Bereich. Insgesamt ist die Bedeutung dieses Faktors in den letzten Jahren gestiegen (DEUTSCHE GARTENAMTSLEITERKONFERENZ E.V. 2014, S. 8 ff.).

Wichtig für die Städte und Gemeinden hinsichtlich der Verbesserung ihrer Einnahme- und Ausgabensituation sind die Qualifikation und das Einkommen ihrer Einwohner. Die Kommunen profitieren neben den Einnahmen durch Gewerbe- und anteiliger Umsatzsteuer auch vom Lohn- und Einkommensniveau. Begründet wird dies durch die Regelungen in Art. 106 Abs. 5 GG. Danach erhalten die Kommunen anteilig Einnahmen von der Einkommensteuer auf der Basis der Einkommensteuerleistung der Einwohner. Der Indikator „Einkommensstruktur“ fasst diese Aspekte zusammen.

Für wirtschaftlich schwache Schichten fallen Sozialleistungen, wie bspw. Wohnkosten auf der Grundlage der Hartz-4-Gesetzgebung, Kinder- und Jugendhilfe sowie Sozialhilfe an. Die Kostentragung wird im SGB und auf der Ebene der Landesgesetzgebung geregelt. Danach ist die Grundsicherung gemäß SGB II, die Jugendhilfe gemäß SGB VII und die Sozialhilfe gemäß SGB XII durch kreisfreie Städte und Kreise zu tragen. Die Kreise erheben von den angehörigen Kommunen für nicht durch andere Erträge gedeckte Aufwendungen eine jährliche Kreisumlage nach § 56 KrO. Die Kreisumlage berechnet sich aus der Steuerkraft der Kommunen und ihren Schlüsselzuweisungen. Damit werden die kreisangehörigen Kommunen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit wegen der steigenden Ausgaben im Sozialbereich zunehmend belastet. In NRW lagen die Belastungen der Kreise und kreisfreien Städte in 2012 zwischen 35 % und 52 % des Haushalts. In welcher Höhe der kommunale Haushalt belastet wird, wird durch die Wirtschafts- und Sozialstruktur der direkt zuständigen oder angeschlossenen Kommunen stark beeinflusst (BERTELSMANN STIFTUNG 2015).

Diese Belastung erhöht sich zusätzlich durch Leistungen für Asylbewerber nach dem Gesetz zur Ausführung des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG), die direkt durch die Städte und Gemeinden zu zahlen sind. Zusammen führt dies zu einer erheblichen Mittelbindung, durch welche die Möglichkeiten für andere Ausgaben und Investitionen beeinflusst werden können. Das kann auch das „operative Grünflächenmanagement“ in seiner Arbeit einschränken, weil für notwendige Aufgaben keine finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Ausgaben für bedürftige Einwohner der Kommune fallen ebenfalls unter den Indikator

„Einkommensstruktur“. Damit hat der Aspekt des Vermögens und des Einkommens der Bürgerinnen und Bürger einer Kommune bei der inhaltlichen Definition der „äußeren Einflüsse“ eine Relevanz, weil er die finanziellen Möglichkeiten und Belastungen der Städte und Gemeinden beschreibt. Die Variable „Sozialstruktur“ gliedert sich gemäß Tabelle 9.

Tabelle 9: Zusammenfassung der Variablen „Sozialstruktur“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Sozial-struktur	Soziales Gefüge	• altersspezifische Merkmale der Bevölkerung • Haushalte mit Kindern • Qualifikation der Einwohner • Wohnsituation	• Verhalten finanzschwacher Bevölkerungsschichten • Konkurrenz bei der Mittelzuweisung • Einschränkung bei der finanziellen Ausstattung • Nachfrage und Nutzerverhalten • Altersstruktur der Bevölkerung • Grad der privaten Grünversorgung
	Einkommens-struktur	• hochqualifizierte Arbeitnehmer am Wohnort • Höhe vereinnahmter Einkommensteuer	• Attraktivität als Wohnstandort • Verhalten finanzstarker Bevölkerungsschichten

Eine letzte Variable bildet im Rahmen dieser Ausarbeitung die „Umwelt“. Hierunter werden natürliche Klima- und Witterungseinflüsse zusammengefasst. Sie teilt sich in zwei Indikatoren:

- Räumliche Lage
- Klima

Bereits vor der Diskussion um die sich verändernden Klimabedingungen beeinflussten die topographische und naturräumliche Lage und die daraus resultierenden Klima- und Umweltfaktoren die Entwicklung von Städten und Gemeinden. So ermöglichen bspw. die Höhenlagen der Mittelgebirgszüge des Sauerlands den dortigen Kommunen den Aufbau einer Wintersportindustrie (SKILIFTKARUSSELL WINTERBERG 2018). Dagegen ist wegen der anstehenden Böden und in Verbindung mit dem milden, sonnigen Klima in der Gegend südlich von Bonn, dem Siebengebirge, der kommerzielle Anbau von Weintrauben und die Herstellung von Wein möglich. Beides prägt die dortigen Kommunen und die angrenzende Region. Dabei sind die Umwelt und das Klima durch die Kommune nicht oder nur bedingt beeinflussbar. Im Besonderen wirkt das Klima auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, weil die Temperatur und der Niederschlag bei der Planung und Unterhaltung der Bepflanzung berücksichtigt werden müssen (vgl. Kapitel 2.4.2). Für den Indikator „räumliche Lage“ kann damit eine Wirkung auf den „betrieblichen Erfolg“ vermutet werden.

Der Indikator „Klima“ beschreibt den mittleren Zustand aller wetterbedingten Erscheinungen innerhalb eines definierten Gebiets oder an einem definierten Ort (DEUTSCHER WETTERDIENST 2018). Damit ist eine Komponente in diesem Bereich die räumliche Verortung der Städte und Gemeinden sowie die Zuordnung zu Natur- und Klimaräumen. Die städtischen Grün- und Freiflächen spielen dabei, insbesondere wegen der zunehmenden Überhitzung städtischer Bereiche eine wichtige Rolle bei der Vorsorge gegen die zukünftigen Klimarisiken (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) 2015, S. 54 f.). Schon immer wurde das „operative Grünflächenmanagement“ durch die Arbeit mit und an der Pflanze durch das Klima beeinflusst. Insbesondere Temperaturen und Niederschlag spielen für das Pflanzenwachstum und damit für das Arbeitsaufkommen in der Grünunterhaltung eine wichtige Rolle, was durch den Indikator „Temperatur und Niederschlag“

berücksichtigt wird. Die natürlich anstehenden Bodenverhältnisse sind dagegen von geringerem Interesse, weil die Mehrzahl städtischer Pflanzenstandorte infolge baulicher Eingriffe anthropogen beeinflusst wurden (PIETSCH & KAMIETH 1991, S. 20 ff.). Tabelle 10 zeigt die Zusammenfassung der Variablen „Umwelt“.

Tabelle 10: Zusammenfassung der Variablen „Umwelt“ als „äußerer Einfluss“

Variable	Indikator	Inhaltliche Definition	Untersuchter Einfluss
Umwelt	Räumliche Lage	• geographische Länge und Breite • naturräumliche Haupteinheit • mittlere Höhe	• Topografie • räumliche Lage
	Klima	• Länge der Vegetationsperiode • Temperatur (unterschiedliche Ausprägungen) • Niederschlag (unterschiedliche Ausprägungen)	• abiotische Faktoren (Temperatur, Wasser) • Pflanzenstandort • Anforderungen an gärtnerische Unterhaltung

Die innerhalb dieses Kapitels identifizierten unabhängigen Variablen und die definierten Indikatoren bilden die Grundlage für die nachfolgende Überprüfung der tatsächlichen Wechselwirkungen mit dem „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“. Allerdings sind für die Indikatoren der „äußeren Einflüsse“, analog den „inneren Einflüssen“, im weiteren Verlauf konkrete Items zu ermitteln, die durch operationalisierbare Informationen eine entsprechende Untersuchung ermöglichen. Weil dieser Untersuchungsschritt thematisch außerhalb der hier behandelten Definition angesiedelt ist, erfolgt diese Konkretisierung sowohl für die „äußeren Einflüsse“ als auch für die „inneren Einflüsse“ im Rahmen eines gesonderten Kapitels (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5).

3.2 Theorie und Hypothesen

Nachdem in dem vorhergegangenen Kapitel die im Rahmen dieser Arbeit verwendeten spezifischen Begrifflichkeiten wie „Betrieb“, „operatives Grünflächenmanagement“, „betrieblicher Erfolg“ sowie „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“ definiert wurden, kann auf dieser Grundlage nachfolgend die Theorie über die Zusammenhänge zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ und den „inneren Einflüssen“ und „äußeren Einflüssen“ aufgestellt werden. Dazu werden im Folgenden vier Hypothesen erarbeitet anhand derer die Theorie überprüft wird.

Die Arbeit begründet sich auf die Grundsätze des kritischen Rationalismus. Dieser geht von einem gesetzmäßigen Handeln der Menschen und dem Bestehen kausaler Zusammenhänge aus. Damit steht er den Ansätzen der qualitativen Sozialforschung entgegen, die von menschgemachten Strukturen ausgehen, welche ständigen Beeinflussungen unterliegen und sich damit in einem stetigen Veränderungsprozess befinden. Der kritische Rationalismus bedient sich dabei der quantitativen Forschung. Mit ihr werden Bedingungen der Lebenswirklichkeit erfasst, um zuvor aufgestellte Hypothesen systematisch nachzuweisen. Dabei wird immer nur ein begrenzter Ausschnitt der Realität betrachtet. Die Hypothesen müssen derart formuliert werden, dass eine Überprüfung und ggf. die Widerlegung durch nachfolgende Forschungsarbeiten möglich sind (MAYER 2013, S. 16 ff.). Die Verwendung dieses wissenschaftstheoretischen Ansatzes liegt nahe, weil der Ausgangspunkt der vorliegenden Forschungsarbeit die Überprüfung von Wechselwirkungen und Einflüssen auf eine betriebliche Entwicklung ist, die erfasst und bewertet werden soll. Dabei spielt das menschliche Verhalten eine wesentliche Rolle, weil der „Betrieb“ dadurch geprägt wird. (DAUTZENBERG et al. 2018). Gerade weil hierbei von dem Bestehen von Gesetzmäßigkeiten ausgegangen wird, ist der Ansatz des kritischen Rationalismus der qualitativen Sozialforschung vorzuziehen.

Die in der Praxis vorherrschende Anwendung von Benchmark-Bewertungen und die damit einhergehende Reduktion des „betrieblichen Erfolgs“ auf betriebswirtschaftliche Aspekte erscheinen vor dem Hintergrund der zahlreichen steuerungsrelevanten Bereiche als zu einseitig (vgl. Kapitel 2.2). In der Praxis gilt der Status quo der Bewertung in weiten Teilen betroffener Fachabteilungen als unbefriedigend. Eine Initiative des VKU verfolgt das Ziel, die Nachvollziehbarkeit bei der Leistungserbringung kommunaler Betriebshöfe zu erreichen. Hierzu wurde in 2016 der Arbeitskreis „Baubetriebshöfe“ gegründet und eine bundesweite Erhebung zu organisatorischen und leistungsbezogenen Themenstellungen durchgeführt (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 5). Die Ergebnisse wurden im Dezember 2018 erstmalig veröffentlicht.

Der Forschungsbedarf lässt sich aber auch aus der Vielzahl von Rückmeldungen ableiten, die durch die Teilnehmer der Erhebung zum „betrieblichen Erfolg“ im Rahmen der vorliegenden Forschungsarbeit in Form von Anmerkungen zum Ausdruck gebracht wurden. Insgesamt 45,7 % (N=16) der Kommentare teilnehmender Kommunen thematisieren die Probleme bei der Generierung von Kennzahlen. Bei der Abfrage einfacher betriebswirtschaftlicher Kennzahlen gaben die Teilnehmer zu 71 % der abgefragten Werte (N=179) keine Angaben an. Die Quote fehlender Werte im Bereich einfacher Personalkennzahlen lag hingegen nur bei 15,9 % (N=20). Die Ergebnisse werden gestützt durch die Erfahrungen des VKU. Dieser verweist hinsichtlich der durch ihn erhobenen Betriebsdaten auf die Situation in vielen Kommunen, die sich bzgl. der Verfügbarkeit belastbarer Leistungs- und Flächendaten noch im Aufbau der erforderlichen Datenbestände befinden (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 9).

Die Gemengelage aus unterschiedlichen Interessensgruppen, der Verfolgung kommunaler Entwicklungsziele mit zum Teil divergierenden fachlichen und betriebswirtschaftlichen Aspekten, der Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation sowie den betriebswirtschaftlichen Anforderungen an die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, begründen die Forschung zum „betrieblichen Erfolg“ und seinen Wechselwirkungen (zur ausführlichen Erläuterung siehe Kapitel 2.1.5). Abbildung 32 verdeutlicht die Problematik der Kennzahlenverfügbarkeit.

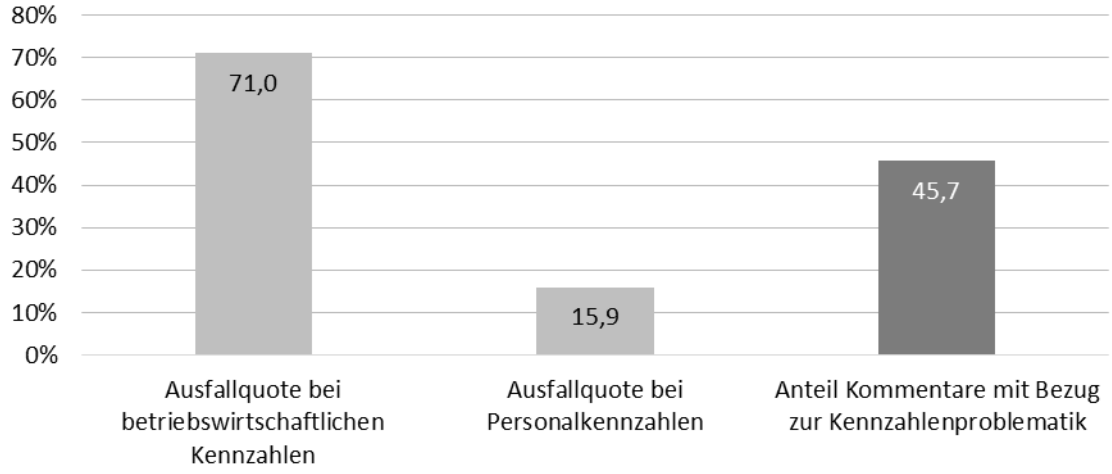


Abbildung 32: Ausfallquote bei Kennzahlen und Anteil von Kommentaren nach Themenbereichen

Aufgrund der bestehenden Forschungslücke wird die inhaltliche Themenstellung der Arbeit im Weiteren auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ forciert. Es gilt zum einen die relevanten Bereiche des „betrieblichen Erfolgs“ abzuleiten, zu erheben und zu operationalisieren (vgl. Kapitel 3.3). Zum anderen ist zu untersuchen, ob es Wechselwirkungen zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ und den verschiedenartigen „inneren Einflüssen“ und „äußeren Einflüssen“ gibt. Während wirtschaftliche Betriebe der Kommunen

regelmäßig Thema von wissenschaftlichen Betrachtungen sind (vgl. Kapitel 2.1), findet sich über die Abhängigkeiten des Erfolgs nichtwirtschaftlicher Organisationseinheiten wenig Konkretes. Dies gilt im Besonderen für den Bereich des kommunalen Grünflächenmanagements.

Daher kann derzeitig für das Grünflächenmanagement keine Rechtsform benannt werden, die den optimalen Organisationsrahmen für die auszuführenden Tätigkeiten bildet. Bedingt durch die andauernde Suche der Städte und Gemeinden nach einem optimalen Organisationsrahmen (vgl. Kapitel 2.4.3) leitet sich die Frage ab, ob es eine übergreifende Rechts- oder Organisationsform gibt, die aufgrund der Anforderungen und der Arbeitsweise des „operativen Grünflächenmanagements“ (vgl. Kapitel 2.4.2 und Kapitel 3.1.1) als die beste Form angesehen werden kann. Daneben stellt sich die Frage, ob Einflüsse bestehen, die derart auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ wirken, dass dadurch seine Entwicklung in unbekanntem Umfang bereits vorgezeichnet ist. Dies könnte die bundesweite starke Differenzierung der heute bestehenden Organisationsformen im Grünflächenmanagement und die unterschiedlichen Bezeichnungen erklären (vgl. Kapitel 2.4.3). Es ist daher nicht abwegig, dass es aus der Organisation kommende oder von außen einwirkende Parameter gibt, die eine Entwicklung begünstigen oder hemmen.

Die Theorie dieses Forschungsprojekts soll die vorgenannten Ansätze ordnen und als Grundlage der nachfolgenden Ausarbeitung dienen. Sie besagt, dass der „betriebliche Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ nicht durch die Art der betrieblichen Rechts- oder Organisationsform beeinflusst wird. Diese gibt zwar den rechtlichen Organisationsrahmen des „Betriebs“ an, beeinflusst aber die Entwicklung des in ihm enthaltenen „operativen Grünflächenmanagements“ nicht. Dagegen bestehen einwirkende „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“, die den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ positiv oder negativ beeinflussen. Daneben begründet sich der „betriebliche Erfolg“ auch im gegenseitigen Zusammenspiel seiner Variablen. Defizite innerhalb einer Variablen wirken sich auf andere Variablen aus und verhindern den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Beurteilungsgrundlage für den „betrieblichen Erfolg“ kann dabei aufgrund der Vielschichtigkeit der Aufgabe nicht ausschließlich betriebswirtschaftlich orientiert sein, sondern erfordert ein komplexeres Beurteilungsschema.

Die Theorie lässt sich in vier Hypothesen zerlegen, die durch die Forschungsarbeit belegt werden sollen:

1. Wenn das „operative Grünflächenmanagement“ erfolgreich arbeitet, dann geschieht dies unabhängig von der gewählten Rechts- / Organisationsform des „Betriebs“.
2. Wenn bestimmte „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“ auf das „operative Grünflächenmanagement“ einwirken, dann beeinflussen sie den „betrieblichen Erfolg“.
3. Wenn in einer Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ Defizite bestehen, dann wirkt sich das auf andere Variablen aus.
4. Wenn der Erfolg des „operativen Grünflächenmanagements“ erhoben werden soll, ist ein stark Benchmarking-orientiertes Beurteilungssystem betriebswirtschaftlicher Kennzahlen wegen der mangelnden Datenverfügbarkeit und der Vielschichtigkeit der Aufgabe hierzu nicht ausreichend geeignet.

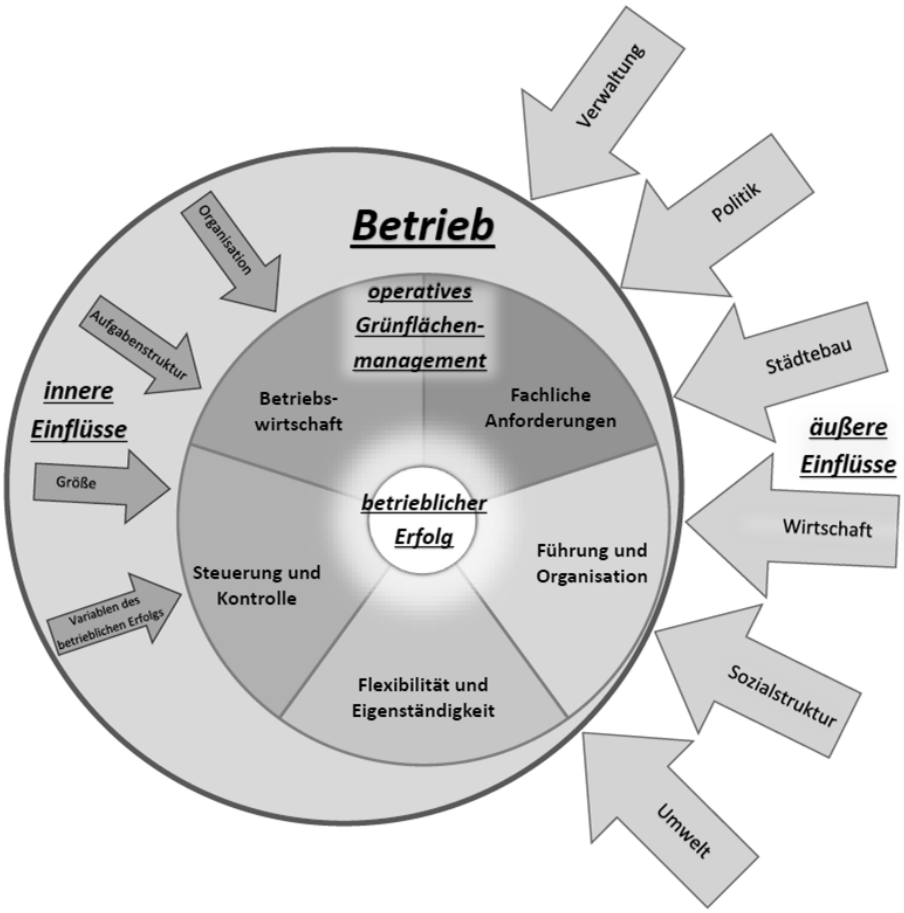


Abbildung 33: Modell zum „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“

Das dargestellte Modell (Abbildung 33) visualisiert die Problemstellung. Innerhalb des Betriebs ist das „operative Grünflächenmanagement“ der einzige Inhalt oder als ein Teilbereich neben anderen Aufgaben organisatorisch eingebettet. Das „operative Grünflächenmanagement“ kann innerhalb des Betriebs einen unterschiedlichen Stellenwert besitzen, der davon abhängt, welchen quantitativen Anteil der Aufgabenbereich innerhalb des Betriebs einnimmt. Dieses Verhältnis wird im Rahmen dieser Arbeit durch das Verhältnis von Mitarbeitern und vom Budget ausgedrückt. Neben diesen objektiv messbaren Einordnungen gibt es noch eine subjektive Einschätzung des „operativen Grünflächenmanagements“ über seinen eigenen Stellenwert im Betrieb. Diese Einschätzung spiegelt das Selbstbewusstsein des „operativen Grünflächenmanagements“ wider, indem es sich mehr oder weniger Bedeutung zumisst. Die objektiv messbaren Größenverhältnisse und der subjektiv ermittelte Stellenwert bestimmen die Bedeutung, die das „operative Grünflächenmanagement“ im „Betrieb“ besitzt.

Der „betriebliche Erfolg“ besteht aus den nachfolgenden fünf Variablen, die gemeinsam die positive oder negative Entwicklung des „operativen Grünflächenmanagements“ charakterisieren (vgl. Kapitel 3.1.2):

- Fachliche Anforderungen
- Führung und Organisation
- Flexibilität und Eigenständigkeit
- Steuerung und Kontrolle
- Betriebswirtschaft

Ihnen kommt eine doppelte Rolle zu, weil sie zum einen durch die entsprechende Operationalisierung (vgl. Kapitel 3.3) in Summe die Messgröße für den Vergleich des „betrieblichen Erfolgs“ abbilden, zum anderen in der jeweiligen einzelnen Betrachtung „innere Einflüsse“ darstellen, bei denen Wechselwirkungen untereinander vermutet werden. Eine solche Vermutung liegt nahe, weil in der Literatur häufig die divergierenden Ziele der Aufgabenerledigung und der kommunalen Kontrolle als Problem des kommunalen Handelns diskutiert werden (vgl. Kapitel 2.1.4).

Neben den Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ gibt es weitere „innere Einflüsse“, die im betrieblichen Gefüge Wechselwirkungen erzeugen können. Sie entstehen innerhalb des „Betriebs“ und wirken von dort auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, wie bspw. die Zusammensetzung des Aufgabenportfolios des „Betriebs“ oder das Leistungsspektrum des „operativen Grünflächenmanagements“. Weitere „innere Einflüsse“ sind u. a. die Rechtsform und die Teilnahme am Stärkungspakt (vgl. Kapitel 3.1.3). In allen Fällen können Synergien Einflüsse auf die Organisation oder die Aufgabenerledigung des „operativen Grünflächenmanagements" haben und den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ positiv oder negativ beeinflussen. Die „inneren Einflüsse“ wirken mit unterschiedlicher Intensität auf die Variablen. Es werden zwischen den Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ und den „inneren Einflüssen“ Abhängigkeiten vermutet. Dadurch werden die Variablen positiv oder negativ beeinflusst.

Im Gegensatz zu den „inneren Einflüssen“ liegen die „äußeren Einflüsse“ nicht im Verantwortungsbereich des „Betriebs“ oder des „operativen Grünflächenmanagements“. Sie werden nicht aus ihnen heraus begründet, sondern erhalten ihre Relevanz durch die Interaktion des „operativen Grünflächenmanagements“ mit der umgebenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umwelt. Innerhalb eines iterativen Prozesses werden nachfolgende sechs Variablen mit einer Nähe zur Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ identifiziert (vgl. Kapitel 3.1.4).

- Verwaltung
- Politik
- Städtebau
- Wirtschaft
- Sozialstruktur
- Umwelt

Bei allen Variablen wird durch die Verbindung zum „operativen Grünflächenmanagement“ das Potenzial gesehen, den „betrieblichen Erfolg“ zu beeinflussen. Keine Berücksichtigung findet hingegen die übergeordnete Rechtslage durch die Ländergesetzgebung im Bereich kommunaler Unternehmen. Da sich die Betrachtung auf Städte und Gemeinden in NRW beschränkt, spielt ihr Einfluss innerhalb dieses Forschungsprojekts keine Rolle (vgl. Kapitel 3.1.1). Weitere potenzielle äußere Einflüsse bleiben aus Gründen des handhabbaren Umfangs in dieser ersten explorativen Untersuchung unberücksichtigt.

3.3 Erhebung des „betrieblichen Erfolgs“

Um die vorgenannte Theorie zu belegen und dazu die Hypothesen hinsichtlich ihres Zutreffens zu prüfen, sind verschiedene Erhebungen notwendig, die in den nachfolgenden Kapiteln erläutert werden. Um eine Erhebung zum „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ der Kommunen durchzuführen und um vergleichbare Ergebnissen zu erhalten, muss der durch Variablen und Indikatoren inhaltlich definierte Begriff (vgl. Kapitel 3.1.2) operationalisiert werden. Dies wird unter Anwendung des Verfahrens zur quantitativen Sozialforschung (vgl. Kapitel 3.2), durch die sog. dimensionale Analyse erreicht. Zu dieser zählt bereits die vorgenommene Zerlegung des theoretischen Begriffs in die Variablen und

Indikatoren. Dabei sind sowohl die Variablen als auch die Indikatoren derart zu wählen, dass zwischen den betrachteten Organisationsformen Unterschiede möglich sind (KONEGEN & SONDERGELD 1985, S. 50 ff. MAYER 2013, S. 13 und 74 ff.). Ein letzter, noch fehlender Schritt ist die Bildung sog. Items. Dabei handelt es sich um konkrete Fragen zu thematischen Inhalten der Indikatoren, die von den Teilnehmern beantwortet werden. Mehrere Fragen zu einem Indikator bilden zusammen eine Fragenbatterie mit hinterlegten Punktwerten. Die Skala des Punktwertschemas wird für die Ausarbeitung definiert. Das genaue Vorgehen der Itembildung, der Operationalisierung und der Datenerhebung zum „betrieblichen Erfolg“ innerhalb der Kommunen wird im nachfolgenden Teil dieses Kapitels beschrieben.

Wie bereits im vorherigen Absatz ausgeführt wurde, baut der hier durchgeführte Bearbeitungsschritt auf die Vorüberlegungen der Begriffsdefinition auf. Aus der vorangegangenen inhaltlichen Beschreibung der Indikatoren kann jedoch ohne eine weitere Spezifizierung keine Erhebung erfolgen, die den Untersuchungsgegenstand bewertbar und über das gesamte Teilnehmerfeld vergleichbar abbildet. Um der Mehrschichtigkeit der Bedeutung des theoretischen Begriffs „betrieblicher Erfolg“ gerecht zu werden und die vorherrschende Situation der Kommunen messbar darzustellen, dabei aber Messfehler weitgehend auszugleichen, werden zu jedem Indikator mehrere Items gebildet und zu Fragenbatterien zusammengefasst. Sie werden als geschlossene Fragen formuliert und in einem Fragebogen zusammengestellt. Die möglichen Antworten werden den Teilnehmern als Optionen vorgegeben. Sie basieren auf der Grundlage der Ergebnisse der vorgelagerten Literaturrecherche (vgl. Kapitel 2 und Kapitel 3.1.2). Bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ erfolgt neben der reinen Abfrage von Sachinhalten in Form geschlossener Fragen zusätzlich die Erhebung einfacher, innerhalb der fachspezifischen Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ geläufiger betrieblicher Kennzahlen. Das Vorgehen der Zerlegung der dimensionalen Analyse und die Überführung der Antworten und Kennzahlen in ordinale Werte verdeutlicht das Schema in Abbildung 34.

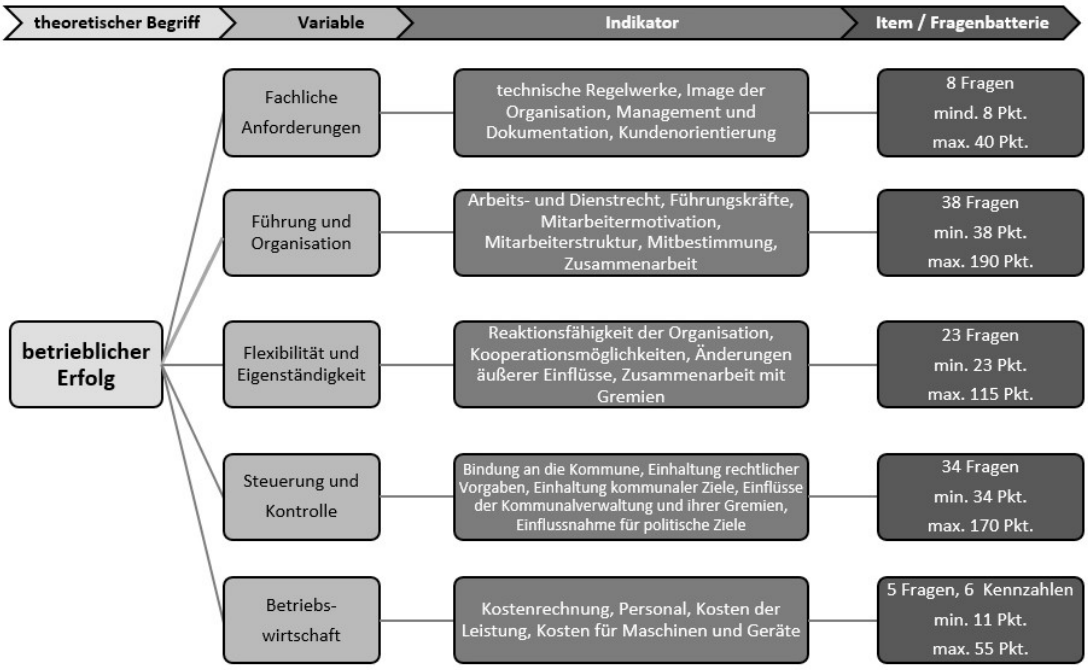


Abbildung 34: Dimensionale Analyse und Operationalisierung des „betrieblichen Erfolgs“

Nur eine zutreffende Antwortoption je Frage kann durch die Teilnehmer markiert werden. Mehrfachnennungen im Bereich der Items sind durch eine entsprechende Formatierung des Dokuments im Portable Document Format (PDF) ausgeschlossen. Der Aufbau der Erhebung

entspricht dem Verfahren der objektiven Fremdeinstufung. Hierbei erfolgt die Einordnung der Angaben der Teilnehmer durch die Messung der Punktzahl der jeweils markierten Antwort.

Durch die Verwendung des PDF-Formats und dem digitalen Versand des Fragebogens per E-Mail entfallen für die Teilnehmer die Kosten für die Rücksendung der Unterlagen. Die ausschließliche Bearbeitung am Personal Computer (PC) entspricht der regelmäßigen Tätigkeit der Zielgruppe und kommt deren Arbeitsweise entgegen. Zur Steigerung der Anwenderfreundlichkeit wird die Formatierung der Eingabefelder derart gestaltet, dass eine Ansteuerung über die Tabulator-Taste möglich ist. Zentrale Inhalte, wie die Organisationsform des Betriebs und der Name der Kommune werden als Pflichtfeld formatiert. Fehlerhafte Eingaben können durch den Teilnehmer jederzeit geändert werden und sind somit bei der späteren Auswertung eindeutig den Antworten zuzuordnen. Der Arbeitsfortschritt beim Ausfüllen des Formulars kann gespeichert werden. Eine Bearbeitung in zeitlich auseinander liegenden Abständen ist möglich. Damit wird die zeitliche Belastung der Zielgruppe berücksichtigt, die eine zusammenhängende Beantwortung des Fragebogens nicht ermöglicht. Alle Maßnahmen sollen dazu dienen, dass potenzielle Teilnehmer nicht durch formale Hürden sowie aus zeitlichen Gründen oder wegen zusätzlicher Kosten von einer Teilnahme absehen.

Die Grundgesamtheit, auf die sich die Hypothesen beziehen, besteht aus den 396 Städten und Gemeinden in NRW. Das Betrachtungsgebiet wird aufgrund der beschriebenen Abhängigkeiten der Rechts- und Organisationsformenwahl mit der Landesgesetzgebung auf die Landesgrenzen NRWs begrenzt (vgl. Kapitel 2.1.3). Durch diese Begrenzung besteht die Möglichkeit der Gesamterhebung aller NRW-Kommunen. Die Auswahl einer Stichprobe anhand ausgewählter Parameter entfällt. Die Chancengleichheit zur Teilnahme wird durch die Gleichbehandlung aller Städte und Gemeinden bei der Akquise hergestellt. Die Zusammensetzung des zu erwartenden Rücklaufs unterliegt dem Zufallsprinzip (zum Verfahren: MAYER 2013, S. 59 ff.).

Die Datenerhebung bei den Kommunen erfolgt als Querschnittserhebung im Zeitraum von Juli bis Oktober 2017 und bezieht sich hinsichtlich der Beantwortung der Fragen auf den aktuellen Status quo der jeweiligen Kommune. Gleiches gilt für die Kennzahlen zum Personalbestand. Die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen beziehen sich hingegen auf das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr. Dabei handelt es sich folglich um Angaben zum Haushaltsjahr 2016. Durch ein integriertes Anschreiben mit Erläuterungen zur Zielsetzung und zum Ablauf des Forschungsprojekts auf der ersten Seite des PDF und einem schriftlichen Hinweis vor dem ersten Abschnitt des Fragebogens soll sichergestellt werden, dass die ausfüllende Person der geforderten Zielgruppe entspricht. Damit wird hinsichtlich der Führungsverantwortung und –ebene sowie der fachlichen Kompetenz im Bereich des „operativen Grünflächenmanagements“ eine Vergleichbarkeit hergestellt und die Vergleichbarkeit der Aussagen zwischen den Kommunen gewährleistet. Gleichzeitig werden für die Teilnehmer die zentralen Begriffe „Betrieb“ und „operatives Grünflächenmanagement“ erläutert. Auf die Definition des Begriffs „betrieblicher Erfolg“ wird verzichtet, um eine Manipulation der Angaben zugunsten eines besseren Ergebnisses zu vermeiden.

Zusätzlich zur formalen Gestaltung des Fragebogens werden weitere Maßnahmen ergriffen, um eine hohe Rücklaufquote zu generieren. Für die Erhebung erfolgt eine umfangreiche Akquise der Städte und Gemeinden in NRW. In einem ersten Schritt werden dazu professionelle Partner als Unterstützer und Multiplikatoren gegenüber den Kommunen eingebunden. Es handelt sich dabei um Organisationen und Unternehmen aus dem Bereich des kommunalen Grünflächenmanagements:

- Institut für Abfall, Abwasser und Infrastrukturmanagement GmbH
- Landesgruppe NRW der Deutschen Gartenamtsleiterkonferenz e. V.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement

Die Partner werden in unterschiedliche Phasen der Bearbeitung eingebunden. Hierzu zählt die Einschätzung des Fragenkatalogs, die Endabstimmung der Fragestellung, die Funktion als Multiplikator gegenüber den angesprochenen Kommunen und die Lieferung von Kennzahlen und Erfahrungswerten hinsichtlich der Beurteilung der erhobenen Personal- und Leistungskennzahlen sowie des Digitalisierungsgrades in den Kommunen.

Zur Beseitigung grundsätzlicher Verständnisprobleme bzgl. der Gestaltung der Fragen und Antworten des Erhebungsbogens und zur Gewinnung von Kenntnissen über die benötigte Bearbeitungszeit wird ein Pretest durchgeführt. Hierzu wurde der Fragebogen im Juni 2017 an drei Kommunen verschickt und durch diese in der 24. Kalenderwoche bearbeitet. Alle Teilnehmer des Pretests wurden um das Ausfüllen der Umfrage und um Rückmeldungen bzgl. der Lesbarkeit, der Verständlichkeit und des zeitlichen Aufwands gebeten. Auf der Grundlage des Feedbacks erfolgte eine Optimierung des Fragebogens. Die Ergebnisse des Pretests waren:

- Bearbeitungszeit bei vorliegenden Kennzahlen ca. 2 Stunden je Fragebogen
- Generierung von Kennzahlen mit individuellem Aufwand
- keine technischen Probleme hinsichtlich digitalem Versand, öffnen und zwischenspeichern der Datei
- keine Verständnisprobleme bei Fragen und Antworten

Aufgrund der Ergebnisse des Pretests wurde die Erhebung nochmals dahingehend geprüft, ob eine zeitliche Entlastung der Teilnehmer möglich sein könnte. Die Abwägung zwischen einem reduzierten Fragenkatalog mit entsprechender zeitlicher Entlastung, dem Verlust von Informationen und der größeren Gefahr von Messfehlern durch zu klein dimensionierte Fragenbatterien wurde zugunsten einer unveränderten Verwendung der ausgearbeiteten Erhebung entschieden. Die zu erhebenden Daten sollen somit primär die qualitativen Anforderungen hinsichtlich ihrer Aussagekraft erfüllen.

Für die Erhebung selber wird der Fragebogen nicht direkt an die Städte und Gemeinden verschickt. Interessierte Teilnehmer haben die Möglichkeit, die Teilnahme per E-Mail formlos anzumelden. In der Folge erhalten sie den Fragebogen per E-Mail-Anhang direkt an die Adresse des Mitarbeiters, der für die Bearbeitung zuständig ist. Der Kontakt wird für Erläuterungs- und Erinnerungsmails sowie für die Zusendung des Abschlussberichts während des Erhebungszeitraumes gespeichert. Die Aufforderung zur Anmeldung, dem zentralen Element der Akquise, kommt den Städten und Gemeinden auf verschiedenen Wegen zu. Maßgebliche Informationen über das Projekt, wie die Zielgruppe, die Forschungsfrage und die Teilnahmemöglichkeiten, finden sich in einem personalisierten Anschreiben an alle Hauptverwaltungsbeamten der NRW-Kommunen. Das Schreiben wird per Post versandt, um sich von anderen, per E-Mail eingesendeten Anfragen abzuheben. Ergänzend erfolgt die Versendung einer Pressemitteilung an verschiedene Fachzeitschriften des kommunalen Grünflächenmanagements und der Kommunalverwaltung. Zielgruppe sind neben den Führungskräften im „operativen Grünflächenmanagement“ auch die Mitarbeiter des Verwaltungsvorstands, insbesondere Hauptverwaltungsbeamte, Beigeordnete und Kämmerer. Damit werden die grünfremden Gruppen angesprochen, die ein Interesse an einer Organisationsoptimierung und an der Senkung der Kosten für die Grünunterhaltung haben. Ergänzt werden die Akquisemaßnahmen durch die Nutzung der Informationskanäle der KGSt und der GALK. Hierbei handelt es sich um E-Mail-Verteiler, Web-Auftritte und projektbezogene Vorträge auf Fachveranstaltungen.

Mit erfolgter Rückmeldung der Kommune wird der Fragebogen umgehend per E-Mail an den gewünschten Kontakt übersendet. Fünf Wochen nach dem ersten Akquiseschreiben erfolgt eine Erinnerung an die Städte und Gemeinden, die zu diesem Zeitpunkt noch nicht reagiert haben. Diese Erinnerung erfolgt erneut durch ein personalisiertes postalisches Anschreiben an die

Hauptverwaltungsbeamten. Sofern daraufhin wiederum keine Rückmeldung erfolgt, werden nach sieben Wochen die betreffenden Kommunen per Rundmail letztmalig erinnert. Die Mailadressen sind über das MIK NRW geprüft und frei verfügbar. Die E-Mail enthält den Fragebogen, damit eine Orientierung über Inhalt und den zu erwartenden Aufwand möglich ist. Auch Kommunen, die eine Anmeldung schriftlich signalisiert, aber den Fragebogen nicht fristgerecht zurückgesendet haben, werden personalisiert per E-Mail erinnert. Einher geht die Verlängerung der Frist um zwei Wochen, um Absagen aus zeitlichen Gründen zu vermeiden.

Die Antworten aus den ausgefüllten Fragebögen werden manuell in eine Excel-Tabelle übertragen. Für die Eintragungen werden festgelegte Punktwerte der jeweiligen markierten Antwortoption verwendet. Dazu müssen die Items, die als kleinste Einheit den theoretischen Begriff „betrieblicher Erfolg“ sowie seine Variablen und Indikatoren definieren, im Sinne einer objektiven Bewertung messbar gemacht werden. Dies wird mit der Operationalisierung der Antworten erreicht (DENZ 1989, S. 6; MAYER 2013, S. 79 f.). Den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten werden anhand einer Rating-Skala die Zahlenwerte eins bis fünf zugeordnet, wobei die Zahl eins dem Wert für die Antwortmöglichkeit entspricht, die im Sinne des „betrieblichen Erfolgs“ die beste inhaltliche Festlegung trifft. Der Punktwert fünf kennzeichnet hingegen Antworten, die dem „betrieblichen Erfolg“ entgegenstehen. Die Zuordnung der vergebenen Punktwerte spielgelt die aus der Literatur abgeleitete Wertigkeit des Inhalts für den „betrieblichen Erfolg“ wider und wird innerhalb dieser Ausarbeitung per Definition vergeben.

Die Unterteilung in fünf Antwortmöglichkeiten orientiert sich an den aktuellen Standards der Meinungsforschung und trägt auch dem Umfang des Fragebogens Rechnung, weil eine weitere Differenzierung der Antworten die zeitliche Belastung steigern würde. Gleichzeitig besteht durch die ungerade Anzahl der Antwortmöglichkeiten die Chance, Unsicherheiten durch eine eher neutrale Beantwortung zu kompensieren. Dadurch soll verhindert werden, dass die Teilnehmer durch den Zwang zu einer eindeutigen Positionierung die Teilnahme an der Untersuchung abbrechen (zum Verfahren: BEREKOVEN et al. 2000, S. 72 ff.). Im Bearbeitungsverfahren kann der Teilnehmer aber zu jeder Zeit seine Antwort ändern. Optional kann eine Frage auch unbeantwortet bleiben. Fehlende Antworten werden, sofern sie nicht im Rahmen einer konkretisierenden schriftlichen oder telefonischen Nachfrage beim Ansprechpartner der Kommune beantwortet und damit nachgetragen werden konnten, mit der Abkürzung „k. A.“ (keine Angabe) gekennzeichnet.

Zur Vermeidung teilnehmerspezifischer Beantwortungsmuster und der damit einhergehenden Verzerrung der Ergebnisse werden die Antworten in der Anordnung ihrer Wertigkeit verändert. Die Rangfolgenumkehr dient der Vermeidung der Übernahme von schematischen Beantwortungsmustern durch die ausfüllende Person. Dabei werden die Fragen mit dem Punktwert 1, die regelmäßig als erste Antwortoption aufgeführt werden als letztes genannt. Die Rangfolgenumkehr wird in unregelmäßigen Abständen über den gesamten Fragebogen hinweg angewendet. Bei der Dateneingabe ist dieser Umstand zwingend zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 3.6). Für die Teilnehmer ist die Rangfolgenumkehr nicht ersichtlich. Der Vermerk „Frage gedreht“ findet sich lediglich auf der Vorlage zur manuellen Übertragung der Antworten, um die Punktwerte korrekt zuzuordnen.

Die Grundlage für das einheitliche Vorgehen der Punktwertzuordnung bei der Dateneingabe ist die Verwendung eines beschrifteten Masterfragebogens, auf dem die Punktwerte den Antwortoptionen der Items zugeordnet sind und der die vorgenommene Rangfolgenumkehr bei der Fragestellung ausweist. Abbildung 35 zeigt exemplarisch einen Ausschnitt des Masterfragebogens:

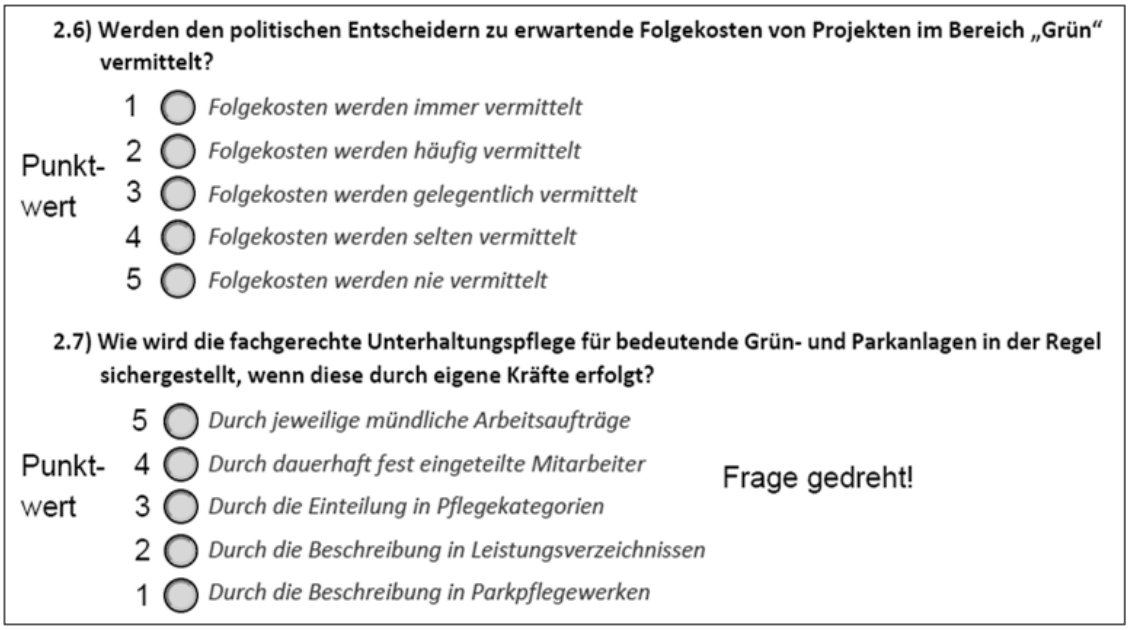


Abbildung 35: Operationalisierung der Items des „betrieblichen Erfolgs“

Durch die beschriebene Operationalisierung können aus den Antworten der Teilnehmer ordinale Daten gewonnen werden. Das Wesen ordinaler Daten besteht darin, dass Kategorien gebildet werden, die gleich große Abstände zueinander aufweisen (MAYER 2013, S. 86 ff.). Sie können unter Anwendung statistischer Verfahren ausgewertet werden (vgl. Kapitel 3.6). Das Vorgehen zur Bildung und Bewertung der Items wird in den nachfolgenden Kapiteln eingehend beschrieben (vgl. Kapitel 3.3.1 bis 3.3.5).

Wie bereits aus der Abbildung 34 ersichtlich wird, ergeben sich für die teilnehmende Kommune in Abhängigkeit der gewählten Antwortmöglichkeiten ein Punktwertspektrum zwischen 114 Punkten und 570 Punkten. Je niedriger die Summe aller Punktwerte je Variable oder über alle Variablen ist, desto größer ist die positive Ausprägung der Variablen bzw. des „betrieblichen Erfolgs“ des Teilnehmers. Die fünf Variablen weisen innerhalb der Erhebung jeweils eine unterschiedliche Anzahl an Fragen auf. Dadurch unterscheiden sie sich auch bzgl. der quantitativen Anteile am Gesamtergebnis. Die Variablen unterliegen damit einer Gewichtung, die nicht willkürlich vorgenommen werden darf, sondern aufgrund der Literaturrecherche definiert wird. Trotz der begründeten Ableitung der Relevanz im Sinne der vorliegenden Forschungsarbeit unterliegt die Skalierung der einzelnen Variablen einem iterativen Entwicklungsprozess[8].

Die Gewichtung begründet sich im Organisationsdilemma (vgl. Kapitel 2.1.4 und Kapitel 2.2.4), welches sich durch divergierende Zielsetzungen der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ sowie „Führung und Organisation“ auszeichnet. Betroffen hiervon ist in der Folge auch die „Flexibilität und Eigenständigkeit“ des „Betriebs“ und des „operativen Grünflächenmanagements“. Die größte Bedeutung für den „betrieblichen Erfolg“ hat innerhalb dieser Ausarbeitung die Variable „Führung und Organisation“ (33,3 %), weil deren Aspekte nicht nur auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ erheblichen Einfluss haben. Es muss davon ausgegangen werden, dass mit den darin beinhalteten Aspekten die Entwicklung einer organisatorischen Einheit stark positiv oder negativ beeinflusst werden kann (vgl. Kapitel 2.2.2).

[8] Die Gewichtung der Variablen hat eine erhebliche Bedeutung für das Ergebnis des „betrieblichen Erfolgs“. Sofern eine Verschiebung der Schwerpunkte bei der Datenerhebung erfolgt, muss eine Auswirkung auf das Ergebnis vermutet werden. Da die vorliegende Forschungsarbeit nicht auf bekanntes Wissen aufbauen kann, wird für eine erste Auseinandersetzung mit der Thematik die beschriebene Gewichtung gewählt. Die Auswirkungen verlagerter Schwerpunkte bei der Bewertung der Variablen sind als Gegenstand der nachgelagerten Forschung zu sehen.

Durch die gesetzlich verankerte Ingerenzpflicht des Trägers der Organisation kommt der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (29,8 %) ebenfalls eine große Bedeutung bei der Ermittlung des „betrieblichen Erfolgs“ zu. Beide Variablen stellen zusammen einen Anteil von über 60 % der Punktwerte des „betrieblichen Erfolgs“ dar und stehen mit einer Abstufung in Höhe von 3,5 % annähernd gleichberechtigt gegenüber. Den Anteil der Variablen am „betrieblichen Erfolg“ zeigt Abbildung 36.

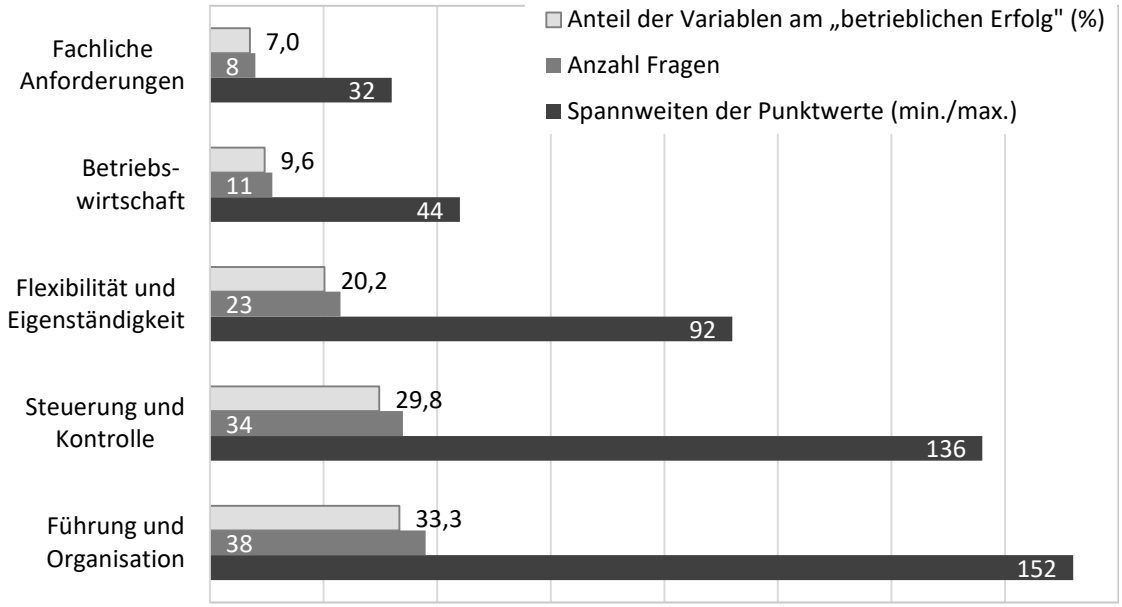


Abbildung 36: Anteil der Variablen am „betrieblichen Erfolg“

Mit einem höheren Abstand folgt die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (20,2 %). Ihr wird die effiziente und wirtschaftliche Aufgabenerledigung zugeschrieben, die sich nicht zuletzt aus den gesetzlichen Rahmenbedingungen der gewählten Organisationsform ergibt (vgl. Kapitel 2.2.3). Allerdings werden ausgeprägte Abhängigkeiten mit den Variablen „Führung und Organisation“ und „Steuerung und Kontrolle“ vermutet, so dass die unabhängige Beeinflussung des „betrieblichen Erfolgs“ eingeschränkt zu sein scheint. Dies soll mit der Abstufung um 9,6 % gegenüber der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ bzw. um 13,1 % gegenüber der Variablen „Führung und Organisation“ berücksichtigt werden.

Den geringsten Anteil am „betrieblichen Erfolg“ hat die Variable „Betriebswirtschaft“ (9,6 %) und die Variable „Fachliche Anforderungen“ (7,0 %). Die betriebswirtschaftliche Betrachtung steht hinter den bereits genannten Variablen zurück, weil durch die Übernahme von Leistungen der Daseinsvorsorge und den Einflüssen gesellschaftlicher und politischer Anforderungen davon ausgegangen wird, dass eine kostenoptimierte Entwicklung wie sie in der Privatwirtschaft angestrebt wird (vgl. Kapitel 2.1.5), kein prioritäres Ziel kommunaler Organisationsformen ist. Gleichwohl gelten die Vorgaben aus §§ 10 und 109 GO NRW. Das zu überprüfen und die dazu erforderlichen Kennzahlen zu ermitteln wird aber durch den Umstand erschwert, dass die Datenlage in den Kommunen, insbesondere im Bereich der Flächendaten, für eine realistische Kostenermittlung nicht uneingeschränkt ausreichen dürfte (vgl. Kapitel 2.2.5 und Kapitel 2.4.3). Der geringe Anteil hinsichtlich der „Fachlichen Anforderungen“ begründet sich darin, dass der wesentliche Betrachtungsschwerpunkt auf dem Vergleich administrativer Unterschiede liegt. Aufgrund der operativen Ausrichtung des Grünflächenmanagements und der Zuordnung von verwaltungsspezifischen Managementtechniken zur Variablen „Fachliche Anforderungen“ findet diese mit einem Anteil vom 7,0 % Eingang bei der Ermittlung des „betrieblichen Erfolgs“.

Die Ausführungen dieses Kapitels stellen das Vorgehen hinsichtlich der Datenerhebung und der Operationalisierung der Antworten sowie die Berechnung des „betrieblichen Erfolgs“ als

Grundlage der weiteren Untersuchung dar. Es fehlen die Benennung und Herleitung der konkreten Fragestellungen sowie ihrer Antworten und deren Wertung zu den fünf Variablen und ihren Indikatoren. Diese werden in den nachfolgenden Kapiteln eingehend beschrieben. Das detaillierte Vorgehen zur Operationalisierung und zur Darstellung des „betrieblichen Erfolgs“ wird im weiteren Verlauf der Ausarbeitung erläutert (vgl. Kapitel 3.6.1).

3.3.1 Items der Variablen „Fachliche Anforderungen“

Die nachfolgenden Ausführungen erläutern die Items der Variablen „Fachliche Anforderungen“. Die Erhebung der Daten zu dieser Variable bezieht sich auf die Indikatoren „technische Regelwerke“, „Image der Organisation“, „Management und Dokumentation“ sowie „Kundenorientierung“. Innerhalb des Fragebogens werden aus der Perspektive der Führungsebene Einschätzungen zur jeweiligen Ausprägung gegeben. Die inhaltliche Auswahl der Fragestellungen und die Breite der vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ergeben sich durch die Ableitung aus der ausgewerteten Literatur (vgl. Kapitel 2.4). Ziel der Fragestellung ist, den Status quo der teilnehmenden Kommune hinsichtlich der Erfüllung fachlicher Erfordernisse im Sinne dieser Ausarbeitung zu erheben und vergleichbar abzubilden. Daher kommt der Qualität der Fragestellung sowie der Zusammenstellung der Antwortmöglichkeiten und deren Gewichtung eine besondere Bedeutung zu. Die Variable „Fachliche Anforderungen“ besteht aus den in Abbildung 37 dargestellten Items, die in dem darunter stehenden Text hinsichtlich der jeweiligen Antwortoptionen und deren positiver oder negativer Gewichtung beschrieben werden. Die Gewichtung der Antwortmöglichkeiten erfolgt per Nominaldefinition innerhalb des Forschungsprojekts (vgl. Kapitel 8.1).

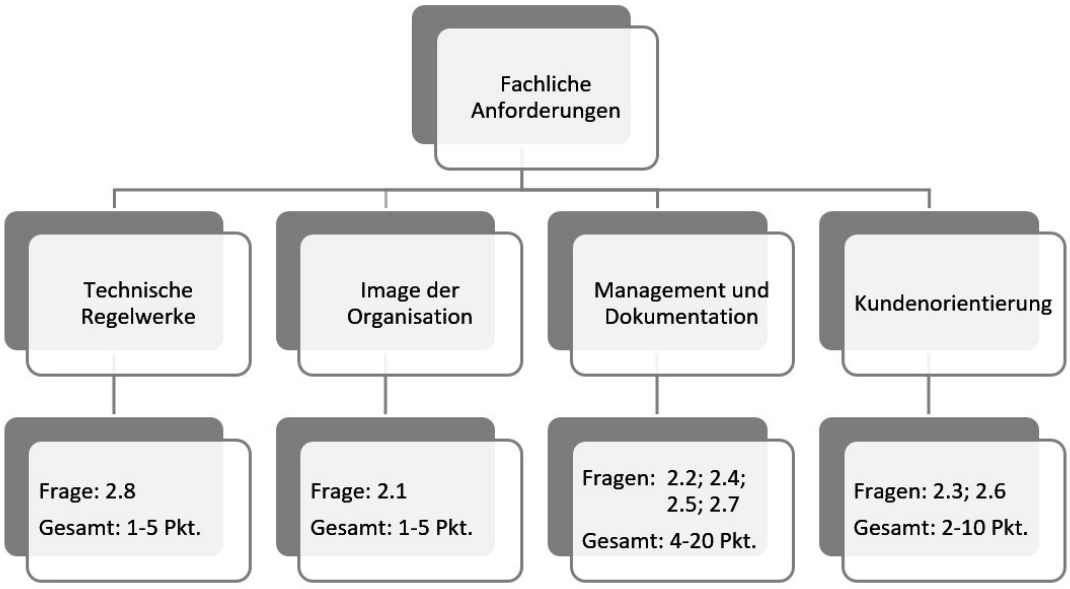


Abbildung 37: Fragenbatterien der Variablen „Fachliche Anforderungen“

Frage 2.1) Wird der Bereich „Grün“[9] innerhalb der Verwaltung fachlich anerkannt?
Eine sehr hohe Anerkennung verdeutlicht die positive Außenwahrnehmung der fachlichen Qualität der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Abstufung erfolgt über „hohe Anerkennung“, „durchschnittliche Anerkennung“ und „wenig Anerkennung“. Die Antwortmöglichkeit „keine Anerkennung durch andere Teile der Verwaltung“ drückt die Geringschätzung der Arbeit aus und wird als Zeichen einer unzureichend qualifizierten Arbeit gewertet.

Frage 2.2) Gibt es für die städtischen Grünflächen dokumentierte Unterhaltungsziele (bspw. Weiterentwicklung der Flächen, Erhaltung der Flächen, Wiederherstellung oder Sanierung der Flächen)?
Die Definition von Pflegezielen leitet sich aus der Einteilung städtischer Grünflächen in Pflegestufen nach STEIDLE-SCHWAHN (2001, S. 67) ab. Sie beinhaltet die Festlegung einer Leitfunktion und den Abgleich der Flächen bzgl. des aktuellen Grades der Funktionserfüllung. Aus den Pflegestufen lassen sich die Fachziele der Grünflächenunterhaltung ableiten. Die schriftliche Dokumentation sichert ein nachvollziehbares und dauerhaft abgestimmtes Vorgehen. Daher wird die vollständige schriftliche Festlegung von Pflegezielen für Grünflächen für die Steuerung fachlicher Unterhaltungsmaßnahmen als Optimum definiert. Die Antwortmöglichkeiten stufen sich über den Grad der schriftlichen Dokumentation und der Definition von Zielen ab. Fehlende Ziele stehen einer zielgerichteten Unterhaltung entgegen und sind als negativ zu bewerten.

Frage 2.3) Finden Bürgerinnen und Bürger für Beschwerden zum Thema „Grün“ immer einen Ansprechpartner (z. B. durch Beschwerdestellen, Regelungen zur Bürobesetzung, Rufumleitungen bei Außendiensttätigkeit)?
Die quantitative und qualitative Analyse von Beschwerden lässt Aussagen dahingehend zu, ob die städtischen Grünflächen die geplanten Funktionen erfüllen. Für die Entwicklung einer serviceorientierten Verwaltung, die vom Bürger aus denkt, spielt darüber hinaus die Verfügbarkeit von Ansprechpartnern und die Bearbeitung von Beschwerden eine große Rolle. Eine Maßnahme der öffentlichen Hand, die diesen Ansatz gut verdeutlicht, ist die Einführung einer einheitlichen Behördennummer mit festgelegten Zeiten für die Erreichbarkeit und Fristen für die Bearbeitung der Anliegen (BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN 2018). Die ständige Verfügbarkeit eines Ansprechpartners für die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger ist damit zeitgemäß für eine moderne Verwaltung. Die Abstufung erfolgt über verschiedene quantitative Stufen der Verfügbarkeit bis hin zur fehlenden Verfügbarkeit von Ansprechpartnern, was im Rahmen dieser Ausarbeitung ein organisatorisches Defizit darstellt.

Frage 2.4) Wie ist der Stellenwert eines Grünflächeninformationssystems (GRIS) bei der täglichen Arbeit der Verwaltung des Bereichs „Grün“?
Die Nutzung eines GRIS als digitales Werkzeug ermöglicht die Steuerung von Ressourcen und führt zu einer Optimierung der Arbeitsweise sowie einer Verbesserung der Arbeitsergebnisse. Damit rechnen sich auch die Kosten der Einführung und der Datenaktualisierung (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 50 ff.). Eine sehr hohe Einbindung des GRIS entspricht daher den Anforderungen an ein modernes Grünflächenmanagement. Die quantitative Abstufung erfolgt in Bezug auf die Einbindung des GRIS bis hin zum Verzicht. Die fehlende Digitalisierung des Flächenbestands und der Verzicht auf die Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten gelten als Defizit. Es werden Potenziale, die Teil eines modernen Grünflächenmanagements sein sollten, nicht genutzt.

[9] Der Begriff „Bereich Grün“ wird innerhalb des Fragebogens inhaltsgleich dem Begriff „operatives Grünflächenmanagement“ gegenübergestellt. Er wurde gewählt, um die Bezeichnung des Betrachtungsgegenstands eingänglicher zu gestalten.

Frage 2.5) Werden Maßnahmen zur Verringerung von Rüst- und Wegezeiten der ausführenden Einheiten des Bereichs „Grün“ geprüft?
Die Reduktion von Rüst- und Wegezeiten zur Steigerung der Effizienz und zur Kostenoptimierung liegt als Aufgabe des „operativen Grünflächenmanagements“ auf der Hand (vgl. Kapitel 2.1.5). Optimal ist die ständige Suche nach Optimierungspotenzialen. Das Wort „ständig“ wird an dieser Stelle analog dem Begriff „dauernd“ verwendet (DROSDOWSKI (Hrsg.) 1996) und grenzt sich quantitativ vom Begriff „regelmäßig“ ab. Dieser steht für zeitlich wiederkehrende Phasen. Weitere Abstufungen werden durch die Begriffe „gelegentlich“, „selten“ und „nie“ vorgenommen. Erfolgt keine Prüfung hinsichtlich der Reduktion von Rüst- und Wegezeiten wird das als betriebliches Defizit gewertet.

Frage 2.6) Werden den politischen Entscheidern zu erwartende Folgekosten von Projekten im Bereich „Grün“ vermittelt?
Die Budgeteinhaltung im Bereich der Grünflächenunterhaltung ist den Formal- und Sachzielen des kommunalen Grünflächenmanagements zuzuordnen (vgl. Kapitel 2.4.2). Durch die Auswahl geeigneter Bauweisen und einer vorausschauenden Materialverwendung können die Unterhaltungskosten gesenkt werden. Die Berücksichtigung finanzieller Mittel für die Unterhaltung von Grünflächen im Haushalt kann man als verpflichtende Aufgabe der Politik ansehen (vgl. Kapitel 2.4.2). Eine adäquate gärtnerische Pflege der städtischen Grünflächen ist oftmals nicht möglich, weil die Budgetansätze für die notwenigen Arbeiten nicht ausreichen. Das führt zur Verlagerung auf eine extensive kostengünstige Unterhaltung der Grünflächen, mit der die jeweiligen ursprünglichen Funktionen der Fläche nicht aufrecht gehalten werden können (vgl. Kapitel 2.4.3). Nur wenn die Folgekosten bereits bei der Entscheidung für eine Grünfläche kommuniziert und daraus resultierend später zur Verfügung gestellt werden, kann die Funktion der Grünfläche dauerhaft gesichert sein. Die Ansprüche an die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ begründen die stetige Berücksichtigung der entstehenden Unterhaltungskosten. Je höher der Anteil unberücksichtigter Folgekosten ist, desto mehr reduzieren sich die Möglichkeiten einer fachgerechten Grünpflege. Werden die Folgekosten nie vermittelt und in der Folge das Budget nicht angeglichen, ist eine fachliche Pflege nicht mehr möglich. Das gefährdet eine erfolgreiche Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“.

Frage 2.7) Wie wird die fachgerechte Unterhaltungspflege für bedeutende Grün- und Parkanlagen in der Regel sichergestellt, wenn diese durch eigene Kräfte erfolgt?
Bedeutende Grün- und Parkanlagen erhalten wegen ihrer Relevanz für die Kommune oftmals eine intensive Pflege. Durch eine objektspezifische Finanzierung der Unterhaltung oder durch die Konzentration verfügbarer Mittel zugunsten herausragender Anlagen werden an die Unterhaltung der Pflegeeinheiten fachlich höhere Ansprüche gestellt, als für die anderen Grünflächen der Kommune. Grundlage der Arbeiten ist die schriftliche Fixierung der Fachziele und der zur Erreichung notwendigen Tätigkeiten. Die Zusammenstellung erfolgt in Parkpflegewerken. Die Inhalte der Parkpflegewerke werden zur Regelung der Verhältnisse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer in Leistungsverzeichnisse überführt. Fachziele und Pflegestufen sind dort nicht mehr enthalten (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 75 f.). Eine nachvollziehbare und über Generationen von Mitarbeitern beständige Unterhaltung der bedeutenden Anlagen wird durch die Formulierung von schriftlichen Parkpflegewerken gewährleistet. Sie sind damit in diesen Fällen als optimale Steuerungsgrundlage zu bewerten. Nachfolgend sind Leistungsverzeichnisse ein geeignetes Mittel, um die Grünunterhaltung zu sichern. Sie beinhalten eine genaue Beschreibung der Tätigkeiten.
Weniger konkret ist die Zuordnung von Pflegekategorien, weil diese keine spezifische Information über die Intensität der Maßnahmen geben. Diese sind aus der Definition der Leistungen für jede Pflegeeinheit abzuleiten. Noch unkonkreter ist die Maßnahmenplanung ohne eine schriftliche Dokumentation, weil die Durchführung aller notwendigen Arbeiten zum richtigen Zeitpunkt nicht gesichert ist. Fest eingeteilte Mitarbeiter erhalten eine berufliche Routine und sind mit zunehmender Zugehörigkeit in der Lage, regelmäßig anfallende Aufgaben zu planen und durchzuführen. Durch die betriebliche Fluktuation und dem demographischen Wechsel geht Wissen mit der Zeit verloren.

Die schlechteste Variante ist die Koordinierung der Aufgaben durch einzelne mündliche Aufträge ohne Unterstützung fest zugeteilter Mitarbeiter. Es besteht die Gefahr von Informationsverlusten an den entstehenden Schnittstellen und der Verlust der Wertigkeit aufgrund nicht ausreichender oder unterbliebener Pflegemaßnahmen. Damit ist im Fall bedeutender Anlagen der Verzicht auf eine umfassende schriftliche Dokumentation unzureichend.

Frage 2.8) Werden in der Verwaltung des Bereichs „Grün" bau- und vegetationstechnische Normen bei der Disposition von Grünflächenpflegeleistungen berücksichtigt?
Die Unterhaltung von Grün- und Freiflächen unterliegt bei der Vergabe und Durchführung der Arbeiten durch Dritte den Bestimmungen der VOL. Diese Zuordnung gilt für alle Arbeiten, die der Erhaltung der Anlage dienen und sie in ihrem Charakter nicht ändern, sondern helfen den Soll-Zustand zu erhalten (STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW 2018). Damit gilt für die Ausführungen von Pflegeleistungen die Festlegung nach VOL Teil B. Dort regelt § 4 Abs. 1 Satz 2 VOL/B die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik. Zu diesen zählen die DIN-Normen (FEESS 2018). Die Einhaltung der bau- und vegetationstechnischen Normen in der operativen Grünflächenpflege muss nicht nur für externe Fachfirmen, sondern auch für die eigenen Kräfte als Grundlage herangezogen werden, um die Qualität der Ergebnisse zu gewährleisten und vergleichbar zu machen. Die Abstufung innerhalb der Antwortmöglichkeiten erstreckt sich dabei von „immer", im Sinne einer ausnahmslosen Anwendung, über „häufig", „gelegentlich", „selten" und „nie". Der Begriff „häufig" impliziert vereinzelte Abweichungen von den Vorgaben technischer Regelwerke. Die weitere Abstufung führt den quantitativen Rückgang der Anwendung fort. Anerkannte technische Regelwerke nie anzuwenden, widerspricht dem fachlichen Anspruch an eine qualitativ hochwertige Grünflächenpflege und stellt damit ein Defizit dar.

3.3.2 Items der Variablen „Führung und Organisation"

Das Vorgehen zur Item-Bildung bei der Variablen „Führung und Organisation" verläuft analog den Ausführungen des vorangegangenen Kapitels. Die Erhebung der Daten zu dieser Variablen bezieht sich auf die Indikatoren „Arbeits- und Dienstrecht", „Führungskräfte", „Mitarbeitermotivation", „Mitarbeiterstruktur", „Mitbestimmung" und „Zusammenarbeit", wie bspw. mit anderen Verwaltungsabteilungen (vgl. Kapitel 3.1.3). Wie bei den „Fachlichen Anforderungen" besteht das Ziel der Fragestellung darin, den Stand der Teilnehmerkommune in Bezug auf die Erfüllung der Anforderungen von führungs- und organisationsrelevanten Aspekten zu erheben und zwischen den Teilnehmern zu vergleichen. Die Variable „Führung und Organisation" besteht aus den in Abbildung 38 gezeigten Items, die in bekannter Form in dem darunter stehenden Text hinsichtlich der jeweiligen Antwortoptionen und deren positiver oder negativer Gewichtung beschrieben werden. Die Gewichtung der Antwortmöglichkeiten ist ebenfalls eine Nominaldefinition innerhalb des Forschungsprojekts (vgl. Kapitel 8.1).

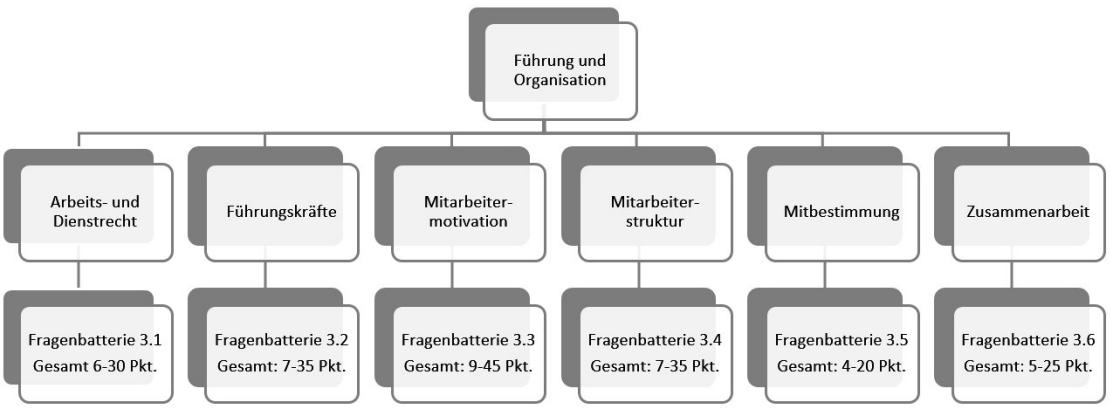


Abbildung 38: Fragenbatterien der Variablen „Führung und Organisation"

Frage 3.1.1) Gibt es im Bereich „Grün“ ein Anreiz- und Belohnungssystem (z. B. leistungsorientierte Bezahlung)?
Durch die Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) wird mit den zuständigen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes der TVöD geschlossen. Der für den Bereich des Grünflächenmanagements der Kommunen maßgebliche TVöD sieht neben dem Tabellenentgelt gemäß § 15 Abs. 1 TVöD auch ein Leistungsentgelt vor. Entsprechende Regelungen finden sich in § 18 TVöD.
Die Art der Ausgestaltung kann verschiedentlich von den Kommunen festgelegt werden. Zulässig sind nach den Ausführungen von § 18 Abs. 4 TVöD Erfolgsprämien für die Erreichung eines festgelegten wirtschaftlichen Ziels, Leistungsprämien als Einmalzahlung auf der Basis erreichter Zielvereinbarungen und Leistungszulagen als befristete und widerrufliche monatliche Zulage.
Regiebetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen fallen als Teil der Verwaltung unter die Regelungen des TVöD (vgl. Kapitel 2.1.5). Die AöR fällt ebenfalls unter die Bestimmungen des TVöD. Wird das „operative Grünflächenmanagement“ in der Rechtsform der GmbH geführt, gilt der jeweilige Spartentarifvertrag und ggf. darüber hinausgehende vertraglich vereinbarte Sonderleistungen (vgl. Kapitel 2.3.5).
Zielsetzung der leistungsorientierten Bezahlung gemäß § 18 Abs. 1 TVöD ist die Stärkung der Motivation, der Eigenverantwortung und der Führungskompetenz. Zusätzlich sollen die öffentlichen Dienstleistungen verbessert werden. Die Umsetzung der Regelungen zum Leistungsentgelt wird innerhalb der Kommunen unterschiedlich leistungsorientiert ausgelegt. Im Sinne dieser Ausarbeitung wird ein stark leistungsorientiertes System als optimale Form angesehen. Die Abstufung der Antworten bezieht sich auf eine abnehmende Leistungsorientierung. Das Fehlen eines Anreiz- und Belohnungssystems im Sinne des § 18 TVöD wird als betriebliches Defizit gewertet, weil sich Mehrleistungen für die Beschäftigten monetär nicht lohnen.

Frage 3.1.2) Liegt der Beurteilung der Leistung der Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ ein objektives Beurteilungsschema zugrunde?
Die Beurteilung der Leistung bezieht sich inhaltlich auf die Frage 3.1.1 zum Anreiz- und Belohnungssystem. Gemäß den Regelungen in § 18 Abs. 5 TVöD sind möglichst messbare oder anderweitig objektivierbare Kriterien für die Beurteilung heranzuziehen. Ein vollständig objektives Beurteilungsschema ist daher als Grundlage anzustreben. Die Abstufung der Antworten spiegelt eine abnehmende Objektivität der Beurteilung wider. Analog der Frage 3.1.1 ist das Fehlen einer objektiven Beurteilung ein betriebliches Defizit. Die Frage betrachtet aufgrund der qualitativen Unterschiede der Aufgabe und Arbeitsweise die Gruppe der administrativen und operativen Mitarbeiter jeweils separat (vgl. Kapitel 2.4.3).

Frage 3.1.3) Werden eigene Personalentscheidungen vom Bereich „Grün“ getroffen?
Liegt die Entscheidungsgewalt über personelle Angelegenheiten beim „operativen Grünflächenmanagement“, kann durch die Neueinstellung oder Umsetzung von Mitarbeitern schneller auf betriebliche Belange reagiert werden. Steuerungsmöglichkeiten im Personalbereich erhöhen die Flexibilität und die Durchgriffsmöglichkeiten auf die Mitarbeiter zugunsten betriebsspezifischer Ziele (vgl. Kapitel 3.1.2). Werden derartige Entscheidungen immer durch das „operative Grünflächenmanagement“ getroffen, ist das für den „betrieblichen Erfolg“ positiv zu werten. Die Listung der Antwortmöglichkeiten ist nach abnehmender Zuständigkeit des „operativen Grünflächenmanagements“ für derartige Personalentscheidungen gestaffelt. Trifft der Bereich nie eigene Personalentscheidungen wird dies wegen der mangelnden Reaktionsfähigkeit und den bestehenden Abhängigkeiten als unzureichend bewertet.

Frage 3.1.4) Werden für die ausführende Einheit im Bereich „Grün“ flexible Arbeitszeitmodelle angewendet?
Die Anwendung flexibler Arbeitszeitmodelle wird im saisonal geprägten Bereich der Grünflächenpflege von Kommunen genutzt. Dabei wird der Arbeitszeitbeginn während der Wintermonate zurückverlegt, um während der Zeiten mit längerer morgendlicher Dunkelheit die personellen Ressourcen nicht zu binden. Dies geht gelegentlich mit einer Kürzung der

Wochenarbeitszeit während der Wintermonate einher. Diese Zeit wird in den Sommermonaten aufgestockt. Allerdings gibt es auch Städte und Gemeinden, die an ganzjährigen Arbeitszeitmodellen festhalten (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016c).
Die Flexibilisierung von Arbeitszeiten ist gemäß § 6 Abs. 6 f. TVöD möglich. Durch die Erhöhung der Flexibilität und die Konzentration der Leistung auf die Vegetationszeit können nicht nur saisonale Arbeitsspitzen abgearbeitet werden, vielmehr können Verantwortliche auch auf Schön- und Schlechtwetterperioden zielführend reagieren. Dadurch werden unproduktive Zeiten reduziert (RAUE 2014). Die Verwendung flexibler Arbeitszeitmodelle ist daher für den „betrieblichen Erfolg" förderlich. Je unflexibler Arbeitszeitmodelle sind, desto weniger kann zugunsten betrieblicher Ziele gesteuert werden.

Frage 3.1.5) Müssen Führungskräfte aus dem Bereich „Grün" Entscheidungen des täglichen Geschäfts mit der Betriebsleitung abstimmen?[10]
Die Notwendigkeit eines angemessenen Zuschnitts von Entscheidungskompetenzen besteht für alle betrieblichen Führungsebenen. Daher ist auch für die Führungskräfte des „operativen Grünflächenmanagements" die Ausstattung mit entsprechenden Befugnissen für den reibungslosen Ablauf wichtig. Es gelten analog dazu die Ausführungen zu Frage 4.3.5.

Frage 3.2.1) Verantworten Führungskräfte der Verwaltung im Bereich „Grün" ein eigenes Budget?
Die Aufgaben des „operativen Grünflächenmanagements" werden durch die zuständige Stelle übernommen, weil sie durch die Verwaltungsführung damit beauftragt wurde. Die Verteilung der Geschäfte der laufenden Verwaltung erfolgt gemäß § 62 Abs. 1 GO NRW durch den Bürgermeister. Die Erledigung der Aufgaben der Grünflächenunterhaltung verursacht durch den Einsatz eigener Ressourcen oder beauftragter Dritter Kosten. Wird eine Aufgabe delegiert, sind der zuständigen Stelle bzw. dem zuständigen Beschäftigten die Kompetenzen und die Verantwortung zu übertragen, damit er die ihm übertragenen Aufgaben erledigen kann (KUNZ 2012, S. 194 f.). Mit der Übertragung der Aufgabe sind die Zuteilung der benötigten finanziellen Mittel und die Übertragung der Budgetverantwortung notwendig.
Kann der Mitarbeiter frei über das Budget verfügen, wird er in die Lage versetzt, die ihm übertragenen Aufgaben durch den flexiblen Einsatz der Mittel zu lösen. Vermehrte Rückfragen entfallen, was den Arbeitsprozess beschleunigt. Die Voraussetzung für ein derartiges Vorgehen ist die fachliche und persönliche Kompetenz des Mitarbeiters, um mit dieser Verantwortung umzugehen. Eine Überforderung hingegen stört den Bearbeitungsprozess (KUNZ 2012, S. 195). Dieser Umstand wird im Rahmen der Befragung berücksichtigt, indem nach der Budgetverantwortung der Führungskräfte gefragt wird. Bei ihnen wird das Vorliegen der notwendigen Eignung angenommen. Die Abstufungen der Antwortmöglichkeiten beschreiben eine abnehmende Budgetverantwortung der Führungskraft. Die fehlende Verantwortung für die finanziellen Mittel, die zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben erforderlich sind, wird in dieser Ausarbeitung als organisatorischer Mangel gewertet, der den „betrieblichen Erfolg" negativ beeinflusst.

Frage 3.2.2) Ist die Unter- und Überstellung von Mitarbeitern im Bereich „Grün" betrieblich geregelt?
Festlegungen zur Über- und Unterstellung von Mitarbeitern, bspw. mittels der Verwendung von Darstellungen in einem Organigramm, zeigen die Aufbauorganisation des „Betriebs" an. Neben den hierarchischen Ordnungen werden Leitungsbeziehungen, Aufgabenverteilungen und Beziehungen, insbesondere im Bereich der Kommunikation deutlich. Damit ist die Festlegung

[10] Die Frage wurde thematisch neu zugeordnet. Sie wurde ursprünglich unter der Nummer 4.4.2 dem Indikator „Zusammenarbeit mit Gremien" zugeordnet und im Kapitel 4.4 geführt. Die neue Zuordnung erfolgt zum Kapitel 3.1 und damit zum Indikator „Arbeits- und Dienstrecht", weil es sich inhaltlich um Regelungen handelt, die Kompetenzen innerhalb der Organisation definieren. Die Zusammenarbeit mit anderen Gremien wird hierdurch nicht unmittelbar berührt. Die Nummerierung wird im weiteren Verlauf der Untersuchung von 4.4.2 auf 3.1.5 geändert.

von Unter- und Überstellungen nicht nur eine Orientierung für die Beschäftigten, sondern auch ein Hilfsmittel für die Analyse und Optimierung der Organisation (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1999, S. 114). Die vollständige Regelung der Beziehungen wird innerhalb dieser Forschungsarbeit als wichtiges Merkmal angesehen. Die Abstufung der Antwortmöglichkeiten bezieht sich auf zunehmend fehlende Festlegungen. Sind die Beziehungen zwischen den Mitarbeitern ungeregelt, erscheint dies wegen möglicher Unsicherheiten und Konfliktpotenziale für den „betrieblichen Erfolg“ schädlich.

Frage 3.2.3) Sind die Kompetenz- und Verantwortungsbereiche der Führungskräfte im Bereich „Grün“ abgegrenzt?
Als Erläuterung gelten die Ausführungen zu Frage 3.2.2. Die Aussagen zu den Festlegungen der Über- und Unterstellung von Mitarbeitern sind auf die Festlegung der Kompetenz- und Verantwortungsbereiche zu übertragen.

Frage 3.2.4) Ist der Informationsfluss innerhalb der Führungsebenen des Bereichs „Grün“ geregelt?
Als Erläuterung gelten die Ausführungen zu Frage 3.2.2. Die Aussagen zu den Festlegungen der Über- und Unterstellung von Mitarbeitern sind auf die Festlegung zum Informationsfluss zu übertragen.

Frage 3.2.5) Wie ist der Zuschnitt der Entscheidungskompetenzen der Führungskräfte der Verwaltung des Bereichs „Grün“ gestaltet?
Als Erläuterung gelten die Ausführungen zu Frage 3.2.1. Der grundlegende Ansatz für die Mittelbewirtschaftung ist auf den allgemeinen Bereich der Entscheidungskompetenzen zu projizieren.

Frage 3.2.6) Erfragen Führungskräfte des Bereichs „Grün“ von den unterstellten Mitarbeitern Rückmeldungen über ihren Führungsstil?
Feedbackgespräche sind ein wichtiges Führungsinstrument, um Probleme sowohl auf der Seite der Führungskraft als auch auf der Seite der Mitarbeiter zu erkennen. Rückmeldungen über ihren Führungsstil können der Führungskraft helfen, seine Wirkung auf die unterstellten Mitarbeiter besser einzuschätzen und sich diesbezüglich positiv weiterzuentwickeln (vgl. Kapitel 3.1.2). Ein hohes Maß an Rückkopplung ist daher wichtig für die betriebliche Entwicklung. Die Abstufung der Antwortmöglichkeiten zeigt eine abnehmende Intensität in der Auseinandersetzung der Führungskraft mit ihrem eigenen Führungsstil. Fehlt diese Auseinandersetzung, werden Defizite im Verhältnis zwischen Führungskraft und Beschäftigtem nicht aufgedeckt und können zu innerbetrieblichen Spannungen führen. Diese verhindern den „betrieblichen Erfolg“.

Frage 3.2.7) Wie setzen Führungskräfte im Bereich „Grün“ geäußerte Kritik an ihrem Führungsstil um?
Die Rückkopplung zwischen Führungskraft und Beschäftigten über den Führungsstil kann nur dann zu einer Verbesserung des Verhältnisses führen, wenn die geäußerte Kritik auch umgesetzt wird (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Antwortmöglichkeiten stufen die Umsetzung geäußerter Kritik durch die Führungskraft in ihrer Intensität ab. Eine sehr umfassende Umsetzung der Inhalte wird im Rahmen dieser Ausarbeitung als positiv für den „betrieblichen Erfolg“ gewertet. Führt Kritik nicht zur Verhaltensänderungen, wird das für den „betrieblichen Erfolg“ als nachteilig bewertet.

Frage 3.3.1) Werden im Bereich „Grün“ betriebliche Ziele und Leitbilder durch die Mitarbeiter gelebt?
Betriebliche Ziele und Leitbilder geben den Beschäftigten Orientierung und bündeln den gemeinsamen Fokus. Sie sollen motivieren und die betriebliche Entwicklung unterstützen (vgl. Kapitel 3.1.2). Eine vollständige Übereinstimmung der Mitarbeiter mit den betrieblichen Zielen und Leitbildern ist damit für den betrieblichen Erfolg von Vorteil, weil alle in die gleiche Richtung streben. Identifizieren sich die Mitarbeiter dagegen gar nicht mit den Leitbildern, kann sich das

negativ auf den betrieblichen Erfolg auswirken, weil die Mitarbeiter ggf. die Entwicklung des Betriebs hinter die eigenen Ziele stellen. Die abnehmende Identifikation der Beschäftigten mit den Betriebszielen spiegelt sich in den Antwortmöglichkeiten wider.

Frage 3.3.2) Bringen sich die operativen Mitarbeiter des Bereichs „Grün" bei der Lösung von Aufgaben ein?
Lösungsorientiert arbeitende Mitarbeiter steigern die Flexibilität des Betriebs und verbessern bestehende Abläufe. Neue Herausforderungen können durch die Eigeninitiative der Beschäftigten besser bearbeitet werden (vgl. Kapitel 3.1.2). Insbesondere im Grünflächenmanagement werden neue Lösungsansätze und alternative Arbeitsweisen notwendig, um die fehlenden finanziellen Mittel in der Grünflächenpflege zu kompensieren (vgl. Kapitel 2.4.3). Je intensiver sich Beschäftigte einbringen, desto positiver wirkt sich das auf die betriebliche Situation aus. Die Antwortmöglichkeiten stufen sich nach dem quantitativen Engagement in diesem Bereich ab.

Frage 3.3.3) Sind die Mitarbeiter der ausführenden Einheit im Bereich „Grün" den gestellten Aufgaben gewachsen?
Bearbeiten Beschäftigte eines Betriebs Aufgaben, die sie herausfordern und denen sie durch ihr Wissen und ihre Fähigkeiten gewachsen sind, ist das eine Voraussetzung für ein positives Gefühl. In Verbindung mit klaren Zielen, direkten Rückmeldungen über die Arbeit und dem Gefühl der Kontrolle über den Arbeitsprozess stellt sich der sog. Flow ein. Dabei entsteht für den Beschäftigten ein Glücksgefühl bei der Aufgabenerledigung. Die Aufgabenbearbeitung geht dem Beschäftigten leicht von der Hand. Er ist konzentriert und vertieft. Es ergeben sich Erfolgserlebnisse, die das Gefühl der Kontrolle über die Tätigkeit verstärken. Stellt sich eine Überforderung ein, weil die Menge an Aufgaben in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht bearbeitet werden kann oder der Beschäftigte der Aufgabe inhaltlich nicht gewachsen ist, befindet sich der Mitarbeiter nicht mehr in der Flow-Zone, weil das Verhältnis zwischen Fähigkeiten und Anspruch gestört ist (RUDOW 2011, S. 46 ff.).
Für die Motivation der Mitarbeiter und die Qualität der Leistungserbringungen ist die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den geforderten quantitativen und qualitativen Leistungen und dem Leistungspotenzial des Mitarbeiters wichtig. Daher ist es als ein betriebliches Ziel anzusehen, Beschäftigte nicht zu überfordern. Die Frage differenziert dabei nicht zwischen der quantitativen und der qualitativen Überforderung. Die Antwortmöglichkeiten stufen sich nach zunehmender Überforderung ab. Sind Mitarbeiter des „operativen Grünflächenmanagements" der übertragenen Aufgabe gar nicht gewachsen, wirkt sich das negativ auf die Gefühle des Mitarbeiters und letztlich damit auch auf die Entwicklung des „betrieblichen Erfolgs" aus.

Frage 3.3.4) Wie beschreiben Sie das Betriebsklima in bzw. zwischen folgenden Ebenen?
Das Betriebsklima beschreibt zusammenfassend wie Mitarbeiter die betriebliche Situation subjektiv empfinden. Maßgeblich fällt unter den Begriff der Umgang innerhalb der Belegschaft. Neben diesen sozialen Aspekten spielen auch die Bedingungen der betrieblichen Umwelt für die Beurteilung des Betriebsklimas eine Rolle. Das Betriebsklima wirkt auf die Arbeitszufriedenheit und die Leistungsbereitschaft (MAYER 2018).
Ein positives Betriebsklima ist die Voraussetzung für eine gute betriebliche Entwicklung, wogegen ein schlechtes Betriebsklima aufgrund der Leistungsminderung der betrieblichen Entwicklung entgegensteht. Die Fragestellung unterscheidet zwischen der administrativen und der operativen Ebene des Grünflächenmanagements bzw. betrachtet das Verhältnis zwischen beiden Ebenen. Letzteres berücksichtigt die enge organisatorische Verbindung zwischen der Verwaltung und den ausführenden manuellen Einheiten.

Frage 3.3.5) Werden die operativen Mitarbeiter des Bereichs „Grün" geschult?
Zur Aufgabenbewältigung sind Mitarbeiter mit verschiedenen Fähigkeiten und Qualifikationen notwendig. Personelle Veränderungen müssen zur Gewährleistung der Aufgabenerledigung ausgeglichen werden (vgl. Kapitel 2.4.3). Daneben werden Mitarbeiter durch regelmäßige Fortbildungen befähigt, zunehmend hochwertige Aufgaben zu übernehmen. Damit verbessert

sich der Flow (vgl. Ausführungen zu Frage 3.3.3). Auch die Berücksichtigung sich ändernder gesetzlicher Regelungen finden durch regelmäßige Schulungen Eingang in die tägliche Arbeit. Die Teilnahme an Schulungen wird daher als wichtiger Baustein der betrieblichen Entwicklung gesehen.
Die Differenzierung der Antwortmöglichkeiten berücksichtigt eine abnehmende Intensität von Fortbildungen. Der Unterteilung in „ausreichend" und „umfassend" kommt eine besondere Bedeutung zu. Während sich die Einstufung „ausreichend" in der Bedeutung am Schulnotensystem orientiert und damit zum Ausdruck bringt, dass sich Schulungen und Fortbildungen an den gestellten Mindestanforderungen orientieren, wird der Begriff „umfassend" analog der Begrifflichkeit „nahezu vollständig" verwendet (BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH 2018a). Eine Unterscheidung hinsichtlich qualitativer oder quantitativer Aspekte erfolgt nicht.

Frage 3.3.6) Wie vorhersehbar sind die Entscheidungen der Führungskräfte im Bereich „Grün"?
Vorhersehbares Verhalten der Führungskraft gibt dem Mitarbeiter Orientierung und Sicherheit (vgl. Kapitel 3.1.2). Ihr Ziel sollte daher sein, gegenüber den Beschäftigten in berechenbarer Weise zu agieren. Je unberechenbarer sich die Führungskraft gegenüber den Mitarbeitern verhält, desto mehr wird deren Handeln von Unsicherheit geprägt. Die Abstufung vom Grad der Vorhersehbarkeit findet sich in den Antwortmöglichkeiten wieder.

Frage 3.3.7) Wann werden organisatorische Unzulänglichkeiten innerhalb des Bereichs „Grün" korrigiert?
Die vorgelagerten Fragestellungen aus den Fragenbatterien 3.2 und 3.3 beschreiben zum Teil die Anforderungen, durch die ein positives betriebliches Umfeld geschaffen und damit die betriebliche Entwicklung positiv beeinflusst werden kann. Sofern es hier zu Defiziten kommt, können Störungen den „betrieblichen Erfolg" gefährden. Um dies zu vermeiden, soll die Entstehung von Störungen möglichst frühzeitig, im besten Fall bereits im Vorfeld erkannt und behoben werden. Erfolgt trotz eingetretener Störungen keine Korrektur, geht dies zu Lasten des „betrieblichen Erfolgs". Die Antwortmöglichkeiten beschreiben den Grad der Ausprägung einer nicht spezifizierten betrieblichen Störung, bei der Gegenmaßnahmen zur Verbesserung der Abläufe ergriffen werden.

Frage 3.4.1) Wie stark identifizieren sich die Mitarbeiter des Bereichs „Grün" mit dem Betrieb?
Die Identifikation der Mitarbeiter mit ihrer Arbeit und mit dem „Betrieb" ist ein wichtiger Aspekt für ein gutes Betriebsklima und eine hohe Leistungsbereitschaft (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Identifikation ist auch ein wesentlicher Aspekt bei der Auswahl der Unternehmensform (vgl. Kapitel 2.2.2). Ihre Ausprägung kann als Indikator für die Erfüllung der sozialen und unternehmensbezogenen Rahmenbedingungen gesehen werden, die auf den Mitarbeiter wirken. Eine hohe Identifikation der Mitarbeiter mit dem „Betrieb" wirkt sich positiv auf das Erreichen der Ziele des „operativen Grünflächenmanagements" und somit auf den „betrieblichen Erfolg" aus.

Frage 3.4.2) Wie schnell können personelle Engpässe der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün" ausgeglichen werden?
Durch den Ausfall von Mitarbeitern oder den Anstieg von Arbeitsaufträgen kann es zu einer quantitativen Überforderung der Mitarbeiter kommen. Diese wirkt sich negativ auf die Leistungsbereitschaft aus und kann zu Störungen betrieblicher Abläufe führen (vgl. Frage 3.3.3). Um das zu vermeiden, ist eine Anpassung der personellen Ressourcen an die Erfordernisse der Aufgaben vorzunehmen. Dazu müssen flexibel verschiebbare Kapazitäten, bspw. durch Saisonkräfte, verfügbar sein (vgl. Kapitel 3.1.2). Erlauben die Mitarbeiterstruktur und der Zuschnitt von Entscheidungskompetenzen eine sofortige Reaktion auf veränderte Arbeitsmengen ist das für den „betrieblichen Erfolg" von Vorteil. Die Antwortmöglichkeiten differenzieren verschiedene Vorlaufzeiten, die das „operative Grünflächenmanagement" benötigt, um auf einen Personalmangel zu reagieren.

Frage 3.4.3) Sind die Stelleninhalte der Mitarbeiter im Bereich „Grün" schriftlich dokumentiert?
Durch Arbeitsplatzbeschreibungen können Stelleninhalte beschrieben und die Schnittstellen mit anderen Beschäftigten oder Fachbereichen definiert werden. Damit werden die Verteilung von Aufgaben, Entscheidungskompetenzen sowie Über- und Unterstellungen deutlich. Rechte und Pflichten der Mitarbeiter werden festgelegt. Dadurch wird dem Beschäftigten sein Beitrag zum Erreichen des betrieblichen Gesamtziels deutlich. Der Ablauf von Arbeitsprozessen wird durch diese Beschreibungen optimiert und Lücken in den Prozessen aufgedeckt (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Dokumentation von Stelleninhalten ist ein Managementwerkzeug, welches innerhalb des „operativen Grünflächenmanagements" angewendet werden sollte. Das Fehlen einer Stellenbeschreibung stellt im Sinne dieser Ausarbeitung ein Defizit dar. Die Abstufung der Antwortmöglichkeiten gibt den Umfang der bestehenden Dokumentation wieder.

Frage 3.4.4) Werden im Bereich der ausführenden Einheit „Grün" zeitlich befristete Arbeitsverträge abgeschlossen (außer Saison- und Zeitarbeitskräfte)?
Die Befristung von Arbeitsverhältnissen schafft für Betriebe die Möglichkeit, Arbeitsspitzen personell abzudecken oder neue Mitarbeiter über einen längeren Zeitraum auf Ihre Eignung hin zu prüfen. Eine gesonderte Kündigung ist nicht erforderlich. Die Möglichkeiten, die sich aus den gesetzlichen Regelungen ergeben, können zum Nachteil der Beschäftigten ausgelegt werden. Die Bekämpfung des Missbrauchs ist Thema im Koalitionsvertrag zwischen der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU), der Christlich-Sozialen Union in Bayern e. V. (CSU) und Sozialdemokratischen Partei Deutschland (SPD). Darin wird festgelegt, dass das unbefristete Arbeitsverhältnis die Regel darstellen soll (SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (SPD) 2018, Z. 380 ff.). Außer für die Beschäftigung von Saison- und Zeitarbeitskräften wird die Einrichtung unbefristeter Arbeitsplätze im „operativen Grünflächenmanagement" als positiv bewertet. Nicht zuletzt wird durch die entstehende Planungssicherheit für die Mitarbeiter deren Zufriedenheit und Motivation erhöht und das Personal an den „Betrieb" gebunden (vgl. Kapitel 3.1.2). Dagegen ist im Sinne dieser Ausarbeitung die Verwendung befristeter Arbeitsverhältnisse als personalpolitisches Instrument für die Erreichung des „betrieblichen Erfolgs" als negativ anzusehen. Die Abstufung der Antwortmöglichkeiten beschreibt den zunehmenden Anteil befristeter Arbeitsverhältnisse im „operativen Grünflächenmanagement".

Frage 3.4.5) Führen Ausfälle einzelner Mitarbeiter des Bereichs „Grün" zu Störungen in der Bearbeitung?[11]
Festgelegte Stellvertreterregelungen gewährleisten im Falle der Abwesenheit des Stelleninhabers die Erledigung der anfallenden Aufgaben. Die Benennung der zuständigen Mitarbeiter kann in den jeweiligen Stellenbeschreibungen erfolgen. Darin sind auch die notwendigen Kompetenzen zu regeln, die der Stellvertreter benötigt (SCHEWE 2018a). Arbeiten oder Entscheidungen, die nicht während der Abwesenheit des Stelleninhabers erfolgen müssen, sind nicht Gegenstand der Tätigkeit einer Stellvertretung. Inhaltlich handelt es sich um Aufgaben des Tagesgeschäfts, die aber vom Stellvertreter das Wissen über die Sachverhalte und die Fähigkeiten zu deren Bearbeitung erfordern. Um Störungen im Betriebsablauf zu vermeiden, sind die organisatorischen Rahmenbedingungen für derartige Regelungen zu schaffen. Eine gut funktionierende Organisation kann personelle Ausfälle kompensieren und Störungen im betrieblichen Ablauf vermeiden. Ein schlechtes Vertretungsmanagement führt zu einer Häufung von Störungen bis hin zu einem ständig gestörten Betriebsablauf, wenn notwendige Regelungen fehlen. Anhand der Antwortmöglichkeiten kann abgeleitet werden wie gut Mitarbeiter bei

[11] Die Frage wurde ursprünglich im Kapitel 3.6 dem Indikator „Zusammenarbeit" zugeordnet. Da sich dieser Indikator jedoch schwerpunktmäßig mit der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Bereichen beschäftigt, wird die Frage dem Indikator „Mitarbeiterstruktur" in Kapitel 3.4 zugeordnet. Dies wird dem Inhalt der Frage eher gerecht, weil es sich um interne Organisationsbeziehungen handelt. Damit ändert sich die Nummerierung im weiteren Verlauf der Ausarbeitung von 3.6.3 auf 3.4.5. Für die Berechnung der Variablen „Führung und Organisation" hat die geänderte Zuordnung keine Auswirkungen, weil es sich lediglich um eine Verschiebung zwischen Indikatoren der gleichen Variable handelt.

einem Ausfall ersetzt werden können. Das kann Rückschlüsse auf die Qualität der Vertretungsregelungen ermöglichen.

Frage 3.5.1) Werden Beschäftigte im Bereich „Grün“ bei gesamtbetrieblichen Entscheidungen eingebunden?
Die Mitbestimmung bei betrieblichen Entscheidungen ist ein Zweckmäßigkeitskriterium bei der Rechtsformenwahl (vgl. Kapitel 2.2). Das Thema ist Bestandteil innerhalb der inhaltlichen Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Organisationsformen (vgl. Kapitel 2.3). Der Grad der Beteiligung zeigt die Stellung der Mitarbeiter, die sie innerhalb der Organisation einnehmen (vgl. Kapitel 2.2.2). Letztlich können Entscheidungen, die im Konsens zwischen Führung und Beschäftigten getroffen werden, konfliktfreier umgesetzt werden (vgl. Kapitel 3.1.2). Eine Einbindung auch über die Belange des „operativen Grünflächenmanagements“ hinaus, wird innerhalb der Arbeit als positiv für die Erreichung der betrieblichen Ziele gesehen, wogegen eine fehlende Beteiligung aufgrund vermuteter Konflikte innerhalb der Umsetzungsphase von Maßnahmen negativ bewertet wird. Die Antwortmöglichkeiten sind nach dem quantitativen Anteil der betrieblichen Beteiligung abgestuft.

Frage 3.5.2) Wie groß ist die Unterstützung durch die Beschäftigten des Bereichs „Grün“ bei betrieblichen Änderungen?
Als Erläuterung gelten im Wesentlichen die Ausführungen zu Frage 3.5.1. Die Fragen bauen aufeinander auf. Aus den Antwortmöglichkeiten zur Frage 3.5.2 lässt sich auf den Erfolg des vorgelagerten Beteiligungsprozesses schließen. Im Sinne der erfolgreichen betrieblichen Entwicklung ist eine sehr hohe Unterstützung betrieblicher Änderungen von Vorteil.

Frage 3.5.3) Wie ist die Zusammenarbeit zwischen den Führungskräften der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und der betrieblichen Personalvertretung?
Gemäß § 1 LPVG NRW sind innerhalb kommunaler Verwaltungen Personalräte zu bilden. Die Bestimmungen schließen Regiebetriebe, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen und AöR ein. Die Personalräte haben bei betrieblichen Entscheidungen nach § 73 LPVG NRW festgelegte Mitbestimmungsrechte. Um die Entwicklung des „operativen Grünflächenmanagements“ möglichst konfliktfrei zu gewährleisten, ist eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Führungskräften und der Personalvertretung förderlich. Ist keine Zusammenarbeit möglich gefährdet das den „betrieblichen Erfolg“, weil notwendige Entscheidungen ggf. nicht in der erforderlichen Zeit herbeigeführt werden können.

Frage 3.5.4) Wie werden Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ bei der Verbesserung betrieblicher Abläufe eingebunden?
Im Wesentlichen gelten die Erläuterungen zur Beteiligung der Mitarbeiter gemäß Frage 3.5.1. Hinzu kommen die Aspekte des Verbesserungsmanagements, welches die Maßnahmen zur betrieblichen Verbesserung sammelt, aufeinander abstimmt und koordiniert. Dadurch sollen alle Möglichkeiten zur Optimierung im Arbeitsprozess innerhalb des Betriebs erschlossen werden. Hierzu werden Wege installiert, Verbesserungen und Lösungen systematisch zu ermitteln. Ein Prinzip ist die prozess- und teamorientierte Erarbeitung. Kern dieses Ansatzes ist die gemeinsame Entwicklung und Umsetzung von Zielen (HURTZ & FLICK 2002, S. 96 ff.). Eine intensive Einbindung der Mitarbeiter bei der Verbesserung betrieblicher Abläufe ist daher ein im Sinne dieser Ausarbeitung wünschenswertes Führungsinstrument. Dagegen stellt eine fehlende Einbindung ein Defizit der Führungsarbeit dar. Die Antwortmöglichkeiten bilden die Intensität der Einbindung ab. Während das Attribut „ausreichend“ im Sinne der Mindestanforderungen verwendet wird, wird der Begriff „intensiv“ analog der Bedeutung „gründlich“ verwendet (BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH 2018b).

Frage 3.6.1) Gibt es Klärungsbedarf bzgl. der Zuständigkeiten zwischen der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und anderen Bereichen der Kommunalverwaltung?
Diese Frage ergänzt inhaltlich die Frage 3.4.3, projiziert deren Inhalte jedoch auf die Ebene der Zusammenarbeit von Abteilungen der Verwaltung. Mit diesen hat das „operative Grünflächenmanagement“ in der Kommunalverwaltung viele Schnittstellen, weil es häufig als

Dienstleister für die Grünflächenpflege eingesetzt wird. Eine schlechte Arbeitsorganisation ist häufig auf mangelnde Abstimmungen innerer Prozesse und eine schlechte Kommunikation zurückzuführen (vgl. Kapitel 3.1.2). Der eindeutigen Festlegung von Zuständigkeiten kommt dabei eine wichtige Bedeutung zu, um Reibungsverluste in der Zusammenarbeit zu vermeiden. Eindeutig geregelte Zuständigkeiten minimieren den Bedarf an Abstimmung zwischen den Bereichen. Im Umkehrschluss bedeutet ein permanent notwendiger Abstimmungsbedarf, dass die Zuordnung von Aufgaben unzureichend vorgenommen wurde. Die Antwortmöglichkeiten differenzieren nach dem quantitativen Bedarf an Abstimmung.

Frage 3.6.2) Wie ist die inhaltliche Organisation der Zusammenarbeit zwischen dem Bereich „Grün" und anderen Bereichen zu bewerten?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 3.6.1 bezogen auf die Abstimmung der Aufgabeninhalte des „operativen Grünflächenmanagements" mit anderen Bereichen innerhalb des „Betriebs".

Frage 3.6.3) Führen Ausfälle einzelner Mitarbeiter des Bereichs „Grün" zu Störungen in der Bearbeitung?
Die Frage wurde thematisch dem Kapitel 3.4 zugeordnet und unter Frage 3.4.5 behandelt.

Frage 3.6.4) Wie lang sind Entscheidungswege zwischen dem Bereich „Grün" und anderen Bereichen?
Die Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung führen dazu, dass einzelne Prozesse umständlich abgearbeitet werden. Weil Verantwortung nur in geringem Maß delegiert wird, ist häufig eine aufwendige Kommunikation zwischen den zuständigen Fachstellen notwendig. Dies äußert sich in langen Entscheidungswegen. Verstärkt wird dieser Effekt durch das oft angewendete Vier-Augen-Prinzip, bei dem der jeweilige Vorgesetzte zusätzlich Arbeitsergebnisse kontrolliert. Neue Wege der Information und Kommunikation bieten Optimierungspotenziale, die Arbeitsprozesse effizienter gestalten können (OTT 2010, S. 18 f.). Kurze Entscheidungswege fördern die Bearbeitungsgeschwindigkeit anstehender Aufgaben und lassen auf eine optimierte Ablauforganisation schließen. Sie sind im Sinne dieser Ausarbeitung als positiv zu beurteilen. Dagegen sind sehr lange Entscheidungswege für die betriebliche Arbeit nachteilig.

3.3.3 Items der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit"

Auch für die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit" wird das in den beiden vorangegangenen Kapiteln beschriebene Vorgehen zur Item-Bildung angewendet. Die Erhebung der Daten zu dieser Variablen bezieht sich auf die Indikatoren „Reaktionsfähigkeit der Organisation", „Kooperationsmöglichkeiten", „Änderungen äußerer Einflüsse" und „Zusammenarbeit mit Gremien" (vgl. Kapitel 3.1.2). Auch diese Items erheben in vergleichender Weise den Status quo der Teilnehmer, allerdings bezogen auf die Möglichkeiten des „operativen Grünflächenmanagements", eigenständig und flexibel auf Einflüsse zu reagieren. Die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit" besteht aus den herzuleitenden Items, die sich gemäß Abbildung 39 zusammensetzen (vgl. Kapitel 8.1).

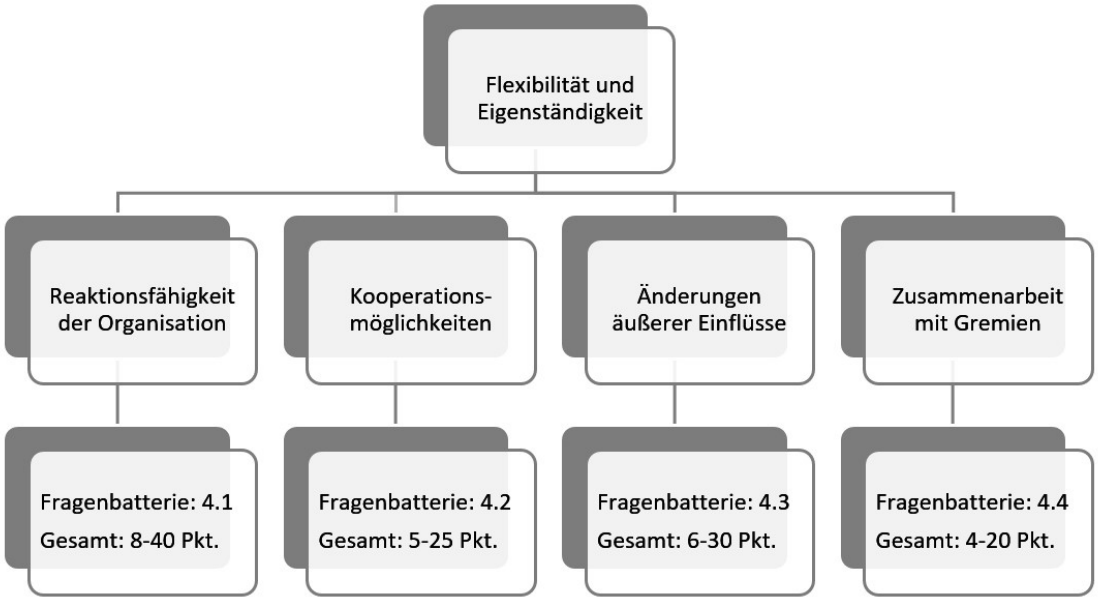


Abbildung 39: Fragenbatterien der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“

Frage 4.1.1) Gibt es bei der Ausschreibung von unbefristeten Vollzeitstellen im Bereich der ausführenden Einheit regelmäßig eine ausreichende Anzahl qualifizierter Bewerber?
Die derzeitige gute Wirtschaftslage in Deutschland hat zu einer hohen Nachfrage an Arbeitskräften geführt. Es ist ein Beschäftigungsaufbau und ein Anstieg der Erwerbstätigenquote zu verzeichnen. Weil sich dieser Trend bereits seit 2013 konstant fortsetzt, ergeben sich bei der Besetzung von Stellen zunehmend Probleme. Oftmals fehlen geeignete Bewerber. Auch zukünftig ist hier keine Trendwende zu erkennen. Die Zeiten der Vakanz offener Stellen steigen seit 2011. Dies gilt für die Betrachtung über alle Berufsgruppen hinweg (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES 2017, S. 11 ff.).
Verschärft wird diese Problematik durch das demographiebedingte Ausscheiden von Beschäftigten. Kommunale Arbeitgeber und damit auch das kommunale Grünflächenmanagement stehen in Konkurrenz zu anderen Arbeitgebern. Die Attraktivität des Unternehmens und des Arbeitsplatzes spielen beim Werben um geeignete Mitarbeiter eine wichtige Rolle (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Möglichkeiten auf ein sehr gutes Bewerberfeld zurückgreifen zu können, kann ein Indiz für die Attraktivität des „Betriebs“ als Arbeitgeber sein, während ein Mangel an Bewerbungen ein Hinweis auf betriebliche Defizite darstellen kann.

Frage 4.1.2) Wird die Übertragung zusätzlicher Leistungen der Grünflächenunterhaltung im laufenden Haushalt finanziell ausgeglichen?
Zur Durchführung notwendiger Pflegemaßnahmen ist eine ausreichende Finanzierung notwendig, die auch den Zuwachs an neuen Unterhaltungsaufgaben berücksichtigt (vgl. Kapitel 3.1.2). Für die fachgerechte Pflege der Grünanlagen ist damit die Übertragung zusätzlicher Mittel in voller Höhe der zu erwartenden Kostensteigerungen notwendig. Wird ein geringerer Ausgleich gewährt, geht das zu Lasten der neuen oder der bestehenden Anlagen. Ohne die Anpassung des Budgets verliert die Grünflächenunterhaltung zunehmend an Qualität. Daher ist zur Sicherstellung der quantitativen und qualitativen Aufgabenerledigung die Finanzierung der notwendigen Arbeiten in voller Höhe anzustreben. Ein fehlender Ausgleich stellt im Sinne dieser Ausarbeitung einen Mangel dar. Die Frage baut inhaltlich auf Frage 2.6 auf und beschreibt das Ergebnis der praktizierten Kommunikationsstrategie des „operativen Grünflächenmanagements“ hinsichtlich der Folgekosten.

Frage 4.1.3) Wirkt sich der Wechsel politischer Mehrheiten auf den Bereich „Grün“ aus?
Planungen und Entwicklungen von Grünanlagen umfassen bedingt durch das Pflanzenwachstum einen langen Zeitraum, um die gewünschte Wirkung zu erhalten. Auswirkungen durch den Wechsel politischer Mehrheiten können dem entgegenstehen, wenn daraus resultierende

Interessen nicht die Entwicklung des Grünbestands verfolgen. Ein stabiles politisches Umfeld begünstigt dagegen langfristig die Umsetzung grünpolitischer Konzepte (vgl. Kapitel 3.1.2). Haben Änderungen politischer Mehrheiten keinen Einfluss auf das „operative Grünflächenmanagement“, ist das innerhalb dieser Forschungsarbeit als positiv zu bewerten. Die grünen Strukturen einer Kommune können gemäß der planerischen Ziele entwickelt werden. Sehr starke Einflüsse politischer Änderungen können die Entwicklung grüner Infrastruktur gefährden und werden als negativ für den „betrieblichen Erfolg“ eingestuft.

Frage 4.1.4) Wird durch den Einsatz neuer Verfahren die Effizienz im Bereich „Grün“ gesteigert?

Innovation bedeutet, dass durch eine kreative und flexible Herangehensweise Lösungen geschaffen werden, mit denen bestehende Herausforderungen gemeistert werden können. Das bedingt ein Beschreiten neuer Wege. Davor können sich auch Kommunalpolitik und Verwaltung nicht verschließen. Innerhalb einer Verwaltung bedarf es daher einer Innovationskultur, um erfolgreich Verbesserungen im betrieblichen Alltag zu schaffen. Bürokratisches Handeln, eine mangelhafte Fehlerkultur oder die Aufrechterhaltung von Hierarchieebenen als starre Befehlsketten verhindern ein erfolgreiches Innovationsmanagement. Dagegen fördern eine offene Kommunikation, eine umfassende Informationsverteilung und die Arbeit in selbstorganisierten Gruppen mit einer toleranten Fehlerkultur die Innovationspotenziale in der Organisation (LÜHR & HEGEMANN 2011, S. 5 ff.). Die aktive Suche nach effizienten Verfahren und die möglichst häufige erfolgreiche Implementierung neuer Verfahren ermöglicht es dem „operativen Grünflächenmanagement“, sich den neuen Herausforderungen zu stellen. Der Verzicht auf effizientere Verfahren wird innerhalb dieser Auswertung als Nachteil betrachtet, weil das einer positiven betrieblichen Entwicklung entgegensteht.

Frage 4.1.5) Wird Fachwissen im Bereich „Grün“ durch geeignete Quellen aktualisiert (Zeitschriften, Lehrgänge und Seminare, Vergleichsringe, Vereinsinformationen usw.)?

Um innovative Verfahren für die Lösung betrieblicher Herausforderungen einführen zu können, muss das Wissen über die Verfügbarkeit neuer Innovationen vorhanden sein. Dieses Wissen wird als Information in den Betrieb getragen. Damit ist die Information für die Optimierung von Prozessen eine grundlegende Voraussetzung. Eine mangelnde Informationsbeschaffung kann zu Ineffizienz und Misserfolg führen und den „betrieblichen Erfolg“ gefährden (SIEPERMANN 2018). Eine möglichst große Aktualität an Fachwissen fördert daher den „betrieblichen Erfolg“ und ist positiv zu bewerten, weil die Beschäftigten neue Verfahren kennen und auf Probleme des „operativen Grünflächenmanagements“ anwenden können.

Frage 4.2.1) Werden Materialien im operativen Bereich „Grün“ über Einkaufsgemeinschaften beschafft?

Die benötigten Verbrauchsgüter, Maschinen und Dienstleistungen im kommunalen Grünflächenmanagement ähneln sich innerhalb der Gruppe der Städte und Gemeinden. Durch den Zusammenschluss zu Einkaufsgemeinschaften können größere Mengen am Markt geordert werden. Dadurch werden i. d. R. günstigere Einkaufspreise erzielt und es entstehen den beteiligten Kommunen Kostenvorteile. Der Zusammenschluss zu Einkaufsgemeinschaften kann einzelfallbezogen erfolgen, weil ein fester Organisationsrahmen nicht notwendig ist (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2007, S. 45). Die intensive Nutzung ermöglicht Einsparpotenziale und ist damit für den „betrieblichen Erfolg“ förderlich. Werden keine Einkaufsgemeinschaften gebildet, ist das wegen der höheren Kosten beim Einkauf und der ineffizienteren Personalauslastung im Sinne dieser Ausarbeitung ein Nachteil für die Kommune.

Frage 4.2.2) Werden Maschinen der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ interkommunal genutzt?

Sofern Maschinen und Geräte bedingt durch eine geringe Auslastung interkommunal genutzt werden können, besteht durch die Verbesserung der Auslastung eine Möglichkeit der Kostensenkung. Dabei muss die interkommunale Nutzung organisatorisch und der Transport zwischen den Einsatzorten technisch möglich sein. Damit stellt die interkommunale Zusammenarbeit ein wichtiges Feld für die Verbesserung der wirtschaftlichen Leistungserbringung dar. (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR

VERWALTUNGSMANAGEMENT 2007, S. 45 f.). Die intensive Nutzung der interkommunalen Zusammenarbeit wird im Sinne des „betrieblichen Erfolgs“ als Vorteil gesehen, um kostenoptimiert auf ein breiteres Spektrum an Spezialmaschinen zurückgreifen zu können. Der Verzicht auf eine derartige Kooperation wird nachteilig für die betriebliche Entwicklung gesehen, weil die Leistungen unter Einhaltung der rechtlichen Regelungen zur Vergabe von Aufträgen und zu den Bedingungen des freien Marktes beschafft werden müssen.

Frage 4.2.3) Werden gärtnerische Leistungen im Bereich „Grün“ mit anderen Kommunen ausgetauscht?

Als Erläuterung gelten sinngemäß die Ausführungen zu Frage 4.2.1 und 4.2.2. Die Aussagen sind inhaltlich auf den Austausch personeller Leistungen zu übertragen.

Frage 4.2.4) Besteht im Bereich „Grün“ eine regelmäßige Teilnahme an Vergleichsringen oder organisiertem Erfahrungsaustausch?

Die Kenntnisse über die eigenen Stärken und Schwächen kann durch den interkommunalen Vergleich von Kennzahlen erfolgen. Durch die Einordnung der eigenen Werte im Verhältnis zu Werten anderer Städte und Gemeinden können Optimierungspotenziale aufgedeckt werden. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Kombination der Kennzahlenvergleiche mit Erfahrungsaustauschen zu spezifischen Themen. Teilnehmende Kommunen profitieren sowohl durch die Steigerung ihrer Effizienz als auch durch Kostensenkungen. Allerdings ist die Intensität der Optimierungsmöglichkeiten bei den Teilnehmern unterschiedlich. Eine Befragung durch die KGSt im Jahr 2015 unter Kommunen, die an Vergleichsringen teilgenommen haben ergab, dass 28 % eine bessere Qualität bei der Aufgabenwahrnehmung erreichen konnten. Insgesamt gaben 15 % der Teilnehmer an, dass durch die gewonnenen Erkenntnisse eine Verbesserung für den kommunalen Haushalt erzielt werden konnte. Nach Angaben der KGSt konnte durch die Vergleichsringarbeit somit ein Konsolidierungsbeitrag in Höhe von 6,9 Mio. € erzielt werden. Befragte sahen in der Optimierung der Arbeitsprozesse den größten Nutzen der Vergleichsringe. Nachfolgend wurden als weitere Vorteile die Möglichkeit zur Messung von Arbeitsergebnissen und die Wirkung von Maßnahmen, die Verbesserung des Berichtswesens, die Identifikation von Einsparpotenzialen, die Verbesserung der Organisation und die Verbesserung des wirtschaftlichen Handelns genannt (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016d, S. 5 ff.).

Die Teilnahme an fachspezifischen Vergleichsringen wird wegen der Möglichkeiten zur Kostenoptimierung und der intensiven Beschäftigung mit den Zahlen und Prozessen des „operativen Grünflächenmanagements“ im Rahmen dieser Ausarbeitung als positiv erachtet. Eine fehlende Teilnahme lässt darauf schließen, dass ein derartiger Austausch nicht in der beschriebenen Intensität stattfindet und Potenziale ggf. nicht in anzustrebendem Umfang genutzt werden.

Frage 4.2.5) Werden Aufgaben aus dem Bereich der Grünflächenunterhaltung, die nicht wirtschaftlich erbracht werden können, vergeben?

Bei der Leistungserbringung im kommunalen Grünflächenmanagement stellt sich regelmäßig die Frage, ob Leistungen oder Produkte selber hergestellt oder erbracht werden oder ob sie durch externe Dienstleister besser oder kostengünstiger erbracht werden können. Neben den variablen Kosten und den Fixkosten umfasst die Kostenermittlung für den Zukauf der Leistung auch die Transaktionskosten. Hierunter fallen die Kosten, die durch die Koordination der Fremdleistung begründet werden (SCHEWE 2018b). Gemäß § 10 GO NRW soll das kommunale Vermögen derart verwaltet werden, dass die Kommune wirtschaftlich stabil bleibt. Daraus lässt sich das Gebot einer sparsamen und wirtschaftlichen Aufgabenerledigung ableiten. Der Zukauf von Leistungen, die am freien Markt in vergleichbarer Qualität eingekauft werden können, deren Herstellungskosten im eigenen Betrieb aber höher sind, kann daher als eine Verpflichtung der Kommune gesehen werden. Daher wird die Vergabe aller Leistungen, die durch externe Dritte kostengünstiger erledigt werden können, als förderlich für den „betrieblichen Erfolg“ eingestuft. Die Antwortmöglichkeiten stufen den Anteil der vergebenen Aufgaben quantitativ ab. Erledigt eine Gemeinde Aufgaben selber, obwohl diese am Markt günstiger eingekauft werden könnten, handelt sie nicht wirtschaftlich. Das wirkt sich negativ auf den „betrieblichen Erfolg“ aus.

Frage 4.3.1) Verfügen die Mitarbeiter der ausführenden Einheit im Bereich „Grün“ über ausreichendes Wissen, um neue komplexe Aufgaben zu erledigen?
Inhaltlich knüpft die Fragestellung an die Frage 4.1.5 und die Frage 4.2.4 an und stellt die Auswirkung des betrieblichen Informationsmanagements dar. Fachlich geschulte Mitarbeiter sind offen für Neues und können ihr Wissen über den Stand neuer und innovativer Verfahren auf die anstehenden betrieblichen Aufgaben übertragen. Für die betriebliche Entwicklung bedeutet das wichtige Impulse. Die notwendigen Informationen liefern Fachzeitschriften, Schulungen oder auch Erfahrungsaustausche (vgl. Kapitel 3.1.2). Der Grad der Fähigkeit zur Lösung komplexer Aufgaben soll Auskunft über die Qualität des betrieblichen Informationsmanagements geben. Dabei ist es für die Aufrechterhaltung eines störungsfreien Ablaufs von Vorteil, wenn auch neue komplexe Aufgaben gelöst werden können. Dagegen gefährdet es den „betrieblichen Erfolg“, wenn derartige Aufgaben nicht innerhalb der Organisation gelöst werden können.

Frage 4.3.2) Bieten verwendete Softwarelösungen im Bereich „Grün“ ausreichende Flexibilität, um an veränderte betriebliche Bedürfnisse angepasst zu werden?
Die Organisation des kommunalen Grünflächenmanagements erfordert die Bearbeitung und Vorhaltung vieler unterschiedlicher Daten. Neben den Anforderungen der Kosten- und Leistungserfassung ergeben sich aus den rechtlichen und den kommunalspezifischen Anforderungen Dokumentationspflichten. Exemplarisch ist für die genannten Bereiche die Arbeitszeiterfassung, die Erfassung von Fremdleistungen, die Dokumentation von Sachwerten und der Nachweis gesetzlicher Kontrollen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht zu nennen (vgl. Kapitel 2.4.2). Bei der Verwendung verschiedener Softwarelösungen und der daraus resultierenden heterogenen IT Landschaft besteht die Gefahr der Verwendung unterschiedlicher und inkompatibler Datenformate, unterschiedlicher Datenbestände mit teilweise gleichen Informationen und einer sich daraus ergebenden inkonsistenten Weiterverarbeitung der Daten. Dabei können Datenverluste drohen. Der Bündelung von Informationen und der freien Verfügbarkeit für die befugten Mitarbeiter kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Spezifische Nutzerrechte und übergreifende Auskunfts- und Informationsmöglichkeiten optimieren die Arbeitsabläufe (KERNCHEN 2013, S. 13 ff.). Ändern sich die Anforderungen an die Dokumentation oder die Erfassung von Daten, muss das innerhalb der Software abbildbar sein. Daher wird im Rahmen dieser Ausarbeitung die Verwendung von Softwarelösungen, die ohne Modifikationen eine große Bandbreite an Möglichkeiten abdecken, als positiv gewertet. Dagegen werden EDV-Programme, die starr auf ein Anwendungsschema ausgerichtet sind für den betrieblichen Alltag als unvorteilhaft angesehen.

Frage 4.3.3) Bringen sich die Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ aktiv zur Verbesserung von Arbeitsabläufen ein?
Es gelten die Ausführungen analog der Frage 3.3.2. Der inhaltliche Unterschied besteht im Engagement der Mitarbeiter bezogen auf die Verbesserung der Arbeitsabläufe und nicht auf die Lösung gestellter Aufgaben. Damit zielt die Frage auf den Grad der Beteiligung der Beschäftigten, sich an der Gestaltung organisatorischer Prozesse zu beteiligen. Eine hohe aktive Beteiligung wird dabei für die betriebliche Entwicklung als Vorteil angesehen.

Frage 4.3.4) Führen unvorhergesehene höhere Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich „Grün“ zu Einschränkungen bei der regulären Aufgabenerledigung?
Thematisch bestehen Bezüge zur Frage 2.6 und zur Frage 4.1.2. Die Budgetierung ist in den Städten und Gemeinden als Steuerungsinstrument weit verbreitet. Sie liegt bei den Teilnehmern einer Umfrage des Deutschen Städtetags im Jahr 2010 bei ca. 80 %. Dabei werden einer Organisationseinheit finanzielle Mittel in definierter Höhe zur Erledigung der ihr übertragenen Aufgaben zugewiesen. Diese werden eigenverantwortlich eingesetzt. Dadurch wird die Verantwortung für den Ressourcenverbrauch dezentral verteilt. Allerdings muss die Reaktion auf Veränderungen, die finanzielle Auswirkungen im laufenden Haushaltsjahr haben können, erhalten bleiben. Wegen des regelmäßigen Bezugs der Kalkulation von Haushaltsansätzen auf zurückliegende Mittelansätze der Vorjahre, erscheinen die Budgetansätze statisch und nicht ausreichend auf die sich neu ergebenden Situationen abgestimmt. Um das zu verbessern

müssen finanzielle Anforderungen frühzeitig berücksichtigt werden. (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017a, S. 3 ff.). Budgets sollten im Verlauf des Haushaltsjahres kontrolliert und gesteuert werden (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017a, S. 108). Durch die bedarfsgerechte Steuerung von Budgets sollte die stetige Aufgabenerledigung im „operativen Grünflächenmanagement" gesichert werden, so dass unvorhergesehene Ausgaben kompensiert werden können und die Bearbeitung der regelmäßigen Aufgaben nicht gefährdet ist. Führen derartige Ausgaben zu gravierenden Störungen bei der Aufgabenerledigung, kann das ein Hinweis auf eine unzureichende Budgetierung oder eine unflexible Steuerung der Finanzmittel sein.

Frage 4.3.5) Können durch innerbetriebliche Entscheidungen der Verwaltung des Bereichs „Grün" neue Arbeits- und Zuständigkeitsbereiche geschaffen werden?
Sich verschiebende Aufgabenstrukturen und Anforderungen erfordern vom kommunalen Grünflächenmanagement in Abhängigkeit des Umfangs der Änderungen organisatorische Anpassungen. Diese Notwendigkeit wird bei der Betrachtung der historischen Entwicklung deutlich. Durch kommunalspezifische Anforderungen hat sich eine sehr heterogene Organisationsstruktur entwickelt (vgl. Kapitel 2.4.2). Ähnlich der Ausführungen zu Frage 3.1.3 zur Entscheidungskompetenz in Personalangelegenheiten, ist auch ein möglichst großer Gestaltungsspielraum im Bereich des organisatorischen Zuschnitts förderlich für eine schnelle Reaktion auf sich ändernde Anforderungen (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Antwortmöglichkeiten differenzieren diese Entscheidungsmöglichkeiten quantitativ. Fehlt die Entscheidungskompetenz im organisatorischen Bereich, wird das wegen der eingeschränkten Flexibilität negativ bewertet.

Frage 4.4.1) Besteht zwischen Führungskräften des Bereichs „Grün" und den politischen Gremien Einigkeit bzgl. der fachlichen Ziele?
Grünflächen im urbanen Raum erfüllen unterschiedliche Funktionen. Aus dem Grad der Funktionserfüllung können Fachziele für ihre Pflege abgeleitet werden. Dadurch werden die Intensität der einzubringenden Maßnahmen und die Qualität der Arbeiten bestimmt. Für die Umsetzung der Unterhaltungspflege ergeben sich verschiedene finanzielle Bedarfe. So liegen bspw. die Kosten für eine Minimalpflege unter denen einer Erhaltungspflege. Die geplanten Haushaltsmittel müssen nicht zuletzt durch die politischen Gremien beschlossen und damit dem „operativen Grünflächenmanagement" verfügbar gemacht werden (vgl. Kapitel 2.4.1).
Im Konkurrenzkampf um die knappen finanziellen Ressourcen müssen auch die politischen Vertreter die Notwendigkeit, der durch das kommunale Grünflächenmanagement avisierten Fachziele anerkennen (vgl. Kapitel 2.4.2). Besteht keine Einigkeit über die fachlichen Ziele und damit auch nicht über die notwendigen Pflegemaßnahmen, erscheint die Durchführung einer zielgerichteten Pflege gefährdet, weil der Finanzbedarf u. U. nicht freigegeben wird oder gar nicht generiert werden kann. Damit erscheint eine vollständige Übereinstimmung der fachlichen und politischen Ziele förderlich für den „betrieblichen Erfolg" des „operativen Grünflächenmanagements", während das Fehlen dieser Übereinstimmung diesen gefährden kann.

Frage 4.4.2) Müssen Führungskräfte aus dem Bereich „Grün" Entscheidungen des täglichen Geschäfts mit der Betriebsleitung abstimmen?
Die Frage wurde thematisch dem Kapitel 3.1 zugeordnet und unter Frage 3.1.5 behandelt.

Frage 4.4.3) Werden Vorlagen aus dem Bereich „Grün" bzgl. fachlicher Ziele und Methoden durch die politischen Gremien in Frage gestellt?
Im Wesentlichen gelten die Ausführungen analog der Frage 4.4.1. Allerdings geht die Fragestellung über die grundsätzliche Übereinstimmung in fachlichen Zielsetzungen hinaus und bezieht sich auf Vorlagen zu einzelnen Sachverhalten. Im Vordergrund steht damit die Übereinstimmung mit Entscheidungen des Einzelfalls, wobei die Inhalte derart bedeutend sind, dass sie außerhalb des Tagesgeschäfts einer politischen Diskussion bedürfen. Neben der Deckungsgleichheit bzgl. der fachlichen Ziele wird die Frage inhaltlich auf die Deckungsgleichheit

von Politik und „operativem Grünflächenmanagement“ hinsichtlich des methodischen Vorgehens ausgeweitet. Die politische Anerkennung fachlicher Ziele und Methoden des „operativen Grünflächenmanagements“ erleichtern das Herbeiführen politischer Entscheidungen, die mit den betrieblichen Zielen übereinstimmen. Ziel ist daher eine möglichst hohe Anzahl nach Vorlage entschiedener Sachverhalte.

Frage 4.4.4) Bestehen Vorgaben bzgl. des Umgangs zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“, der Kommunalverwaltung und den politischen Gremien (Informationsfluss, Fristen, Beteiligung usw.)?
Der bedarfsgerechten Information und Kommunikation kommt in Organisationen eine besondere Bedeutung hinsichtlich ihres Anteils zur Erreichung der betrieblichen Ziele zu. Dabei sind die Anforderungen zu beachten, die an die Kommunikationskanäle gestellt werden. Benötigt wird ein wenig störanfälliges System mit einem intensiven Informationsfluss innerhalb und zwischen den verschiedenen Ebenen. Dabei müssen die Inhalte schnell transportiert werden, inhaltlich abgestimmt und gesichert sein (vgl. Kapitel 2.2).
Der Rat kontrolliert die Verwaltung gemäß § 55 GO NRW und hat dafür Informations- und Auskunftsrechte. Bzgl. der Vorteile von eindeutigen, schriftlich festgelegten Regelungen gelten die Ausführungen zu Frage 3.2.2. Somit geben detailliert geregelte Informationswege für die Beteiligten nicht nur innerhalb des „operativen Grünflächenmanagements“, sondern auch für die Arbeit mit anderen Abteilungen und der Politik Orientierung und verhindern Störungen aufgrund mangelhafter oder fehlender Informationsweitergabe.

Frage 4.4.5) Besteht ein informeller Austausch zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“ und Vertretern politischer Gremien?
Kommunikation kann formell oder informell stattfinden. Während die formelle Kommunikation einen offiziellen betrieblichen Charakter aufweist, im Sprachstil geschäftsmäßiger und nach festgelegten Regeln mit geplanten Inhalten geführt wird, ist die informelle Kommunikation ungeplant. Sie bedient sich der Alltagssprache. Sind die Themen aufgabenbezogen, spricht man umgangssprachlich vom kurzen Dienstweg. Daneben kann die informelle Kommunikation auch soziale Inhalte transportieren. Sie kann die Flexibilität bzgl. der Anpassung des Betriebs auf sich ändernde Anforderungen verbessern, die Prozessqualität positiv fördern und ansonsten nicht aufgedeckte Konflikte vermeiden (HELD et al. 1999, S. 3 f.). Sie kann damit helfen, zwischen den Verantwortlichen des „operativen Grünflächenmanagements“ und den politischen Entscheidern ein positives Arbeitsverhältnis zu begründen und bereits im Vorfeld übereinstimmende Positionen zu finden. Das kann im formellen Entscheidungsverfahren Störungen vermeiden und wird daher als förderlich für den „betrieblichen Erfolg“ bewertet.

3.3.4 Items der Variablen „Steuerung und Kontrolle“

Die Variable „Steuerung und Kontrolle“ definiert sich durch die Indikatoren „Bindung an die Kommune“, „Einhaltung rechtlicher Vorgaben“, „Einhaltung kommunaler Ziele“, „Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien“ und „Einflussnahme für politische Ziele“ (vgl. Kapitel 3.1.2). Auch die Items, die gemäß Abbildung 40 für die Indikatoren der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ gebildet werden, zeigen den Stand der teilnehmenden Städte und Gemeinden im Bereich der Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten auf die Entwicklung des „operativen Grünflächenmanagements“. Hinsichtlich der Herstellung zur Vergleichbarkeit der erhobenen Daten gelten die Ausführungen der vorangegangenen Kapitel. Die Items leiten sich wie folgt ab (vgl. Kapitel 8.1).

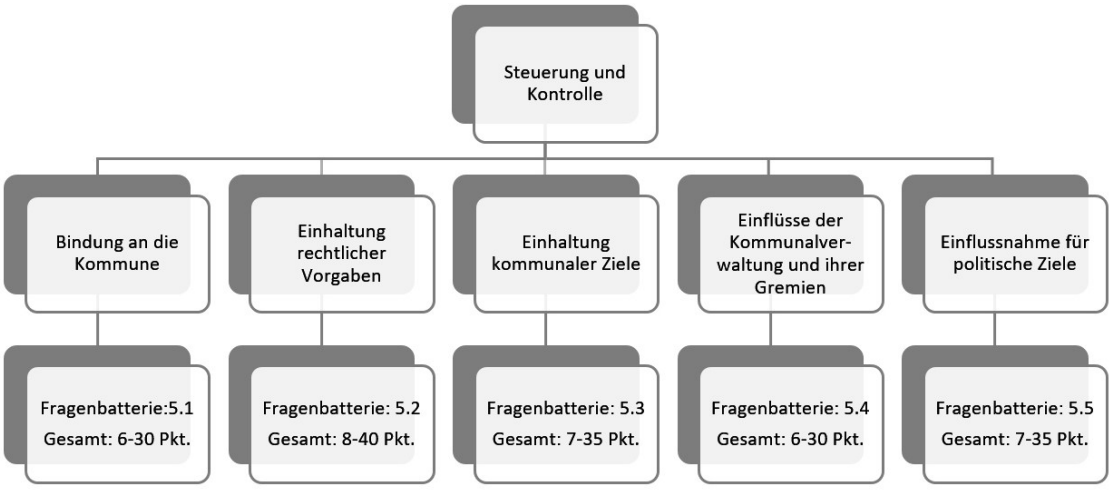


Abbildung 40: Fragenbatterien der Variablen „Steuerung und Kontrolle“

Frage 5.1.1) Besteht zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“ und der kommunalen Verwaltungsspitze ein fachlicher und organisatorischer Austausch?
Hauptverwaltungsbeamte und politische Gremien steuern das Handeln der kommunalen Organisationseinheiten und kontrollieren die Prozesse in Übereinstimmung mit den kommunalen Zielen. Dazu benötigen die Verantwortlichen Informationen, die ihnen durch die verschiedenen Abteilungen der Verwaltung zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kapitel 3.1.2). Ein ständiger Austausch mit dem „operativen Grünflächenmanagement“ über die fachlichen und organisatorischen Sachverhalte versetzt den Hauptverwaltungsbeamten als übergeordneten Entscheidungsträger in die Lage, seiner Steuerungs- und Kontrollfunktion gerecht zu werden und verhindert eine Verselbstständigung der Organisationseinheit. Dagegen kann ein fehlender Austausch wegen der entstehenden Distanz für die Bindung an die Kommune hinderlich sein. Politische Gremien benötigen die Informationen, um ihrerseits die Kontrollpflichten wahrnehmen zu können, die sich aus der Umsetzung der Regelungen der GO NRW ergeben. Im Sinne einer „Steuerung und Kontrolle“ des „operativen Grünflächenmanagements“ gemäß den geltenden kommunalrechtlichen Vorgaben wird daher ein ständiger Austausch positiv für den „betrieblichen Erfolg“ bewertet.

Frage 5.1.2) Stellen Vorlagen aus dem Bereich „Grün“ den politischen Gremien steuerungsrelevante Sachverhalte dar?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 5.1.1 bezogen auf den Informationsgehalt von Vorlagen als Kommunikations- und Informationsweg des „operativen Grünflächenmanagements“ mit politischen Gremien.

Frage 5.1.3) Bekommen politische Gremien durch die erstellten Vorlagen einen Überblick über die Leistungen des Bereichs „Grün“?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 5.1.1 und 5.1.2 bzgl. der Information übergeordneter Instanzen zu Zwecken der Kontrolle und Steuerung. Inhaltlich weicht die Fragestellung von der Frage 5.1.2 ab. Während sich die vorherige Frage auf die Vermittlung von Informationen innerhalb einzelner Sachverhalte bezieht, thematisiert diese Frage das gesamte Leistungsportfolio des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Kenntnis über den Leistungsumfang, der durch das „operative Grünflächenmanagement“ abgedeckt wird, erscheint für die Beurteilung seiner Bedeutung innerhalb der Gesamtverwaltung und für die kommunalen Dienstleistungen im städtischen Raum relevant. Das Wissen um die Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ kann in politische Entscheidungen einfließen. Daher wird ein vollständiger Überblick der politischen Entscheidungsträger über die erbrachten Leistungen des „operativen Grünflächenmanagements“ für den „betrieblichen Erfolg“ als wichtig erachtet. Die Antwortmöglichkeiten differenzieren nach dem Umfang des vermittelten Überblicks. Das Attribut „ausreichend“ charakterisiert dabei ein auf das notwendige beschränkte Wissen, während die Attribute „gut“ und „vollständig“ eine höhere quantitative

und qualitative Wertigkeit der Vermittlung darstellen, was politische Entscheidungen zusätzlich absichert und eine Einordnung in einen größeren Sinnzusammenhang ermöglicht.

Frage 5.1.4) Wie werden fachliche Informationen durch die Verwaltung des Bereichs „Grün" für die Verwaltungsführung der Kommune und die politischen Gremien aufbereitet?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 5.1.1 und 5.1.2 bzgl. der Information übergeordneter Instanzen zu Zwecken der Kontrolle und Steuerung. Darüber hinaus bestehen aufgrund der wachsenden Anzahl an Informationen und der zunehmenden Verknappung der Zeit, die für die Entscheidungsfindung zur Verfügung steht, besondere Anforderungen an die Informationsaufbereitung. Vorlagen unterscheiden sich bzgl. ihres Umfangs, ihrer Strukturierung und Übersichtlichkeit. Ziel ist ein übersichtliches und gut strukturiertes Dokument mit einer inhaltlich vollständigen, aber auf das Wichtige beschränkten Darstellung des Sachverhalts. Dazu werden die verwendeten Rohdaten ohne Informationsverluste zusammengefasst (STILLE et al. 2011, S. 200 f.). In diesem Sinne wird eine sehr intensive Aufbereitung fachlicher Informationen als positiv für den „betrieblichen Erfolg" erachtet, weil es die bedarfsgerechte Information der Zielgruppe ermöglicht. Ohne Aufbereitung fachlicher Informationen besteht die Gefahr, dass sich die Adressaten in Details verlieren und keinen Überblick bekommen. Die Antwortmöglichkeiten stufen den Aufwand, der durch das „operative Grünflächenmanagement" im Bereich der Informationsbearbeitung geleistet wird, quantitativ und qualitativ ab.

Frage 5.1.5) Ist die Führung der Kommunalverwaltung in Entscheidungs- und/oder Bearbeitungsprozesse des Bereichs „Grün" eingebunden?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 5.1.1 zur Wahrnehmung der Steuerungs- und Kontrollfunktion der Verwaltungsführung zum Zweck der Bindung der Organisationseinheit an die kommunalen Ziele. Inhaltlich geht die Fragestellung über die reine Informationskomponente hinaus. Vielmehr geht es um die aktive Einbindung der Verwaltungsführung in die Entscheidungs- und Bearbeitungsprozesse. Entscheidungskompetenzen werden zu Lasten des „operativen Grünflächenmanagements" von der übergeordneten Führungsebene zurückgeholt. Die Bindung der Organisationseinheit an die Kernverwaltung wird durch die Beschränkung der Eigenständigkeit intensiviert, steht jedoch dem Ansatz des Führens per Delegation von Verantwortung entgegen. Im Sinne der „Steuerung und Kontrolle" ist eine intensive Einbindung der Verwaltungsspitze in die Entscheidungen für den „betrieblichen Erfolg" positiv zu bewerten (vgl. Kapitel 3.1.2). Die Antwortmöglichkeiten stufen die Intensität dieser Art der Bindung quantitativ ab.

Frage 5.1.6) Wirken sich Entscheidungen der Führung der Kommunalverwaltung negativ auf die Fachlichkeit der Arbeitsergebnisse im Bereich „Grün" aus?
Bürger und Bürgerinnen einer Kommune können gemäß § 24 GO NRW Anregungen und Beschwerden einbringen, über die gemäß den weiterführenden Bestimmungen, bspw. in der Hauptsatzung, zu entscheiden ist. Aus der vielschichtigen Zusammensetzung der Bevölkerung resultieren unterschiedliche Anforderungen an die Städte und Gemeinden. Geplante oder durchgeführte Maßnahmen können in Teilen der Bevölkerung Zustimmung oder Unmut auslösen. Den sich ergebenden Konflikten muss sich der Bürgermeister als Vertreter der Gemeinde im Besonderen stellen, weil seine Position gemäß § 65 GO NRW abhängig von Wahlergebnissen ist. Das unterscheidet ihn als oberste Führungskraft der Kommune von anderen Führungsebenen, bei denen sich derartige Abhängigkeiten nicht ergeben.
Sofern Unsicherheiten bzgl. zu treffender Entscheidungen bestehen, neigen Entscheider zu einem von rationalen Beweggründen abweichenden Verhalten. Handlungsalternativen werden eher an den jeweiligen Referenzpunkten, hier der Zufriedenheit der Wähler, ausgerichtet. Viele Entscheidungen, die mit einem rationalen Vorgehen nicht zu erklären sind, können durch die hierzu geltenden Entscheidungs-Theorien erklärt werden (ERLEI 2018).
Durch die verschiedenen Voraussetzungen, welche bei Entscheidungen des Bürgermeisters und der Mitarbeiter des „operativen Grünflächenmanagements" vorliegen, kann es bei einer intensiven Einbindung der Verwaltungsführung durch unterschiedliche Einschätzungen und Entscheidungen zu Differenzen kommen. Es besteht wegen der verschiedenartigen

Anforderungen die Gefahr, dass fachliche Argumente bei der Entscheidungsfindung durch den Bürgermeister unberücksichtigt bleiben, weil durch deren Berücksichtigung Verluste zum Referenzobjekt „Wählergunst“ befürchtet werden. Die den Überlegungen folgende Entscheidung ist damit u. U. nicht deckungsgleich mit der fachlich begründeten Entscheidung und kann dieser ggf. entgegenstehen. Das ist aufgrund der Auswirkungen auf den betrieblichen Ablauf und der Mitarbeitermotivation für den „betrieblichen Erfolg“ negativ. Ergibt sich eine Deckungsgleichheit, erscheint dies für die betriebliche Entwicklung von Vorteil.

Frage 5.2.1) Sind bei Vergabeverfahren für beschränkte bzw. unbeschränkte Ausschreibungen nach VOB / VOL Mitarbeiter des ausschreibenden Bereichs „Grün" beteiligt?
Korruption in der öffentlichen Verwaltung ist ein Problem. Sie findet sich dort, wo durch die öffentliche Hand Leistungen vergeben werden. Intransparente Entscheidungsprozesse wirken durch den direkten Kontakt mit dem Bürger besonders auf der kommunalen Ebene negativ. Mitte der 1990er-Jahre hielten Antikorruptionsgesetze Einzug. Für gefährdete Bereiche gelten heute spezielle Vorgaben, wie bspw. das Vieraugenprinzip und Rotationsregeln. Insbesondere das Vieraugenprinzip verhindert, dass nur eine Person das Vergabeverfahren durchführt. Dazu werden in vielen Fällen zentrale Vergabestellen eingeführt, um die Arbeitsbereiche Planung, Vergabe und Abrechnung zu trennen (SCHMITZ 2008, S. 17 ff.). Im Sinne einer transparenten und rechtlich einwandfreien Vergabe erscheint die Beteiligung von Mitarbeitern des ausschreibenden Grünflächenmanagements nicht zielführend. Dagegen ist die vollständige Durchführung der Vergabe durch einen externen Bereich anzustreben. Die Antwortmöglichkeiten stufen den quantitativen Umfang der Beteiligung von Mitarbeitern der ausschreibenden Stelle ab.

Frage 5.2.2) Wie schnell werden rechtliche Anforderungen im Bereich „Grün“ umgesetzt?
Das rechtskonforme Arbeiten ist grundsätzlich als Standard zu definieren. Neue oder sich ändernde gesetzliche Anforderungen sind demnach innerhalb der geltenden Fristen umzusetzen. In der Praxis ergeben sich aber Hemmnisse und Widerstände, die einer fristgerechten Umsetzung entgegenstehen. Das kann an personellen Engpässen, fehlender Akzeptanz oder offenen Widerständen sowie fehlenden Ressourcen liegen. Es kommt auch vor, dass keine Ursachen für die Verzögerungen im Umsetzungsprozess genannt werden können (ABT 2014, S. 14). Obwohl aufgrund der Sachlage die Umsetzung der Vorgaben durch die Städte und Gemeinden geboten ist, kann sich der Prozess der Umsetzung durch die vorgenannten Gründe verzögern. Durch das „operative Grünflächenmanagement“ ist die sofortige Umsetzung neuer oder geänderter Vorgaben anzustreben. Die Abstufungen der Antwortmöglichkeiten differenzieren nach den spezifischen betrieblichen Zeithorizonten, wobei es einen gravierenden Mangel darstellt, wenn derartige Vorgaben gar nicht umgesetzt werden.

Frage 5.2.3) Werden Verwaltungsvorgänge bzw. Arbeitsstätten und/oder Baustellen des Bereichs „Grün“ regelmäßig von externen Stellen geprüft (z. B. im Rahmen einer Zertifizierung, keine gesetzlichen Kontrollen)?
QM-Systeme werden zur Verbesserung von betrieblichen Abläufen und zur Qualitätssteigerung der Ergebnisse eingesetzt. Durch die Erfassung und Beschreibung von Prozessen entsteht Transparenz innerhalb der Arbeitsabläufe. Die Strukturierung ermöglicht bessere Arbeitsergebnisse. Stärken und Schwächen der Organisationseinheiten werden erkannt und ausgebaut bzw. behoben (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 8). Aufgrund der Vorteile eines QM-Systems empfiehlt die KGSt ihren Mitgliedskommunen die Einführung von Systemen innerhalb der Gesamtverwaltung. Hierzu werden Modelle nach DIN ISO 9001:2000 ff., das EFQM-Modell (European Foundation for Quality Management) und das CAF-Modell (Common Assessment Framework) vorgeschlagen, wobei letzteres aufgrund des kostenfreien Zugangs zu benötigten Unterlagen und dem Verzicht auf kostenintensive Schulungen bevorzugt wird (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 3). Das CAF-Modell steht in seiner Anwendung zwischen spezifischen Branchenlösungen und allgemein gültigen QM-Modellen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 27).

Ganzheitliche QM-Modelle zeichnen sich durch die wiederkehrenden Arbeitsschritte „plan-do-check-act“, dem PDCA-Zyklus aus. Dieser Steuerungsregelkreis besagt, dass alle Ebenen auf ein Ziel ausgerichtet werden, welches konsequent verfolgt und realisiert wird. Dabei ist die Zielerreichung regelmäßig zu prüfen, um Mängel festzustellen und zu beheben. Durch die Anwendung des Steuerungsregelkreises lernt die Organisation aus ihren Fehlern und entwickelt sich kontinuierlich weiter (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 22 f.).
Die Bewertung von Arbeitsergebnissen, der Grad der Umsetzung von QM-Systemen oder auch die Intensität des Lernens der Organisation auf der Basis gewonnener Erkenntnisse von Prozessanalysen werden im Rahmen interner oder externer Überprüfungen vorgenommen. In welcher Weise diese Überprüfungen durchgeführt werden, ist vom gewählten Modell abhängig (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 32). Gemäß der Einschätzung der KGSt sollten externe Bewertungen auch dann möglich sein, wenn sie nicht zwingend im gewählten QM-System vorgeschrieben werden. Die großen, allgemein gültigen QM-Modelle bieten diese Möglichkeiten (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2009, S. 44 f.).
In Anlehnung an die Ausführungen der Frage 5.2.1 erscheint aufgrund der Unabhängigkeit und der zusätzlichen, über das Wissen der eigenen Organisation hinausgehenden Erfahrungen externer Bewertungsstellen die Prüfung durch außenstehende Dritte zielführend. Neben der objektiven Bewertung sind dadurch zusätzliche Impulse bzgl. der Optimierung identifizierter Schwachstellen zu erwarten. Daher wird eine ständige Prüfung durch externe Stellen für den „betrieblichen Erfolg“ als positiv bewertet, während der Verzicht auf externe Prüfungen als negativ gesehen wird. Die Antwortmöglichkeiten differenzieren die Durchführung der Prüfungen hinsichtlich ihrer zeitlichen Frequenz, ohne im Besonderen Intervallgrößen vorzugeben.

Frage 5.2.4) Bestehen zwischen der Kommunalverwaltung und dem Bereich „Grün“ spezielle interne Dienst- und Verfahrensanweisungen?
Verfahrensanweisungen sind Beschreibungen von Prozessabläufen, die über den reinen Informationscharakter hinausgehen und für die Mitarbeiter eine verbindliche Anweisung darstellen. Sie sollen Prozesse für die Beteiligten transparent und nachvollziehbar beschreiben und einen festen Rahmen für die Bearbeitung vorgeben. Für die Gestaltung von Verfahrensanweisungen und deren Inhalte gibt es übereinstimmende Vorgaben. Die beschriebenen Prozesse verlaufen über mehrere Stufen und beziehen verschiedene Abteilungen oder Personen ein (GRABNER 2012, S. 127 ff.). Um das rechtskonforme Handeln des „operativen Grünflächenmanagements“ sicherzustellen und kontrollieren zu können, erscheint die Regelung möglichst vieler Prozesse positiv für den „betrieblichen Erfolg“. Fehlen derartige Verfahrensanweisungen, kann der Trägerkommune die notwendige Transparenz verloren gehen und damit die Kontrollmöglichkeit erschwert werden.

Frage 5.2.5) Wird bei Prüfungen, z. B. durch die GPA, Wirtschaftsprüfungsanstalten oder die interne Rechnungsprüfung, die Arbeit im Bereich „Grün“ beanstandet?
Die Frage ist inhaltlich selbsterklärend. Sofern Maßnahmen zur Sicherung des rechtskonformen Handelns erfolgreich eingeführt worden sind und dauerhaft eingehalten werden, sollten externe Prüfungen beanstandungsfrei verlaufen. Kommt es zu Beanstandungen, scheinen innerbetriebliche Prozesse gestört zu sein. Der „betriebliche Erfolg“ wird dadurch gefährdet.

Frage 5.2.6) Werden Vorgänge der Verwaltung des Bereichs „Grün“ durch ein internes Controlling geprüft?
Für den Begriff „Controlling“ gibt es unterschiedliche Bedeutungsansätze. Neben der Informationsgewinnung zu betriebswirtschaftlichen Aspekten und der Überprüfung des betrieblichen Erfolgs geht ein weiterer Ansatz davon aus, dass das Controlling die Qualität der Führungsentscheidung rational absichern soll. Damit verbunden ist die Einschätzung, dass Führungsentscheidungen durch den Menschen nicht unweigerlich rational, sondern häufig durch die unterschiedlichen Wahrnehmungen des Entscheiders und dessen Hang zu opportunistischem Verhalten beeinflusst sind (WEBER 2018a). Davon ausgehend erscheint die

Prüfung von betrieblichen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Rationalität durch ein internes Controlling geboten, um Individualentscheidungen entgegen der Zielsetzung der Trägerkommune zu vermeiden. Damit ist eine möglichst vollständige Kontrolle aller Vorgänge als positiv für den „betrieblichen Erfolg“ zu werten. Dagegen stellt der Verzicht auf Prüfungen mittels des internen Controllings ein Defizit dar. Die Antwortmöglichkeiten differenzieren die quantitative Intensität der Prüfung bezogen auf betriebliche Vorgänge.

Frage 5.3.1) Ist das Erreichen eines ausgewogenen Verhältnisses der Beschäftigung von Frauen, Männern und leistungsgewandelten Mitarbeitern ein Ziel der Personalentwicklung im Bereich „Grün“?
In ihrem Bericht kommt die KGSt zu dem Ergebnis, dass die Bereiche „Gemeinwohlorientierung“, „Gemeinsinn“, „Nachhaltigkeit“, „Chancengleichheit“ und „Solidarität“ zu den Werten gehören, die für Kommunen gelten. „Chancengleichheit“ beinhaltet für alle Menschen die Wahrung eines diskriminierungsfreien, gleichen Zugangs zu den Möglichkeiten, die sich im Verlauf eines Lebens bieten. Dieser Ansatz gilt auch für die Gestaltung der Arbeit in den Kommunen. Insbesondere Führungskräfte sind daher angehalten ihr Verhalten dahingehend auszurichten, um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten und positiv auf besondere Gegebenheiten und Anforderungen zu reagieren. Für Führungskräfte ergeht die Anforderung, Teilhabe zu ermöglichen und die Bereitschaft zur Kooperation zu fördern (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017b, S. 13 ff.). Als Anzeichen gelebter Gleichberechtigung wird im Rahmen dieser Forschungsarbeit ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen, Männern und leistungsgewandelten Mitarbeitern innerhalb der Mitarbeiterschaft gesehen. Dies sollte auch als Ziel im Bereich der Personalentwicklung angestrebt werden. Eine solche Bestrebung setzt die entsprechenden Personalentwicklungskompetenzen voraus, über die Führungskräfte verfügen sollten. Diese bestehen u. a. in der Übernahme der Fürsorge für Mitarbeiter, der Stärkung und dem Erhalt der Arbeitsfähigkeit und der bedarfsgerechten Gestaltung von Arbeitsprozessen mit individuellen Zielsetzungen für die Mitarbeiter. Daneben muss der Wille bestehen, Diskriminierung zu erkennen und sich für deren Abbau einzusetzen sowie die individuellen Fähigkeiten zu erfassen, zu fördern und für die betriebliche Entwicklung nutzbar zu machen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017b, S. 26). Durch die Antwortmöglichkeiten wird die Relevanz dieses Aspekts innerhalb der Personalentwicklung widergespiegelt.

Frage 5.3.2) Werden Ziele und Leitbilder der kommunalen Verwaltung für den Bereich „Grün“ übernommen?
Inhaltlich lehnt sich diese Frage an die Ausführung zur Frage 5.3.1 an. Die durch die KGSt für die Kommunen festgestellten Werte der Gemeinwohlorientierung, des Gemeinsinns, der Nachhaltigkeit, der Chancengleichheit sowie der Solidarität gelten in den Städten und Gemeinden unabhängig weiterer individueller Festlegungen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017b, S. 13). Die Bündelung von politischen Vorgaben und den strategischen Zielen der Kommune mit den Instrumenten der Steuerung und Kontrolle führt zur kommunalen Gesamtstrategie. Diese soll die Durchsetzung von Einzelinteressen, die Verschwendung von Ressourcen und das Treffen von Fehlentscheidungen verhindern (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017a, S. 18 ff.).
Leibilder sind ein Mittel der Städte und Gemeinden, ihre Kernziele festzuschreiben. Die erfolgreiche Steuerung durch den Träger begründet die Übernahme dieser Leitbilder auch durch das „operative Grünflächenmanagement“ als Teil der Verwaltung. Die vollständige Übernahme und Orientierung an den Inhalten ist daher Teil des „betrieblichen Erfolgs“, während eine Verweigerung gegenüber den kommunalen Leitbildern Mängel in der Steuerung aufweisen.

Frage 5.3.3) Erbringt der Bereich „Grün“ freiwillige Leistungen der Daseinsvorsorge?
Die Versorgung der urbanen Bevölkerung mit Grün- und Freiflächen verbessert ihre Lebensbedingungen hinsichtlich sozialer und gesundheitlicher Aspekte. Um die Entwicklung von Grünstrukturen zu unterstützen, werden auch die Maßnahmen der Grün- und

Freiflächenentwicklung durch den Bund und die Länder gefördert (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) 2017, S. 23). Während die werterhaltende Pflege bestehender Grünanlagen als Vermögensgegenstände durch die Regelungen von § 90 Abs. 2 GO NRW als gesetzliche Aufgabe verankert ist, kann die quantitative und qualitative Herstellung neuer Anlagen und die Sanierung bestehender Anlagen in Teilen als freiwillige Leistung der Daseinsvorsorge gewertet werden. Zwar ergibt sich u. a. aus den Regelungen von § 1 Abs. 5 BauGB das Gebot einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung unter Berücksichtigung sozialer und umweltschützender Belange, die in § 1 Abs. 6 BauGB spezifiziert werden, Aussagen über Art und Umfang der Grünversorgung fehlen aber an dieser Stelle. Werden Grünanlagen derart verändert, dass sie zusätzliche Funktionen erfüllen oder die Nutzbarkeit für die Bürgerinnen und Bürger erweitert wird und hierfür finanzielle Mittel verwendet werden, die über die reinen Unterhaltungskosten hinausgehen, fällt das unter freiwillige Leistungen (STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 38).
Zur Steigerung der Lebensqualität im urbanen Raum wird davon ausgegangen, dass eine Grünversorgung erforderlich ist, die über den gesetzlich abzuleitenden Strukturen liegt. Um das Gemeinwohl im Sinne von § 1 Abs. 1 GO NRW zu fördern, erscheinen daher auch Maßnahmen der Daseinsvorsorge im Bereich der Grünversorgung erforderlich. Damit kann für die Städte und Gemeinden der Erhalt und der Ausbau von Stadtgrün über die pflichtigen Aufgaben hinaus als Zielsetzung identifiziert werden, insbesondere weil Grün heute auch als Standortfaktor anzusehen ist (vgl. Kapitel 2.5.2). Die Ziele sind dementsprechend auch durch das zuständige Grünflächenmanagement zu verfolgen. Für den „betrieblichen Erfolg“ im Sinne der Steuerung durch den Träger erscheint daher ein hoher Anteil freiwilliger Leistungen innerhalb des Aufgabenportfolios des „operativen Grünflächenmanagements“ erstrebenswert. Beschränken sich die Arbeiten ausschließlich auf die Pflichtaufgaben, kann vermutlich dadurch das kommunale Ziel der Förderung des Gemeinwohls nicht erreicht werden. Daher wird ein derartiges Vorgehen für den „betrieblichen Erfolg“ negativ bewertet.

Frage 5.3.4) Gibt es Zielkonflikte zwischen den fachlichen Zielen der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und den Zielen der Kommunalverwaltung (soziale, wirtschaftliche, planerische, politische Ziele u. a.)?
Die inhaltliche Fragestellung lehnt sich an die Ausführungen zu Frage 5.1.6 an. Die Konflikte zwischen den fachlichen Zielen des „operativen Grünflächenmanagements“ und anderen, auf die Gesamtverwaltung einwirkende Faktoren, werden über die Beziehung zwischen dem „operativen Grünflächenmanagement“ und dem Bürgermeister hinaus auf die Gesamtverwaltung übertragen. Das Prinzip, dass fachliche Ziele gegenüber anderen Zielsetzungen in Konkurrenz stehen und in Abhängigkeit der Priorisierung mit einer geringeren oder höheren Intensität verfolgt werden, bleibt erhalten (vgl. die Ausführungen zu Frage 5.1.6). Um Störungen der betrieblichen Abläufe zu vermeiden und eine fundierte fachliche Arbeitsweise zu stärken, ist die Deckungsgleichheit der fachlichen Ziele und der Ziele der Gesamtverwaltung möglichst vollständig herzustellen. Besteht keine Übereinstimmung der beiden Zielhorizonte, erscheinen durch die sich auftuenden Konflikte Maßnahmen der Steuerung durch den Träger schwierig.

Frage 5.3.5) Wird der Erfolg des Bereichs „Grün“ am Erreichen fachlicher Ziele gemessen?
Das kommunale Grünflächenmanagement ist auf das Erreichen von Fach-, Sach- und Formalzielen ausgerichtet. Dabei kann es bei der Realisierung einzelner Ziele zu Zielkonflikten kommen. Ein Beispiel stellen fehlende finanzielle Ressourcen dar, die der Durchführung fachlich notwendiger und werterhaltender Pflegemaßnahmen entgegenstehen. Weil die Kernaufgabe des „operativen Grünflächenmanagements“ in der fachlich richtigen gärtnerischen Unterhaltung kommunaler Grün- und Freiflächen besteht, liegt bei der Auswahl von Pflegemaßnahmen der Fokus auf der Realisierung der Fachziele. Untermauert wird dieser Ansatz durch die gegebenen gesetzlichen Grundlagen zum Werterhalt gemeindlichen Vermögens, welche fachlich ausgerichtete Pflegemaßnahmen erfordern (vgl. Kapitel 2.4.2).
Eine gravierende Hürde innerhalb der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ stellen die begrenzten finanziellen Ressourcen dar, die eine flächendeckende, adäquate Pflege der bestehenden Grünflächen i. d. R. nicht ermöglichen. Im Zuge der Verwaltungsreform und den in

den 1990er-Jahren einsetzenden Modernisierungstendenzen in den Kommunen, kam der dezentralen Budgetverwaltung und der Steuerung über Kennzahlen und Zielvorgaben eine zunehmende Bedeutung zu. Neben kommunalpolitisch-fachlichen Zielen wurden im Rahmen des integrierten Steuerungskonzepts auch monetäre Vorgaben erstellt. Ziel war die Kombination von Leistungssteigerung und Optimierung des Finanzmitteleinsatzes (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017a, S. 7).
Um sowohl die fachlichen als auch die finanziellen Zielvorgaben einzuhalten, muss der Grünflächenbestand hinsichtlich des notwendigen Pflegeaufwands angepasst werden. I. d. R. werden hierzu extensivierende Umgestaltungen von Flächen vorgenommen, die aber ebenfalls mit finanziellen Aufwendungen verbunden sind. Oftmals handelt es sich dabei um einen Prozess. Kommen neue Grünflächen dazu, die im Unterhaltungsbudget nicht berücksichtigt werden, sind die verfügbaren Ressourcen umzuverteilen. Das geht oftmals zu Lasten der fachlichen Ziele (vgl. Kapitel 2.4.2).
Das „operative Grünflächenmanagement“ sollte bei einer Bewertung nicht auf die Einhaltung von Sach- oder Formalzielen reduziert werden. Vielmehr ist die originäre Aufgabe der fachgerechten Pflege in den Vordergrund zu stellen, um der gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen. Positiv für den „betrieblichen Erfolg“ wird im Rahmen dieser Ausarbeitung die Bewertung des Erfolgs auf der Grundlage der Realisierung von Fachzielen gesehen. Die Steuerung durch die ausschließliche Anwendung von Formal- oder Sachzielen durch den Träger steht dem „betrieblichen Erfolg“ entgegen.

Frage 5.3.6) Werden die Budgetvorgaben der Kommunalverwaltung im Bereich „Grün“ eingehalten?
Im Grundsatz gelten die Ausführungen zu Frage 5.3.2. Im Gesamthaushalt der Städte und Gemeinden konkurriert das „operative Grünflächenmanagement“ mit anderen Aufgaben der Kommune. Die Einhaltung der gesetzlichen Regeln ist auf gesamtstädtischer Ebene von herausragender Bedeutung. Gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW muss der Haushalt jährlich ausgeglichen sein. Daher kommt der Budgettreue der unterschiedlichen Bereiche eine besondere Bedeutung zu. Als strategische Zielvorgabe des Trägers ist das „operative Grünflächenmanagement“ an die Vorgabe gebunden.
Eine erfolgreiche Steuerung und Kontrolle des „operativen Grünflächenmanagements“ durch die Kommune beinhaltet daher die vollständige und andauernde Budgeteinhaltung. Wird diese nicht erreicht, erscheint die Zusammenarbeit im Gesamtprozess der Bearbeitung gestört (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2017a, S. 10).

Frage 5.4.1) Bringen sich politische Gremien und/oder die Kommunalverwaltung in die Entscheidungsprozesse des Bereichs „Grün“ aktiv ein?
Es gelten die Ausführungen zu Frage 5.1.5, die inhaltlich auf die politischen Gremien und Abteilungen der Kernverwaltung der Kommune bezogen werden. Auch die Einbindung der politischen Gremien oder der Abteilungen der Kernverwaltung ermöglichen die Steuerung und Kontrolle des „operativen Grünflächenmanagements“ (vgl. Kapitel 3.1.2).

Frage 5.4.2) Ist in den zuständigen politischen Gremien Fachkompetenz im Bereich der Grünflächenunterhaltung vorhanden?
Dem Gemeinderat und seinen Ausschüssen kommt besondere Bedeutung zu, weil er gemäß der GO NRW für wichtige Entscheidungen zuständig ist. Die Aufgaben der politischen Gremien sind in § 41 GO NRW geregelt. Sie umfassen neben den Festlegungen zu allgemeinen Grundsätzen der Verwaltungsführung, dem Erlass des Stellenplans oder der Zustimmung zu überplanmäßigen Ausgaben auch die Festlegung strategischer Ziele der Kommune nach § 41 Abs. 1 Buchstabe t GO NRW. Diese perspektivisch ausgelegten Entscheidungen sollen sich immer an den verfügbaren Ressourcen der Kommune orientieren.
Um Auswirkungen von Entscheidungen einschätzen zu können, wird in gewissem Umfang fachspezifisches Wissen benötigt. Andernfalls sind die Möglichkeiten, sachgerecht und angemessen zu entscheiden begrenzt. Durch die zeitliche Belastung von ehrenamtlichen Mitgliedern politischer Gremien ist eine intensive Einarbeitung in komplexe Vorgänge oft nicht möglich. Dadurch sind sie gegenüber der Verwaltungsführung und den Mitarbeitern der

Verwaltung im Nachteil. Dies kann dazu führen, dass Entscheidungen der lokalen Politik auf den Inhalten von Vorlagen beruhen, deren Aussagen und Konsequenzen nicht vollumfänglich erfasst werden können (FRECH et al. 2018). Gerade in größeren Städten sind Verwaltungen stark differenziert und die Sachbearbeitung mit fachspezifischen Experten besetzt (BADEN-WÜRTTEMBERG STIFTUNG (Hrsg.) 2015, S. 308).
Um der Kontrollaufgabe nach § 55 GO NRW nachzukommen, erscheint in Bezug auf die Belange des „operativen Grünflächenmanagements" die Besetzung zuständiger politischer Gremien mit fachlich versierten Mitgliedern sinnvoll. Es kann darüber hinaus davon ausgegangen werden, dass die Vermittlung von Problemstellungen einfacher ist, wenn fachliches Verständnis vorliegt. Dabei muss es sich nicht um Personen handeln, die über ein professionelles Fachwissen verfügen. Das notwendige Wissen kann auch durch entsprechende Erfahrung aus der politischen Arbeit oder durch Kenntnisse artverwandter Tätigkeiten erworben worden sein. Die Antwortmöglichkeiten stufen das Vorliegen fachlicher Kompetenz quantitativ und qualitativ ab. Besitzt ein politisches Gremium keinerlei Wissen auf dem zu bearbeitenden Gebiet, wird dies hinsichtlich der Möglichkeiten steuernd einzugreifen negativ bewertet.

Frage 5.4.3) Ist die Zuständigkeit politischer Gremien für die Betreuung der fachlichen, betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Belange des Bereichs „Grün" eindeutig geregelt?
Mit der Einführung des neuen Steuerungsmodells und der Nutzung von Budgetierung als Maßnahme der Steuerung, wurden die Zuständigkeiten der Ausschüsse in vielen Kommunen neu geordnet. Ziel war die Zusammenführung verschiedener Bereiche zu einer breiteren Zuständigkeit. Dadurch sollten bestehende Doppelstrukturen und Überschneidungen abgebaut und eine bessere Koordination der Arbeit ermöglicht werden. Zudem wurden damit klare Regelungen bzgl. der Entscheidungskompetenzen der Ausschüsse geschaffen. Der Zugriff verschiedener Ausschüsse auf das gleiche Budget sollte verhindert werden. Davor war die Zuständigkeit der Ausschüsse oft fachlich kleingliedrig und mit ortsteilbezogenen Spezifika durchzogen (SCHNEIDER (Hrsg.) 2015, S. 51).
Für die Steuerung und Kontrolle des „operativen Grünflächenmanagements" ist die eindeutige Zuständigkeit von Vorteil, weil innerhalb des Gremiums die notwendigen Sach- und Fachkenntnisse aufgebaut werden können und auch die historische Entwicklung betrieblicher Belange bekannt ist. Die kontinuierliche Zusammenarbeit ermöglicht daneben einen vertrauteren Umgang. Daher wird die eindeutige Festlegung von Zuständigkeiten zielführend für den „betrieblichen Erfolg" erachtet, während das Fehlen von Festlegungen ein Defizit darstellt.

Frage 5.4.4) Tritt bei fachlichen Entscheidungen im Bereich „Grün", die von besonderer wirtschaftlicher oder öffentlicher Bedeutung sind, der Bereich „Grün" innerhalb der öffentlichen Diskussion als eigenständiger und unabhängiger Bereich auf?
Gemäß den „Empfehlungen der Expertenkommission zur Weiterentwicklung des Organisations- und Personalentwicklungskonzeptes (OPEK)", die auf der Grundlage der Gegebenheiten der Stadt Leipzig erstellt wurden, aber neben spezifischen Ansätzen auch allgemein gültigen Charakter für andere Kommunen besitzen, bietet sich eine zentrale und einheitliche Außendarstellung für Städte und Gemeinden an. Dabei werden die notwendigen fachbezogenen Inhalte von den jeweiligen Organisationseinheiten zugesteuert (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2014b, S. 79). Durch die gemeinsame Außenwirkung, die analog der Zielrichtung einer Corporate Identity-Konzeption gesehen werden kann, wird eine Geschlossenheit der Organisation erreicht. Damit können übergreifende Strategien besser umgesetzt werden. Es handelt sich damit um ein erfolgsrelevantes Steuerungselement (ESCH 2018).
Ein einheitlicher Auftritt bündelt alle Aktivitäten kommunaler Organisationseinheiten und ermöglicht der Verwaltungsführung die Deutungshoheit von Sachverhalten. Dadurch wird das „operative Grünflächenmanagement" intensiver an die Verwaltung gebunden. Das wird für den „betrieblichen Erfolg" positiv bewertet. Stellt sich das „operative Grünflächenmanagement" in der Öffentlichkeit eigenständig und unabhängig dar, erscheint das wegen der fehlenden Bindung nachteilig (vgl. Kapitel 3.1.2).

Frage 5.4.5) Wird die Handlungsfreiheit der Verwaltung des Bereichs „Grün“ durch die Einwirkungen der politischen Gremien oder der Kommunalverwaltung begrenzt?
Die Hauptaufgabe der Kommunalpolitik ist die Definition von übergeordneten Zielen und Entwicklungen bezogen auf einzelne Themenfelder oder Zielgruppen. Die Einbindung der politischen Gremien in die Details der Verfahrensabläufe ist nicht förderlich, weil dadurch die Gefahr vergrößert wird, die Fokussierung auf die Hauptaufgabe zu verlieren. Es kann zu einer Überforderung der Politik oder zu einer übermäßigen Bürokratisierung des Verwaltungshandelns kommen. Um diese Entwicklung zu vermeiden, ist die Differenzierung zwischen Auftrag- und Kapitalgeber und dem Leistungserbringer zielführend. Die Verantwortlichkeit der Art und Weise der Aufgabenbearbeitung liegt bei der Verwaltung. Das zu erwartende Ergebnis wird durch die Politik definiert (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1993, S. 16 f.).
Eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten soll zu einer störungsfreien Bearbeitung der Aufgaben führen. Sofern die Steuerung des „operativen Grünflächenmanagements“ durch politisch definierte Ziele erfolgt und durch eine weitgehende Vermeidung politischer Beteiligung im Umsetzungsprozess ein störungsfreier Ablauf gewährleistet wird, erscheint das für den „betrieblichen Erfolg“ vorteilhaft. Schränkt die Politik die Handlungsfreiheit im Bearbeitungsprozess ein und stört dadurch den Ablauf, wird das im Sinne des „betrieblichen Erfolgs“ negativ bewertet.

Frage 5.5.1) Wird die Kommunikation zwischen dem Bereich „Grün“ und politischen Akteuren bei wichtigen Projekten schriftlich dokumentiert (E-Mail, Vermerk, Aktennotiz)?
Es gelten hinsichtlich der Information der Verwaltung und der politischen Gremien die Ausführungen zu Frage 4.4.4. Zusätzlich gilt für Kommunen das Prinzip der Aktenmäßigkeit. Danach muss der Bearbeitungsstand eines Vorgangs innerhalb der Akte ersichtlich sein, die Vollständigkeit der Unterlagen muss zu jeder Zeit gewährleistet sein und der Vorgang muss gegenüber Dritten nachvollziehbar dokumentiert werden. Dazu sind entscheidungsrelevante Dokumente, gleichgültig ob es sich um E-Mails oder handschriftliche Vermerke handelt, in der Akte zu führen. Der damit zusammengestellte Bestand an Dokumenten bietet eine wichtige Entscheidungsgrundlage und transportiert Wissen zwischen verschiedenen Bearbeitern eines Vorgangs (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2015, S. 8).
Gerade bei wichtigen Projekten erscheint die Dokumentation von Inhalten der geführten Kommunikation zwischen den Mitgliedern der Lokalpolitik und den Beschäftigten des „operativen Grünflächenmanagements“ für die Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie für die darauf aufbauenden Entscheidungen zur Steuerung und Kontrolle des Bereichs entscheidend. Daher wird eine vollständige Dokumentation für den „betrieblichen Erfolg“ positiv bewertet. Dagegen erscheint es aus genannten Gründen nachteilig, wenn bei wichtigen Projekten eine Kommunikationsdokumentation völlig unterbleibt.

Frage 5.5.2) Stehen politische Einzelinteressen über fachlichen Zielen des Bereichs „Grün“?
Die Vermittlung zwischen den Interessen Einzelner und den Interessen der breiten Öffentlichkeit ist eine wichtige Aufgabe der lokalen Politik und der Verwaltungsführung. Gerade in Städten und Gemeinden ergibt sich eine Vielzahl detailbezogener Entscheidungen, bei denen das übergeordnete Gesamtziel verloren gehen kann. Die vornehmliche Berücksichtigung von Einzelinteressen schadet dabei dem Ansehen von Politik und Verwaltung. Dennoch ist die Gefahr groß, dass das Verwaltungshandeln durch die Interessen Einzelner maßgeblich beeinflusst wird. Dazu trägt bei, dass den eigennützigen Interessen durch Gruppen, Verbänden und Medien vermehrter Raum innerhalb der Diskussion gegeben wird. Die Entscheidungsfindung wird darüber hinaus durch den zunehmenden zeitlichen Druck, die breite Informationsflut und die Komplexität der Sachzusammenhänge erschwert (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 2000, S. 8 f.).
Weil Bürgerinnen und Bürger durch städtisches Grün in unterschiedlicher Weise betroffen sind und es dabei vielfältige Ansprüche gibt, ergeben sich zahlreiche Einzelinteressen. Diese sind oftmals nicht deckungsgleich mit den öffentlichen Interessen (Beispiel Straßenbaum: Belastung durch Laubbeseitigung und Beschattung vs. Lebensraum und Verbesserung des Mikroklimas im

urbanen Raum). Das „operative Grünflächenmanagement“ sollte im Sinne der Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger sowie der Fokussierung auf die übergeordneten kommunalen Ziele seine Maßnahmen an den fachlichen Zielen ausrichten. Sich von Einzelinteressen treiben zu lassen, steht einem stringenten Handeln entgegen. Damit ist für die Beurteilung des „betrieblichen Erfolgs“ positiv zu werten, wenn politische Einzelinteressen nicht über den fachlichen Zielen stehen.

Frage 5.5.3) Wird die Veröffentlichung fachlich begründeter Entscheidungen im Bereich „Grün“ von der zu erwartenden Unterstützung verschiedener Gruppen (Parteien, Lobbygruppen usw.) abhängig gemacht?
Die Frage greift den Inhalt aus Frage 5.5.2 auf und erweitert ihn bzgl. bestehender Abhängigkeiten der Verwaltung gegenüber Lobby- und Interessengruppen. Spezifische Interessen zu kommunalen Themen werden schon immer durch die örtlichen Vereine vorgebracht. Mit zunehmender Größe der Kommune gewinnen Verbände als Einflussfaktor an Gewicht. Dazu kommen Bürgerinitiativen und lokale politische Gruppierungen. Bürgerinnen und Bürger haben damit zunehmend die Möglichkeit, sich über die unterschiedlichen Kommunikationswege oder die Formen der direkten Einflussnahme mittels Bürgerbegehrens einzubringen. Die Abhängigkeit der Kommunen von den Bürgern, deren ehrenamtliches Engagement im öffentlichen Leben zunehmend benötigt wird und die in direkter Wahl über den Bürgermeister entscheiden, verstärkt den Einfluss (BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG 2018b).
Nicht alle fachlich begründeten Maßnahmen, die eine Kommune im Sinne des Gemeinwohls trifft, werden von der Gesamtheit der örtlichen Akteure unterstützt. Für eine erfolgreiche Steuerung erscheint es jedoch sinnvoll, fachlich-rationale Entscheidungsgrundlagen heranzuziehen und sich von der Orientierung an Einzelinteressen zu lösen. Dazu gehört es, dass die Verwaltung eine fachlich begründete Haltung gegenüber der Öffentlichkeit kommuniziert und vertritt. Ansonsten laufen die Verantwortlichen Gefahr, von einzelnen Interessen getrieben zu werden und aufgrund von Fehlentscheidungen die wenigen verfügbaren Ressourcen falsch einzusetzen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 2000, S. 8). Es wird als „betrieblicher Erfolg“ gewertet, wenn die Veröffentlichung fachlich-rationaler Entscheidungen nicht von der Unterstützung durch Lobbygruppen abhängig gemacht wird. Dieser Ansatz bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Mitwirkung der gesetzlich legitimierten demokratischen Vertreter im Rahmen ihres Mandats.

Frage 5.5.4) Folgen politische Gremien in fachlichen Fragestellungen aus dem Bereich „Grün“ dem Beschlussvorschlag der Vorlage?
Zur Erläuterung der Fragestellung können inhaltlich die Ausführungen zu Frage 3.1.5 und Frage 4.4.1 herangezogen werden. Über den bestehenden Konsens hinsichtlich der globalen fachlichen Ziele und der Diskussionskultur im politischen Prozess hinaus, zielt die Frage auf die Übereinstimmung des beschlossenen Ergebnisses mit dem Vorschlag des „operativen Grünflächenmanagements“. Dabei ist es für den „betrieblichen Erfolg“ förderlich, wenn es durch eine Deckungsgleichheit politischer und fachlicher Ziele dazu kommt, dass die politischen Gremien den Vorlagen des „operativen Grünflächenmanagements“ stets folgen. Folgen sie dem Beschlussvorschlag nie, sondern setzen sich mit parteispezifischen Interessen durch, überwiegt die Entwicklung zugunsten anderer, nicht fachlich begründeter Zielsetzungen. Dadurch wird die Intensität des politischen Einflusses deutlich.

Frage 5.5.5) Besteht regelmäßig ein gemeinsamer Konsens zwischen den politischen Gremien und dem Bereich „Grün“ über die Arbeit des Bereichs „Grün“?
Die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ umfasst das gesamte Leistungsportfolio des administrativen und operativen Bereichs der kommunalen Grünflächenpflege. Für eine gute Zusammenarbeit mit den politischen Gremien ist eine breite Übereinstimmung über den Umfang der übertragenen Inhalte in qualitativer und quantitativer Hinsicht von Vorteil. Sofern die Zuständigkeiten und die zu leistenden Qualitäten bekannt sind, ist es den Beteiligten möglich, die erbrachten Leistungen mit den Zielvorgaben zu vergleichen. Damit wird die Beurteilung der Leistungsfähigkeit des „operativen Grünflächenmanagements“ für die Politik

möglich. In der Folge werden Fehleinschätzungen zur Leistungsfähigkeit des „operativen Grünflächenmanagements“ vermieden. Es wird davon ausgegangen, dass dadurch die Akzeptanz des „operativen Grünflächenmanagements“ als fachliche Instanz und seine Position innerhalb der politischen Diskussion verbessert werden. In diesem Zusammenhang gelten auch die Aussagen zu Frage 2.1.

Frage 5.5.6) Beeinflussen einzelne Mandatsträger politischer Gremien die Arbeit des Bereichs „Grün“?
Kommunale Mandatsträger verfügen im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben über verschiedene Möglichkeiten, mit denen sie auf die Verwaltung einwirken können. Daher sollte auf eine ausreichende Trennung von politischen, privaten und wirtschaftlichen Interessen der Mitglieder politischer Gremien geachtet werden. Auch ohne einen direkten Bezug zur eigenen Person kann ein Interessenkonflikt durch das Vorliegen von Beziehungen begründet sein (DEUTSCHER STÄDTETAG 2015, S. 14 f.). Ein besonderes Risiko der Einflussnahme besteht u. a. bei Organisationsteilen, die häufig Kontakte zu Dritten außerhalb der Verwaltung pflegen, die im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung Finanzmittel bewirtschaften oder Aufträge für Lieferungen und Leistungen vergeben (DEUTSCHER STÄDTETAG 2015, S. 4). Das trifft auf das „operative Grünflächenmanagement“ regelmäßig zu.
Die Fragestellung bezieht sich auf eine Art der Einflussnahme durch einzelne Mandatsträger, die nicht zwingend im Bereich krimineller und strafrechtlich relevanter Handlungen liegen muss. Inhaltlich werden vielmehr alle Einwirkungen auf das „operative Grünflächenmanagement“ verstanden, die von Einzelpersonen der lokalen Politik vorgenommen werden und nicht durch den Grundsatz der Gleichbehandlung gedeckt sind. Dabei spielt es keine Rolle, ob dadurch ein direkter eigener Vorteil entsteht oder durch einseitige Initiativen die politische oder soziale Position des Mandatsträgers gestärkt werden soll.
Um das Vertrauen in die Unabhängigkeit und die Handlungsfähigkeit der Städte und Gemeinden nicht zu erschüttern und um die Bevorteilung Einzelner zu verhindern, erscheint die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger unerlässlich. Daher wird es für den „betrieblichen Erfolg“ als vorteilhaft angesehen, wenn Einflussnahmen einzelner Mandatsträger vollständig unterbleiben. Die Antwortmöglichkeiten stufen die Intensität der Einflussnahme quantitativ ab. Kommt es immer zu derartigen Einflussnahmen, kann eine objektive Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger nicht erfüllt werden.

3.3.5 Items der Variablen „Betriebswirtschaft“

Die Variable „Betriebswirtschaft“ definiert sich durch die Indikatoren „Kostenrechnung“, „Personal“, „Kosten der Leistung“ und „Kosten für Maschinen und Geräte“ (vgl. Kapitel 3.1.2). Wie in allen vorhergegangenen Kapiteln zeigen die Items, welche für die Indikatoren der Variablen „Betriebswirtschaft“ gebildet werden, in vergleichender Weise den Stand der Teilnehmerkommunen im Bereich der betriebswirtschaftlichen Belange des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Items leiten sich gemäß Abbildung 41 ab (vgl. Kapitel 8.1).

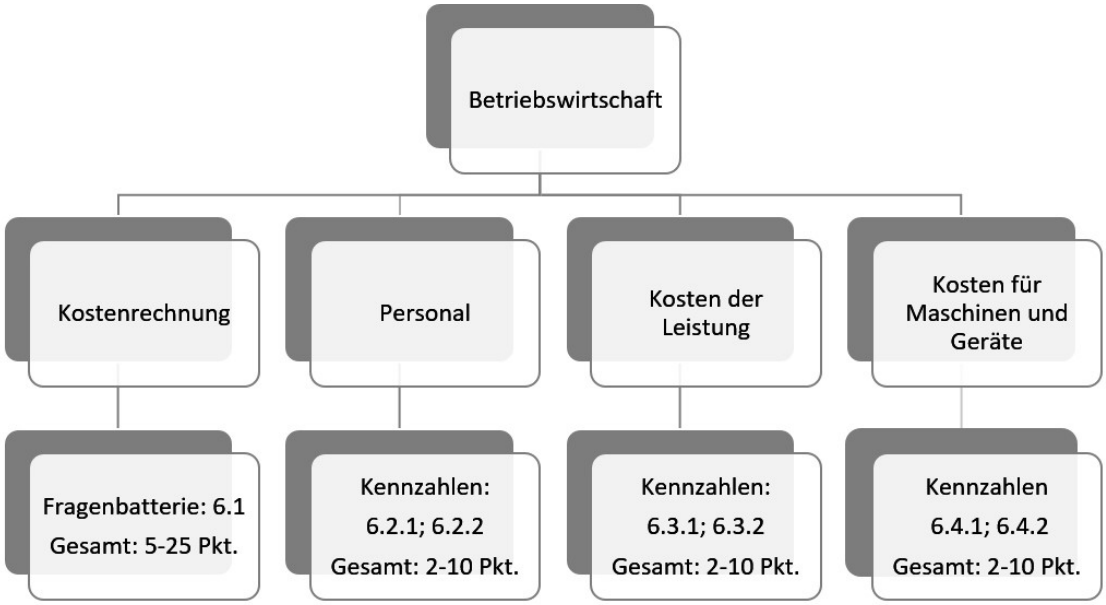


Abbildung 41: Fragenbatterien der Variablen „Betriebswirtschaft“

Frage 6.1.1) Werden die betrieblichen Abläufe der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ auf ihre Effizienz hin überprüft?
Der Inhalt der Frage ist selbsterklärend. Die Städte und Gemeinden sind gemäß der Vorgaben von § 75 Abs. 1 Satz 2 GO NRW zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Damit ist die Notwendigkeit gegeben, immer nach Effizienzsteigerungen zu suchen und damit die Kosten zu senken. Die Frage geht über die Inhalte der Frage 2.5 hinaus, weil die Prüfung nicht ausschließlich auf die Optimierung der Rüst- und Wegezeiten beschränkt ist. Vielmehr werden hiermit alle Prozesse der Leistungserbringung erfasst.

Frage 6.1.2) Liegen belastbare Daten zur Kostenberechnung der erbrachten Eigenleistung in der Grünflächenunterhaltung vor (z. B. Stundennachweise, Flächendaten, Kostennachweise)?
Durch die Erfassung von Kosten und deren Zuordnung zu einzelnen Produkten oder Leistungen kann die Wirtschaftlichkeit der Arbeit einer operativen Organisationseinheit bewertet werden. Damit einher geht die Möglichkeit, durch die Höhe und die Zusammensetzung der Kosten Optimierungspotenziale zu eruieren und auf ihre Wirkung hin zu beurteilen. Es können Vergleiche mit anderen Organisationseinheiten gleich gelagerter Bereiche vorgenommen werden, Budgets und Ausgaben sind besser planbar und Effizienzsteigerungen identifizierbar. Damit wird die Kosten- und Leistungsrechnung zu einem unverzichtbaren Bestandteil operativer Organisationseinheiten (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 2002, S. 31 f.). Das Vorliegen einer hierzu benötigten belastbaren Datengrundlage kann als Teil des „betrieblichen Erfolgs“ angesehen werden, während das Fehlen derartiger Daten aufgrund fehlender Vergleichs- und Steuerungsmöglichkeiten einen Mangel darstellt. Die Antwortmöglichkeiten der Frage stufen sich nach der Qualität verfügbarer Daten ab.

Frage 6.1.3) In welcher Tiefe werden bei der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ die Kosten für die eingesetzten Ressourcen erfasst (Personal-, Maschinen- und Materialeinsatz)?
Diese Frage baut auf Frage 6.1.2 auf. Inhaltlich bezieht sie sich auf die Dokumentationstiefe der Daten, die für die Kalkulation von Leistungen benötigt werden. Durch die KGSt wird eine Erfassung des Ressourceneinsatzes bis auf die Ebene der Leistungseinheit empfohlen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1992, S. 13). Für die Vergleichbarkeit mit den Preisen privater Dritter bietet sich der Vergleich mit Einheitspreisen an, die regelmäßig gemäß § 2 Abs. 2 VOB/B als Abrechnungsgrundlage verwendet werden.
Im Sinne der Ausführungen zu Frage 6.1.2 kann eine derartige Dokumentationstiefe durch die Erfassung der Arbeitsart weiter differenziert werden. Dadurch kann die qualitative Vergleichbarkeit der Leistungen gewährleistet werden. Die Verringerung der Betrachtungstiefe

über die Pflegeeinheit, das Objekt oder die Objektkategorie stehen einer differenzierten Betrachtung und Bewertung entgegen. Auf die Bewertung des „betrieblichen Erfolgs“ wirkt sich das zunehmend negativ aus.

Frage 6.1.4) Gibt es wirksame betriebliche Kontrollmechanismen, die eine Budgetüberschreitung im Bereich „Grün“ verhindern?

Die dezentrale Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln durch die Zuordnung von Budgets verfolgt unterschiedliche Ziele. Neben der Prognose-, Koordinierungs- und Auftragsfunktion besteht auch eine Kontrollfunktion. Die Prognosefunktion bezeichnet dabei die Planung des zukünftigen Ressourcenverbrauchs. Die Koordinierungsfunktion beschreibt die Priorisierung der unterschiedlichen Bereiche im Rahmen einer übergeordneten Gesamtzielsetzung der Kommune durch die Zuweisung individuell gestalteter Budgets. Die Auftragsfunktion bezieht sich auf die Definition der Leistungsziele und der darauf abgestimmten Budgets, die den Inhalt des jeweiligen Arbeitsbereichs umreißen. Die Kontrollfunktion beinhaltet den Soll-Ist-Vergleich der Ausgaben zu beliebigen Zeiten und die Hochrechnung der Entwicklung zum Ende des Haushaltsjahres. Aus den festgestellten Überschüssen oder Defiziten können entsprechende Maßnahmen abgeleitet werden, mit denen das geplante Ergebnis erreicht werden kann. Durch die Verknüpfung der Budgetentwicklung mit den Kosten der zu erbringenden Leistung kann der Ressourcenverbrauch gesteuert werden. Diese Aufgaben werden i. d. R. durch das betriebliche Controlling durchgeführt. Die Verantwortlichen sollen durch die gewonnenen Informationen beim Planen und Entscheiden von budgetrelevanten Vorgängen unterstützt werden (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1997, S. 25 f.).

Für eine Bewirtschaftung der kommunalen Grünflächen im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel erscheint ein wirksamer Kontrollmechanismus erforderlich, der eine Fehlentwicklung im Bereich der Mittelbewirtschaftung verhindert. Insbesondere wegen der vielfach angespannten Haushaltslage in den Kommunen und dem steigenden Aufgabenvolumen (vgl. Kapitel 2.1.1) besteht ohne funktionierende Kontrollmöglichkeiten die Gefahr, die vorgegebenen Budgetziele nicht einzuhalten. Dadurch wird der „betriebliche Erfolg“ gefährdet. Dies bedingt aber auch, dass die zu erbringenden Leistungen und die zugeteilten Mittel im Umfang aufeinander abgestimmt werden müssen.

Frage 6.1.5) Wird für Entscheidungen der Verwaltung im Bereich „Grün“ ein internes Controlling genutzt?

Wie in Frage 6.1.4 bereits ausgeführt, ist ein internes Controlling für die Wahrnehmung der Kontrollfunktion ein adäquates Instrument. Für den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ erscheinen eine entsprechende Organisationseinheit und der Rückgriff auf die dort ermittelten Daten notwendig, um objektive Entscheidungsgrundlagen für Führungskräfte zu generieren. Fehlt ein internes Controlling, wird dies als Mangel gewertet, weil wichtige Daten nicht zur Verfügung stehen und Entscheidungen ggf. nicht mit der erforderlichen Absicherung getroffen werden (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1997, S. 25 f.).

Frage 6.2.1) Wie hoch ist die aktuelle Facharbeiterquote im Bereich des operativen Grünflächenmanagements?

Der Einsatz der verschiedenen Mitarbeiter eines Betriebs erfolgt gemäß ihren Kenntnissen und Fähigkeiten. Die anfallenden Tätigkeiten erfordern einen unterschiedlichen Grad an fachlicher Qualifikation. Als sinnvolles Verhältnis zwischen gelernten und ungelernten Kräften wird angesehen, wenn für jeden Hilfsarbeiter zwei Facharbeiter verfügbar sind (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2008, S. 18).

Die Erhebung der Facharbeiterquote ist eine Kennzahl im Kennzahlensystembericht „Baubetriebshof Städte-Allgemein“ der KGSt. Er bezeichnet den Anteil an Facharbeitern an den Vollzeitäquivalenten (VZÄ) des gewerblichen Bereichs. Die Kennzahl wird als relevant für die Personalplanung erachtet, um ein ausgewogenes Verhältnis von Fach- und Hilfskräften zu schaffen (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016b, S. 23). Auch in der Fachliteratur wird die Kennzahl als Bestandteil des Personalcontrollings genannt, um Personalentwicklung zu planen, zu kontrollieren und zu analysieren. Die

Berechnung erfolgt nicht ausschließlich anhand von VZÄ, sondern auch durch die Betrachtung von Personenanteilen (BEECK 2004, S. 129).
Die Facharbeiterquote im „operativen Grünflächenmanagement“ bezeichnet den personellen Anteil gelernter Gärtner an der Gesamtzahl der Mitarbeiter innerhalb des Bereichs. Die Angabe erfolgt in Prozent. Unberücksichtigt bleiben hierbei die Fachrichtung der Ausbildung und der Stellenanteil. Durch die Berücksichtigung der Personenanteile weicht die Berechnung von der Ermittlungsart der KGSt ab, welche die Facharbeiterquote nach VZÄ berechnet. Das Vorgehen soll die Ermittlung der Kennzahl durch die teilnehmenden Kommunen erleichtern. Angaben zur optimalen Höhe des Personalanteils von Facharbeitern über die beschriebenen Quellen hinaus ergaben sich im Rahmen der Literaturauswertung nicht.
Der Rückgriff auf das Fachwissen der gelernten Mitarbeiter erscheint jedoch, unabhängig von den zeitlichen Beschäftigungsanteilen, relevant für den „betrieblichen Erfolg“. Infolge fehlender, belastbarer Richtwerte in der Literatur wird für die vorliegende Arbeit definiert, dass wegen der zu vermutenden höheren Eigenständigkeit bei der Aufgabenerledigung und der fachlichen Kenntnisse eine möglichst hohe Facharbeiterquote positiv zu bewerten ist. Zusätzlich erscheint diese im Kontext des sich verschärfenden Fachkräftemangels mittel- bis langfristig für das „operative Grünflächenmanagement“ vorteilhaft. Dagegen ergibt sich bei einer geringen Facharbeiterquote die Gefahr, dass durch demographische oder wettbewerbsbedingte Abwanderungen eine Unterversorgung bei der Gruppe der qualifizierten Mitarbeiter entsteht und den „betrieblichen Erfolg“ gefährdet.
Wird durch die teilnehmende Kommune keine Angabe zur Facharbeiterquote gemacht, stellt dieser Umstand per Definition ein betriebliches Defizit dar, weil die Informationen nicht ohne weiteres generiert werden können. Damit sind sie auch im betrieblichen Alltag nicht nutzbar.

Frage 6.2.2) Wie hoch ist das aktuelle Durchschnittsalter der beschäftigten Mitarbeiter innerhalb der ausführenden Einheit „Grün“?
Um Schwachstellen innerhalb der betrieblichen Strukturen zu identifizieren und durch angepasste Maßnahmen des Personalmanagements demographisch bedingten Problemen zu begegnen, kann eine Analyse der Altersstruktur durchgeführt werden. Die Ergebnisse der Analyse zeigen die Entwicklung der betrieblichen Altersstruktur auf und lassen Rückschlüsse auf den zukünftigen Personalbedarf zu. Dabei kann mit unterschiedlichen Modellszenarien gearbeitet werden, die die Entwicklung in 5 bis 10 Jahresschritten darstellen. I. d. R. werden hierbei unterschiedliche Altersgruppen innerhalb der Belegschaft gebildet (FLATO & REINBOLD-SCHEIBLE 2008, S. 29 f.). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass die Altersstruktur in den Betrieben ausgewogen sein sollte. Geht das fortschreitende Alter einher mit einer längeren Zugehörigkeit zum Betrieb, kann einer zu jungen Mitarbeiterschaft das betriebsinterne Wissen fehlen. Bei einer älteren Belegschaft kann sich eine Betriebsblindheit einstellen (VOLLMUTH & ZWETTLER 2016, S. 221). Einer austarierten Struktur älterer und jüngerer Mitarbeiter im Betrieb werden Vorteile zugeschrieben, weil der zahlenmäßig größte Teil der Beschäftigten dabei i. d. R. mittleren Alters ist und sich innerhalb des Leistungsmaximums bewegt. Daneben bringen sich die jüngeren und älteren Mitarbeiter mit ihren jeweiligen Stärken zusätzlich in den Betrieb ein (BUCK & SCHLETZ (Hrsg.) 2004, S. 9; SEIDEL 2012, S. 30).
Bereits 1988 wurde ein hohes Durchschnittsalter der Bauhofbelegschaft durch die KGSt als ein Schwachpunkt der Personalstruktur identifiziert. Bei Einstellungen sollte auf ein niedriges Alter geachtet werden (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1988, S. 35). Die Problematik hat sich durch den fortschreitenden demographischen Wandel weiter verschärft. Die Kennzahl „Durchschnittsalter“ ist ein Indiz für eine alternde Belegschaft und zeigt an, inwieweit Handlungsbedarf bzgl. der Personalentwicklung besteht. Aufgrund der Anforderungen an die körperliche Belastung im „operativen Grünflächenmanagement“ und wegen der Herausforderungen des demographischen Wandels und den damit verbundenen Anforderungen an die Personalverjüngung, wird ein möglichst geringes Durchschnittsalter der betrieblichen Belegschaft im Rahmen des Forschungsprojekts positiv für den „betrieblichen Erfolg“ bewertet. Ein hohes Durchschnittsalter wird dagegen hinsichtlich der skizzierten Anforderungen an die Mitarbeiter und die dadurch entstehenden akuten Herausforderungen bei der Personalgewinnung negativ bewertet.

Frage 6.3.1) Wie hoch war die Quote der Produktivstunden der ausführenden Einheit im Bereich „Grün“ im Jahr 2016?
Die Produktivstundenquote bezeichnet die tatsächlich geleisteten Stunden der Mitarbeiter des „operativen Grünflächenmanagements“, bereinigt um die Urlaubs- und Krankheitstage sowie die Tage sonstiger Abwesenheit vom Betrieb. Zusätzlich zu den Jahresarbeitsstunden der operativen Mitarbeiter wird der Anteil der geleisteten Arbeitsstunden zur Steuerung des „operativen Grünflächenmanagements“ addiert.
Eine möglichst hohe Produktivstundenquote ist ein Hinweis auf geringe Ausfallzeiten und einen geringen Anteil administrativer Stunden für die Steuerung. Dadurch ergibt sich eine hohe Produktivität. Das wird zur Erreichung der betrieblichen Ziele und des betrieblichen Erfolgs als positiv erachtet, während eine geringe Produktivstundenquote für den betrieblichen Erfolg nachteilig ist (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016e, S. 7).

Frage 6.3.2) Wie hoch waren die Unterhaltungskosten je m² Grün- und Parkanlage im Jahr 2016?
Die Kennzahl gibt einen ersten Überblick über die Kostenstruktur für die Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen, die einer Kommune für die Unterhaltung entsteht. Sie bezieht sich auf alle Anlagen, unabhängig von ihrer jeweiligen Größe und Gestaltung. Die Kosten beziehen sich auf die Unterhaltung aller beinhalteten Pflegeeinheiten und Ausstattungsgegenstände (bspw. befestigte Flächen, Rasenflächen, Staudenbeete, Bäume, Bänke und Abfallbehälter). Die Kennzahl wird als eine Referenzgröße zur groben Orientierung durch die KGSt und die GPA erhoben (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2016; KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2016e, S. 18). Für die Städte und Gemeinden stehen entsprechende Benchmark-Werte zur Verfügung, durch die eine Interpretation des ermittelten Wertes möglich ist (ESCHENBRUCH 2012, S. 3).
Es erfolgt keine weitere Differenzierung zwischen eigenen Unterhaltungsleistungen des Betriebs und der Vergabe von Leistungen an externe Dienstleister. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass die gezielte Vergabe von Leistungen, die nicht wirtschaftlich durch das „operative Grünflächenmanagement“ erbracht werden können, als Werkzeug zur Kostensenkung berücksichtigt werden soll. Darüber hinaus werden somit alle Grün- und Parkanlagen bei der Kostenermittlung berücksichtigt unabhängig davon, ob aufgrund spezifischer Gestaltungsmerkmale die Unterhaltung durch eigene Kräfte oder externe Dritte erfolgt. Dadurch wird auch die Gestaltung der Anlagen berücksichtigt, die maßgeblich den Pflegeaufwand begründet.
Bei der Bewertung der Ergebnisse ergeben sich zwei Herangehensweisen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht und unter dem Aspekt der eingeschränkten finanziellen Ressourcen sind möglichst geringe Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Parkanlagen anzustreben. Dieser Ansatz bedingt eine einfache Gestaltung der Flächen, die ohne großen personellen Aufwand und i. d. R. mit einem hohen Mechanisierungsgrad in der Unterhaltung realisierbar sind. Danach zeichnet ein niedriger Kostenaufwand für die Grünflächenpflege den „betrieblichen Erfolg“ aus. Diese Entwicklung sollte aber nicht Zielsetzung des „operativen Grünflächenmanagements“ sein. Daher wird diese Bewertung innerhalb der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt.
Vielmehr sollte aus fachlicher Sicht und gemäß den Vorgaben der GO NRW eine werterhaltende Pflege der Grün- und Parkanlagen angestrebt werden. Hierzu wurden durch die GALK entsprechende Richtwerte veröffentlicht. Werden die Kosten unterschritten, kann das auf ein Pflegedefizit hinweisen, welches bis zum vollständigen Verlust der Wertigkeit betroffener Anlagen führen kann. Eine Überschreitung der Ansätze kann ein Indiz für eine unwirtschaftliche Durchführung der Unterhaltungsleistung sein, die ggf. durch eine Optimierung der Arbeitsprozesse und- verfahren oder dem Zukauf von Leistungen gesenkt werden kann. Der „betriebliche Erfolg“ besteht in der Einhaltung des Kostenrahmens der GALK für eine werterhaltende Pflege. Für den „betrieblichen Erfolg“ ist es aus fachlicher Sicht nachteilig, wenn dieser Kostenrahmen über- oder unterschritten wird.

Frage 6.4.1) Wie hoch waren die Investitionskosten im Verhältnis zum Anschaffungswert im Jahr 2016?
Die Kennzahl beschreibt den Umfang der Ausstattung, die dem „Betrieb“ zur Verfügung steht. Dabei wird der Anschaffungswert aller Maschinen und Geräte im Verfügungsbereich des „operativen Grünflächenmanagements“ ermittelt und mit den verfügbaren Investitionsmitteln des Haushaltsjahres 2016 ins Verhältnis gesetzt. Die Grundkennzahl „Investitionsmittel“ sollte ca. 10 % der Grundzahl „Anschaffungswert“ entsprechen (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 f.).
Abweichungen nach unten können zu einem späteren Investitionsstau führen und Störungen im Betriebsablauf verursachen, weil altersbedingte Ausfälle vermehrt auftreten könnten. Liegt der Anteil an Investitionen über 10 % der Anschaffungswerte, könnte das auf die Auflösung eines bestehenden Investitionsstaus oder auf einen übermäßigen Verschleiß und daraus resultierende geringere Gebrauchszeiten hindeuten. Daher sind 10 % als positiv für den „betrieblichen Erfolg“ zu werten, wobei Abweichungen nach unten oder oben gleichwertig negativ zu beurteilen sind.

Frage 6.4.2) Wie hoch waren die Reparaturkosten im Verhältnis zu den Anschaffungskosten im Jahr 2016?
Bei regelmäßigem Einsatz von Maschinen, Geräten und Fahrzeugen entstehen Wartungs- und Reparaturkosten. Die Höhe der Reparaturkosten beträgt 8-12 % der Anschaffungskosten. Dieser Anteil schwankt je nach Maschinen- und Fahrzeugart und ist darüber hinaus stark abhängig vom jeweiligen Alter (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 f.).
Für den betrieblichen Erfolg erscheint die Einhaltung des Kostenbereichs von 8-12 % der Anschaffungskosten als positiv. Übersteigen die Kosten den angesetzten Rahmen, kann von einem erhöhten Reparaturbedarf der Maschinen oder ggf. hohen Verrechnungssätzen der Werkstattmitarbeiter oder der beauftragten Werkstatt ausgegangen werden. Unterschreiten die Reparaturkosten den Schwellenwert, könnten die Maschinen aufgrund geringer Auslastung oder kurzer Abschreibungszeiten wenig reparaturbedürftig sein. Ggf. erfolgt die Wartung und Pflege auch nicht in dem erforderlichen Umfang, so dass dadurch die Abschreibungszeit nicht vollumfänglich erreicht wird. Eine Unter- oder Überschreitung des Anteils der Wartungs- und Reparaturkosten wird im Rahmen dieser Ausarbeitung in gleicher Weise negativ bewertet.

Mit Abschluss der Ausführungen dieses Kapitels zur „Betriebswirtschaft“ ist die Zerlegung des theoretischen Begriffs „betrieblicher Erfolg“ abgeschlossen. Er wurde über die Gliederung in fünf Variablen und deren Unterteilung in verschiedene Indikatoren breit definiert. Als letztes wurden die Indikatoren durch verschiedene Items konkretisiert. Die qualitative Wichtung der Antworten ermöglicht nun die Operationalisierung und die vergleichende Skalierung des „betrieblichen Erfolgs“, die in einem der nachfolgenden Kapitel eingehender beschrieben werden (vgl. Kapitel 3.6.1). Damit ist der zentrale Betrachtungsgegenstand dieser Forschungsarbeit hergeleitet. Es fehlt die Konkretisierung der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“, deren Wirkung auf den „betrieblichen Erfolg“ erforscht werden soll. Sie sind Gegenstand der beiden nachfolgenden Kapitel (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5).

3.4 Erhebung „innerer Einflüsse“

Wie die Bezeichnung „betrieblicher Erfolg“, handelt es sich bei den „inneren Einflüssen“ ebenfalls um einen theoretischen Begriff. Auch er wird analog des angewendeten Verfahrens der dimensionalen Analyse zerlegt. Er teilt sich in die Variablen „Aufgabenstruktur“, „Größe“ und „Organisation“. Weil für die „inneren Einflüsse“ öffentlich zugängliche statistische Daten nicht durchgehend in verwertbarer Form vorliegen, erfolgt die Datenerhebung mittels Fragebogen. Hierfür wurde die bereits beschriebene Umfrage zum „betrieblichen Erfolg“ um den Abschnitt „betriebliche Grunddaten“ erweitert. Die Angaben beruhen daher auf der Selbstauskunft der Teilnehmer (vgl. Kapitel 3.3.). Abbildung 42 verdeutlicht das Vorgehen der dimensionalen Analyse.

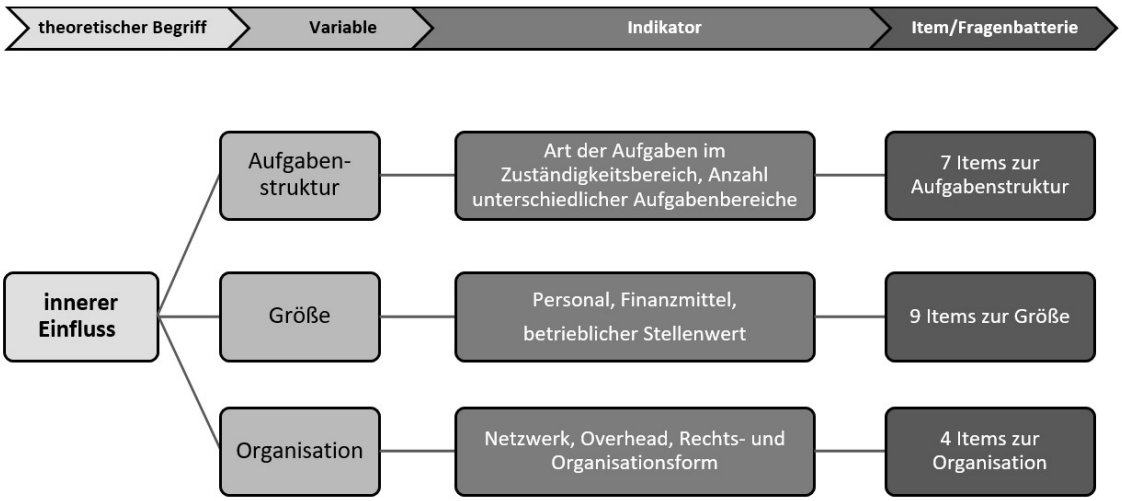


Abbildung 42: Dimensionale Analyse der „inneren Einflüsse“

Die Variable „Aufgabenstruktur“ prüft die Synergiewirkung auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, wenn weitere Aufgabenfelder durch den „Betrieb“ bearbeitet werden. Diese können dem Grünflächenmanagement inhaltlich ähneln, wie bspw. die Unterhaltung kommunaler Friedhöfe, oder im grünfremden Bereich angesiedelt sein, wie bspw. die Straßenreinigung oder die Abfallbeseitigung. Neben diesen operativ ausgerichteten Leistungen außerhalb des „operativen Grünflächenmanagements“ stellt auch die Neuplanung von Grün- und Freiflächen einen „inneren Einfluss“ dar. Sie bildet im Rahmen dieser Arbeit eine zusätzliche, über die definierten Inhalte des „operativen Grünflächenmanagements“ hinausgehende Leistung ab. Durch direkte Abhängigkeiten zwischen Planung und Unterhaltung besteht das Potenzial, die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ zu beeinflussen (vgl. Kapitel. 2.4.2).

Die Beeinflussung des „betrieblichen Erfolgs“ kann durch andere Aufgabenbereiche infolge eines Ressourcen- und Leistungsaustausches oder sich durch die besondere unterstützende Berücksichtigung der Bedürfnisse der Grünflächenpflege ergeben. Die Variable „Aufgabenstruktur“ gliedert sich in zwei Indikatoren, zum einen in die Art der Aufgaben im Zuständigkeitsbereich und zum anderen in die Anzahl unterschiedlicher Aufgabenbereiche, die der „Betrieb“ vereint. Die nachfolgenden Items operationalisieren die beiden Indikatoren:

- Item: 1.1.1_Gruen_beinhaltet_Planung
  Im Bereich „Grün“ werden Leistungen der Objektplanung erbracht, Synergien durch beide Aufgaben in einem Bereich
- Item: 1.1.2_Anzahl_Aufgabenfelder_Gruen_operativ
  Anzahl der, dem „Grün“ übertragenen Arbeitsfelder, Synergien durch Übertragung von unterschiedlichen Aufgabenfeldern
- Item: 1.1.3_Betrieb_beinhaltet_Strassenreinigung
  Im „Betrieb“ ist die Leistung der Straßenreinigung angesiedelt, Synergien durch Übernahme der Aufgaben im „Betrieb“
- Item: 1.1.4_Betrieb_beinhaltet_Abfallbeseitigung
  Im „Betrieb“ ist die Leistung der Abfallbeseitigung angesiedelt, Synergien durch Übernahme der Aufgaben im „Betrieb“
- Item: 1.1.5_Betrieb_beinhaltet_Friedhofsunterhaltung
  Im „Betrieb“ ist die Leistung der Friedhofsunterhaltung angesiedelt, Synergien durch Übernahme der Aufgaben im „Betrieb“

- Item: 1.1.6_Betrieb_beinhaltet_Sportplatzunterhaltung
  Im „Betrieb“ ist die Leistung der Sportplatzunterhaltung angesiedelt, Synergien durch Übernahme der Aufgaben im „Betrieb“
- Item: 1.1.7_Anzahl_Aufgabenfelder_Betrieb_ohne_Gruen
  Anzahl der, dem „Betrieb“ zusätzlich zum Aufgabenbereich des Bereichs „Grün“ übertragenen Arbeitsfelder, Synergien durch Übertragung von unterschiedlichen Aufgabenfeldern

Die zweite Variable der „inneren Einflüsse“ wird als „Größe“ bezeichnet und beschreibt die quantitative Ausprägung der Indikatoren „Personal“, „Finanzmittel“ und „betrieblicher Stellenwert“ des „operativen Grünflächenmanagements“ im Verhältnis zum „Betrieb“ und zur Kommunalverwaltung. Die Variable basiert auf dem Wissen über die quantitativen und qualitativen Veränderungen der Leistungsfähigkeit von Kommunalverwaltungen, die sich aus einer steigenden Einwohnerzahl ergibt. Die Größe einer Verwaltung hat in verschiedenen Bereichen Auswirkungen auf deren Arbeitsweise. Durch die Vielfalt der zu bearbeitenden Aufgaben und die Menge zu bearbeitender Fälle ergibt sich innerhalb größerer Organisationen ein höherer strategischer Steuerungsaufwand. Dieser wird auch durch die steigende Komplexität der Aufgaben begründet. Daneben ergibt sich in größeren Kommunen ebenfalls ein höherer politischer Steuerungsbedarf, weil dort zum einen eine stärkere Politisierung vorliegt und zum anderen eine professionellere Arbeit innerhalb der Fraktionen vorzufinden ist. In großen Kommunen besteht darüber hinaus mehr Erfahrung beim Engagement in Fragen wirtschaftlicher Beteiligungen und der Arbeit in ihren Spitzenverbänden. Letztlich wird aber in allen Städten und Gemeinden von den Bürgerinnen und Bürgern bei bestimmten Problemstellungen die Einbindung der Verwaltungsführung erwartet. Das ist in kleineren und mittleren Kommunen wegen der geringeren Fallzahlen deutlich einfacher (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG 1998, S. 15).

Ob die für die Kommunalverwaltung beschriebenen Auswirkungen in gleicher oder ähnlicher Weise für das „operative Grünflächenmanagement“ gelten, wird mit dem Indikator „Größe“ als Einflussfaktor auf den „betrieblichen Erfolg“ erforscht. Die Indikatoren werden durch die nachfolgenden Items ausgedrückt:

- Item: 1.2.1_Anteil_Budget_Gruen_zu_Betrieb
  Anteil des Unterhaltungsbudgets für die Arbeiten im Bereich „Grün“ und zum Budget des „Betriebs“, Größenverhältnis zwischen Bereich „Grün“ und „Betrieb“
- Item: 1.2.2_Anteil_Budget_Gruen_zu_lfd_Verwaltung
  Anteil des Unterhaltungsbudgets für die Arbeiten im Bereich „Grün“ zu den Unterhaltungsaufwendungen der Gesamtverwaltung, Größenverhältnis zwischen Bereich „Grün“ und Gesamtverwaltung
- Item: 1.2.3_Mitarbeiter_Betrieb_gesamt
  Gesamtzahl der Mitarbeiter des untersuchten „Betriebs“, Größe auf Basis der Mitarbeiter
- Item: 1.2.4_VZAE_Gruen_administrativ
  VZÄ in der Verwaltung Bereich „Grün“, Größe auf Basis der Mitarbeiter
- Item: 1.2.5_VZAE_Gruen_operativ
  Gesamtzahl der Mitarbeiter für operative Aufgaben im Bereich „Grün“, Größe auf Basis der Mitarbeiter
- Item: 1.2.6_Anteil_VZAE _Gruen_an_Gesamtverwaltung
  VZÄ des Bereichs „Grün“ (administrativ und operativ) im Verhältnis zu den VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Größe gemessen am Personal
- Item: 1.2.7_Anteil_Gruen_an_Betrieb
  Anteil der VZÄ des Bereichs „Grün“ (administrativ und operativ) zu den VZÄ des „Betriebs“ gesamt, Größe gemessen am Personal

- Item: 1.2.8_Antei_VZAE_Betrieb_an_Gesamtverwaltung
  Beschreibung: Anteil der VZÄ des „Betriebs“ zu den VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Größe gemessen am Personal
- Item: 1.2.9_Stellung_Gruen_im_Betrieb
  Subjektive Einordnung der Führungskraft zur organisatorischen Bedeutung des Bereichs „Grün“ innerhalb des „Betriebs“, Größe auf Basis der wahrgenommenen Bedeutung

Die dritte Variable „Organisation“ betrachtet die Auswirkungen der organisatorischen Merkmale des „operativen Grünflächenmanagements“. Die Variable unterteilt sich in drei Indikatoren. Neben dem Indikator „Netzwerk“, der die Einbindung des „operativen Grünflächenmanagements“ in Fachorganisationen und –verbände kennzeichnet und dem Indikator „Overhead“, der den Anteil der Verwaltungsmitarbeiter an den Gesamtbeschäftigten des „operativen Grünflächenmanagements“ quantifiziert, sind insbesondere die Auswirkungen der „Rechts- und Organisationsform“ von Interesse. Der Indikatoren ist ein wesentlicher Bestandteil der Hypothesen, die im Rahmen der Arbeit überprüft werden sollen (vgl. Kapitel 3.2). Die Indikatoren werden durch nachfolgende Items gekennzeichnet.

- Item: 1.3.1_Mitglied_Fachorganisation_GALK
  dokumentierte Mitgliedschaft bei der GALK, Auswirkungen durch fachlichen Austausch und Interaktion mit anderen Dienststellen
- Item: 1.3.2_Organisationsform_Betrieb
  Rechtsform des „Betriebs“, Auswirkungen des rechtlichen Rahmens
- Item: 1.3.3_Anteil_VZAE_administrativ_an_Gruen_gesamt
  Anteil der administrativen VZÄ des Bereichs „Grün“ zu den Gesamtbeschäftigten VZÄ des Bereichs „Grün“, Verhältnis Verwaltungsanteil zu operativem Bereich
- Item: 1.3.4_Mitglied_Fachorganisation_KGSt
  dokumentierte Mitgliedschaft bei der KGSt, Auswirkungen durch fachlichen Austausch und Interaktion mit anderen Dienststellen

Die „inneren Einflüsse“ werden im Rahmen der Datenerhebung zum „betrieblichen Erfolg“ durch den bereits beschriebenen Fragebogen erhoben, der den Kommunen zugeht (vgl. Kapitel 3.3). Die Eingabe der betrieblichen Grunddaten aus den ausgefüllten Rückläufern erfolgt parallel zur Dateneingabe der Antworten des „betrieblichen Erfolgs“. Sofern nicht die absoluten Angaben als Item verwendet werden, werden in einem zweiten Schritt die notwendigen Berechnungsschritte für die Generierung der Kennzahl durchgeführt (vgl. Kapitel 3.6.2). Im Rahmen der statistischen Auswertungen wird die Ausprägung des „betrieblichen Erfolgs“ dahingehend untersucht, ob die genannten Items einen Einfluss auf sein Ergebnis haben (vgl. Kapitel 3.6.3). Dieser Einfluss wird analog auch für die Items der „äußeren Einflüsse“ durchgeführt. Sie werden im nachfolgenden Kapitel hergeleitet und definiert.

3.5 Erhebung „äußerer Einflüsse“

Im Unterschied zu den Indikatoren der „inneren Einflüsse“, deren Inhalte in weiten Teilen nicht durch öffentliche Quellen abgebildet werden und die daher durch die Angaben der Teilnehmer im Rahmen der Datenerhebung zum „betrieblichen Erfolg“ zu erheben sind, liegen die Indikatoren der „äußeren Einflüsse“ außerhalb des Wirkungsbereichs des „operativen Grünflächenmanagements“ und des „Betriebs“. Es handelt sich bei ihnen um allgemein verfügbare statistische Daten, welche die Kommunen hinsichtlich der organisatorischen, politischen, städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen und klimatisch-naturräumlichen Gegebenheiten charakterisieren. Den Items wird das Potenzial unterstellt, auf den „Betrieb“ und auf das „operative Grünflächenmanagement“ einwirken zu können. Sie sind damit Standortfaktoren gleichzusetzen, welche die Entwicklung von Unternehmen an einem Standort

positiv oder negativ beeinflussen. Während privatwirtschaftliche Unternehmen durch eine gezielte Standortstrategie ihre Standortbedingungen verändern können (vgl. Kapitel 2.5.1), findet die Ansiedlung der kommunalen Organisationsform innerhalb der Grenzen des Gemeindegebiets statt (vgl. Kapitel 2.1.3). Die Faktoren sind auf die Ziele des „operativen Grünflächenmanagements“ anzupassen (vgl. Kapitel 2.4 und Kapitel 2.2).

Die Geschichte zeigt, dass Kommunen sich auf Änderungen der Rahmenbedingungen einstellen müssen und durch diese in ihrer Entwicklung beeinflusst werden (vgl. Kapitel 2.5.2). Als Teil der Kommune und als nichtwirtschaftliche Organisation verfolgt das „operative Grünflächenmanagement“ andere Ziele, als dies privatwirtschaftlichen Unternehmen unterstellt werden kann. Im Rahmen der Forschungsarbeit wird jedoch davon ausgegangen, dass auch das „operative Grünflächenmanagement“ durch die vorherrschenden Bedingungen innerhalb und außerhalb der Verwaltungsstrukturen eine Beeinflussung erfährt (vgl. Kapitel 3.2). Grundlage für die Bildung von Variablen sind die aufgabenspezifischen Zielsetzungen des „operativen Grünflächenmanagements“. Wesentlich für ihre weitere Gliederung im Rahmen der dimensionalen Analyse in Indikatoren und Items ist die vermutete thematische Nähe zur Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Aus der Literatur wurden dazu bereits die Themenfelder „Verwaltung“, „Politik“, „Städtebau“, „Wirtschaft“, „Sozialstruktur“ und „Umwelt" als Variablen des Begriffs „äußere Einflüsse“ identifiziert (vgl. Kapitel 3.1.4). Die Entwicklung der Items für die „äußeren Einflüsse“ entspricht dem beschriebenen Vorgehen zur Itembildung der „inneren Einflüsse“ (vgl. Kapitel 3.4). Die qualitative und quantitative Zusammensetzung der Items erfolgt im Sinne eines explorativen Forschungsaufbaus arbiträr und in Abhängigkeit der verfügbaren, öffentlich zugänglichen Datenbestände.

Bei der Auswahl der Datenquellen spielt die subjektiv empfundene Seriosität der erhebenden Stelle und die Qualität der Daten eine wesentliche Rolle. Maßgeblich werden Quellen staatlicher Strukturen wie Ministerien des Landes NRW, der Landesbetrieb Information und Technik NRW (IT NRW), der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land NRW sowie der Deutsche Wetterdienst (DWD) genutzt. Daneben finden Daten von Organisationen Eingang in die Arbeit, die regelmäßig als Teil der öffentlichen Information wahrgenommen werden. Hierzu zählt die Bertelsmann Stiftung und der Bund der Steuerzahler. Stehen vorgenannte Quellen nicht zur Verfügung oder erfordert der Themenbereich andere Formen der Datenerhebung, wird auf öffentliche Informationen privater Dritter zurückgegriffen. Anders als die betriebsspezifischen Daten der „inneren Einflüsse“ wurden alle Items der „äußeren Einflüsse“ durch Dritte, unabhängig von der Durchführung der vorliegenden Untersuchung erhoben. Für ihre Auswirkung hinsichtlich des Ergebnisses des „betrieblichen Erfolgs“ werden sie entweder unverändert übernommen oder durch Berechnungen derart angepasst, dass eine übergreifende Vergleichbarkeit hergestellt werden kann (vgl. Kapitel 3.6.2). Nach den allgemeinen Erläuterungen zum Vorgehen wird in den folgenden Kapiteln die inhaltliche Konkretisierung der Items vorgenommen. Die Gliederung der dimensionalen Analyse verdeutlicht Abbildung 43.

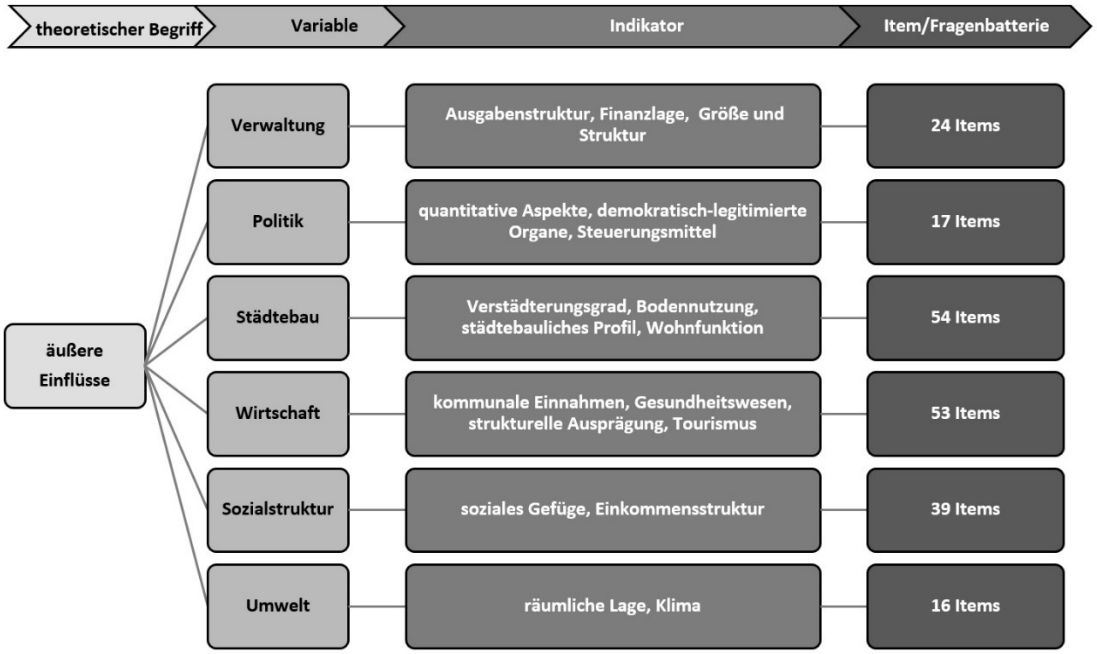


Abbildung 43: Dimensionale Analyse der „äußeren Einflüsse“

In den nachfolgenden Kapiteln wird für die benannten Variablen jeweils der vermutete Bezug dargestellt. Die Indikatoren werden erläutert und durch die Zuordnung konkreter Items definiert. Diese sind operationalisierbar und erlauben damit die statistische Untersuchung des Einflusses auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“.

3.5.1 Items der Variablen „Verwaltung“

Eine erste Variable des Begriffs „äußere Einflüsse“ stellt die Verwaltung dar. Aus der Perspektive des „operativen Grünflächenmanagements“ ergibt sich durch die bestehenden organisatorischen Beziehungen und dem Gestaltungspotenzial der Kommunalverwaltung hinsichtlich der Standortfaktoren im Stadt- oder Gemeindegebiet ein möglicher Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ (vgl. Kapitel 3.1.4). Von der lokalen Politik unabhängige Entscheidungen trifft sie bei Geschäften der laufenden Verwaltung im Sinne von § 41 Abs. 3 GO NRW. Durch ihr Wirken wird hinsichtlich der innerstädtischen Grün- und Freiflächen und der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, im Wesentlichen die Herstellung einer gepflegten Wirkung der Grünelemente und der öffentlichen Parkanlagen als weicher personenbezogener Standortfaktor beeinflusst (vgl. Kapitel 2.5.2).

Die Verwaltung verfügt dabei über direkte organisatorische Verbindungen zum „operativen Grünflächenmanagement“. Letztlich handelt es sich bei ihr um die übergeordnete Instanz (vgl. Kapitel 2.2). Die inhaltliche Bearbeitung und Entwicklung von Aufgabenbereichen wie bspw. die Unterhaltung der innerstädtischen Grün- und Freiflächen, kann durch die Zuteilung von Ressourcen priorisiert oder gegenüber anderen Aufgaben zurückgestellt werden (vgl. Kapitel 2.4.2). Die Möglichkeiten des „operativen Grünflächenmanagements“ sind damit von der Stellung abhängig, die dem Aufgabenfeld innerhalb der Gesamtverwaltung zuerkannt wird.

Die Variable teilt sich in die drei Indikatoren „Ausgabenstruktur“, „Finanzlage“ sowie „Größe und Struktur“. Der Indikator „Ausgabenstruktur“ enthält Items, welche die Bedeutung des Aufbaus und die Erhaltung immobilen Vermögens, insbesondere in Verbindung mit Grünflächen, ausdrücken. Damit soll die Bedeutung abgebildet werden, die der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ innerhalb der Verwaltung zukommt. Gleichzeitig sollen die Items als Gradmesser für das allgemeine Bewusstsein der Verwaltung dienen, soweit die Notwendigkeit von Unterhaltungsmaßnahmen gesehen wird. Ziel ist die Untersuchung der Fragestellung, ob

eine hohe Ausprägung des Problembewusstseins für die Notwendigkeit von Unterhaltungsmaßnahmen das Erfolgsergebnis des „operativen Grünflächenmanagements“ beeinflusst. Hierzu wird der Einfluss nachfolgender Items auf das Ergebnis des „betrieblichen Erfolgs“ untersucht:

- Item: 2.1.1_Ausgaben_Gruen_gesamt
  Anteil der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau, zu den Gesamtausgaben, Bedeutung von Grün- und Freiräumen
- Item: 2.1.2_Anteil_Ausgaben_Gruen_je_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je Einwohner, Bedeutung von Grün innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.3_Auszahlung_Unterhaltung_Grundstuecke_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Unterhaltung von Grundstücken je Einwohner, Bedeutung von Grün innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.4_Auszahlung_Gruen_Landschaftsbau_Erholungsflaeche
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar Erholungsfläche, Bedeutung von Grün innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.5_Auszahlung_Gruen_Landschaftsbau_Gruenanlage
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar Grünanlage, Bedeutung von Grün innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.6_Auszahlung_Gruen_Landschaftsbau_Siedlungsflaeche
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar Siedlungsfläche, Bedeutung von Grün innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.7_Auszahlung_Unterhaltung_je_Siedlungsfl_Verkehrsfl
  Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241 Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Siedlungs- und Verkehrsfläche, Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.8_Auszahlung_Unterhaltung_je_Gruenflaeche
  Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241 Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Grünfläche, Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.9_Auszahlung_Unterhaltung_je_Erholungsflaeche
  Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241 Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Erholungsfläche, Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.10_Auszahlungen_gesamt_je_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln in ausgewählten Auszahlungsbereichen je Einwohner, Finanzkraft der Kommune
- Item: 2.1.11_Auszahlung_Baumaßnahmen_je_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln für Baumaßnahmen je Einwohner, Bedeutung des Zugewinns immobilen Vermögens
- Item: 2.1.12_Auszahlung_Sach-_Dienstleistungen_je_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln im Bereich der Sach- und Dienstleistungen je Einwohner, Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung
- Item: 2.1.13_Auszahlungen_Erwerb_Grundstuecke_Gebaeude_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln im Bereich des Erwerbs von Grundstücken und Gebäuden je Einwohner, Bedeutung des Zugewinns immobilen Vermögens

Neben der „Ausgabenstruktur“ ist die „Finanzlage“ ein weiterer Indikator der Variablen „Verwaltung“. Er soll die Intensität aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der Kommune aufzeigen, um Aufgaben des „operativen Grünflächenmanagements“ wahrzunehmen (vgl. Kapitel 2.4.2). Durch die Höhe der verfügbaren Haushaltsmittel kann die Unterhaltungsqualität der Grün- und Freiflächen im Zuständigkeitsbereich der Kommune beeinflusst werden, weil hierdurch maßgeblich die qualitative und quantitative Intensität der Grünflächenpflege

bestimmt wird. (vgl. Kapitel 2.4.2). Der Indikator „Finanzlage“ besteht aus Items, die Aussagen zur Überschuldung der Städte und Gemeinden zulassen. Auch für diesen Indikator soll geprüft werden, ob ein Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ besteht. Die Items des Indikators „Finanzlage“ lauten wie folgt:

- Item: 2.2.1_Teilnahme_Staerkungspakt
  Status der Teilnahme der Kommune am Stärkungspakt NRW, finanzielle Situation der Kommune
- Item: 2.2.2_Hauhaltsstatus
  Art der Teilnahme der Kommune am Stärkungspakt NRW, finanzielle Situation der Kommune
- Item: 2.2.3_Eigenkapital_Ueberschuldung
  Einschätzung zum Eintritt der Überschuldung, finanzielle Situation der Kommune
- Item: 2.2.4_Schulden_Einwohner_gesamt
  Höhe der Bruttoverschuldung je Einwohner, finanzielle Situation der Kommune
- Item: 2.2.5_Schulden_Einwohner_Kernhaushalt
  Höhe der Verschuldung im Kernhaushalt je Einwohner, finanzielle Situation der Kommune

Für den Indikator „Größe und Struktur“ der Variablen „Verwaltung“ gelten inhaltlich die gleichen Ausführungen wie zur Variablen „Größe“ des Begriffs „innere Einflüsse“ (vgl. Kapitel 3.4). Auch hier wird davon ausgegangen, dass die Verwaltungsgröße Auswirkungen auf die Arbeitsweise und das Aufgabenportfolio der Verwaltung hat. Es wird angenommen, dass sich diese Unterschiede durch die bestehenden Verbindungen zwischen Verwaltung und „operativem Grünflächenmanagement“ auch auf den „betrieblichen Erfolg“ auswirken. Nachfolgende Items charakterisieren die „Größe und Struktur“ der Verwaltung:

- Item: 2.3.1_Anzahl_VZAE_Verwaltung
  VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Größe der Verwaltung gemessen am Personal
- Item: 2.3.2_Anteil_VZAE_Verwaltung_je_Einwohner
  VZÄ der Kommunalverwaltung je Einwohner, Größe der Verwaltung gemessen am Personal
- Item: 2.3.3_Anteil_VZAE_Beamte_an_Verwaltung
  Anteil der VZÄ der Beamten an der Kommunalverwaltung, Größe der Verwaltung gemessen an der Art des Beschäftigungsverhältnisses
- Item: 2.3.4_Auszahlung_Personal_und_Versorgung_gesamt
  Höhe der Personal- und Versorgungsauszahlungen, Größe der Verwaltung gemessen an den Personalausgaben
- Item: 2.3.5_Personal_und_Versorgungsauszahlungen_je_Einwohner
  Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen je Einwohner, Größe der Verwaltung gemessen an den Personalausgaben
- Item: 2.3.6_Auszahlungen_lfd_Verwaltung_gesamt
  Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit, Größe der Verwaltung gemessen an den Gesamtausgaben

Durch die beschriebene Zerlegung der Variablen „Verwaltung“ kann anhand der statistischen kommunalspezifischen Kennzahlen ihr Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ untersucht werden. Innerhalb des statistischen Verfahrens wird jedes Item einzeln hinsichtlich möglicher Einflüsse geprüft. Eine Gruppierung der teilnehmenden Kommunen durch die Zusammenfassung mehrerer Items zu Clustern erfolgt bei nominalen und metrischen Kennzahlen nicht. Sofern ordinal skalierte Werte vorliegen durch die eine Gruppierung der Teilnehmer bereits gegeben ist (bspw. Teilnahme am Stärkungspakt entspricht ja oder nein), erfolgt eine gruppierte Auswertung. Dieses Vorgehen gilt für sämtliche

nachfolgend beschriebene Items, die für die Variablen der „äußeren Einflüsse“ definiert werden. Eine enge Verbindung mit der Variablen „Verwaltung“ weist wegen der organisatorischen und rechtlichen Verbindungen die Variable „Politik“ auf, die im nachfolgenden Kapitel behandelt wird.

3.5.2 Items der Variablen „Politik“

Eine weitere Variable der „äußeren Einflüsse“ ist die „Politik“, insbesondere auf kommunaler Ebene. Sie ist, ähnlich wie die Variable „Verwaltung“, durch die Regelungen der GO NRW eng mit der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ verbunden und hat durch ihre Entscheidungskompetenzen gestaltenden Einfluss auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden. Wie groß der politische Einfluss auf die Entwicklung der Kommunen ist, kann an der Entwicklung der kommunalen Gebietsstruktur NRWs verdeutlicht werden. Der gesamte Zuschnitt der NRW-Kommunen wurde maßgeblich durch strategische politische Entscheidungen beeinflusst. Aus der kommunalen Gebietsreform der Jahre 1965 bis 1975 ergeben sich die im Wesentlichen noch heute vorzufindenden räumlichen Zuschnitte der Gemeindegebiete. Die damalige kommunalspezifisch vorherrschende wirtschaftliche Lage und die Bevölkerungsstruktur begründen die Entwicklung der Städte und Gemeinden (vgl. Kapitel 2.5.2). Die Variable „Politik“ unterteilt sich in die Indikatoren „quantitative Aspekte“, „demokratisch legitimierte Organe“ und „Steuerungsmittel“.

Der Indikator „quantitative Aspekte“ beinhaltet charakterisierende Kenngrößen der Städte und Gemeinden wie bspw. die Gemeindefläche, die Einwohnerzahl und die Anzahl der zugehörigen Ortsteile. Sie werden wegen ihres Bezugs den beschriebenen politisch motivierten Entscheidungen der Variablen „Politik“ zugeordnet. Die Items verdeutlichen Größenunterschiede zwischen den Städten und Gemeinden. Mit Hilfe der nachfolgenden Kennwerte soll untersucht werden, inwieweit quantitative Aspekte der Städte und Gemeinden und damit die dadurch bedingten Unterschiede im Bereich der Aufgaben und der Arbeitsweise, Auswirkungen auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ haben (vgl. Kapitel 3.1.4):

- Item: 3.1.1_kommunalrechtlich_Groesse
  Kommunalrechtliche Einteilung der Städte und Gemeinden in Kategorien
- Item: 3.1.2_Gemeindeflaeche_in_km²
  Größe der kommunalen Gebietsfläche in km²
- Item: 3.1.3_Einwohnerzahl_Kommune
  Anzahl der Einwohner der Kommune, Angabe in absoluten Zahlen
- Item: 3.1.4_Anzahl_politisch_vertretener_Ortsteile
  Anzahl von Ortsteilen mit politischer Vertretung in kommunalen Organen, ermittelt gemäß Hauptsatzung der jeweiligen Kommune

Der zweite Indikator der Variablen „Politik“ behandelt die „demokratisch legitimierten Organe“. Der Indikator beruht auf der Einschätzung des Deutschen Instituts für Urbanistik, dass zu den unternehmensbezogenen weichen Standortfaktoren u. a. auch die Flexibilität, die Mentalität und die Aktivitäten der politischen Entscheidungsträger gehören. (vgl. Kapitel 2.5.1). Die Items der Variablen beziehen sich auf die Zahl der am politischen Prozess beteiligten Personen und Parteien, die durch das Einbringen ihrer jeweiligen individuellen und ideellen Ansätze den Umfang einer Entscheidungsfindung aufgrund ihrer Erfahrung in der politischen Arbeit bestimmen können. Dem Indikator werden aus bereits angeführten Gründen die Zugehörigkeit zur Bezirksregierung (vgl. Kapitel3.1.4) sowie persönliche Merkmale der politischen Akteure zugeordnet. Der Indikator „demokratisch legitimierter Organe“ untersucht mit folgenden Items den Einfluss der qualitativen und quantitativen Strukturen der Politik auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“:

- Item: 3.2.1_Geschlecht_BuergermeisterIn
  Geschlecht des/der aktuellen Hauptverwaltungsbeamten/in, Auswirkungen geschlechtsspezifischer Charaktereigenschaften der obersten Führung
- Item: 3.2.2_Zuordnung_Regierungsbezirk
  Zugehörigkeit zur Landesmittelbehörde, Auswirkungen spezifischer Verwaltungseigenschaften der jeweiligen Landesmittelbehörde
- Item: 3.2.3_Anzahl_Gemeinderaete
  Anzahl der dem Rat angehörigen Personen, Interessengruppen in politischen Organen
- Item: 3.2.4_Anteil_Gemeinderaete_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der dem Rat angehörigen Personen je 1.000 Einwohner, Interessengruppen in politischen Organen
- Item: 3.2.5_Anzahl_Parteien_Rat
  Anzahl der im Rat vertretenen Parteien, Interessengruppen in politischen Organen
- Item: 3.2.6_Anzahl_Legislaturperioden_Buergermeister
  zusammenhängende Dienstzeit des Hauptverwaltungsbeamten, Konstanz in der Führung der Gesamtverwaltung
- Item: 3.2.7_Anzahl_Legislaturperioden_staerkste_Kraft
  zusammenhängende Wirkungszeit einer Partei als stärkste Kraft, Konstanz in der politischen Meinungsführerschaft
- Item: 3.2.8_staerkste_Kraft_aktuell
  Partei mit den meisten Stimmen bei der Kommunalwahl 2014, Aktuelle politische Meinungsführerschaft

Die „Steuerungsmittel“, die einer Kommune zur Verfügung stehen um Entwicklungsziele zu erreichen, bilden den dritten Indikator der Variablen „Politik“. Beinhaltet sind kommunale Steuern und Abgaben sowie die Subventionierung von Maßnahmen zur Erreichung gewünschter Entwicklungsziele. Sie werden in der Literatur den harten Standortfaktoren zugeordnet (vgl. Kapitel 2.5.2). Durch die strategische Anpassung von Steuerbelastungen und die wirtschaftlichen Entlastungen in spezifischen Bereichen können die Städte und Gemeinden aktiv ihr Profil für die avisierte Zielgruppe schärfen und gegenüber konkurrierenden Städten und Gemeinden Vorteile bei der Wahl als Wohn- und Wirtschaftsstandort ausbauen. Die grundsätzliche Ausrichtung der Kommune als Wirtschafts- oder Wohnstandort kann wegen unterschiedlicher Funktionen des kommunalen Grüns die Aufgaben des „operativen Grünflächenmanagements“ beeinflussen (vgl. Kapitel 2.4.1). Kommunal beeinflussbare finanzielle Be- und Entlastungen von Wohnbevölkerung und Wirtschaft werden der Variablen „Politik“ zugeordnet, weil sie ein Werkzeug zur Erreichung definierter Ziele darstellen. Die folgenden Items charakterisieren den Indikator „Steuerungsmittel“:

- Item: 3.3.1_Hebesatz_Gewerbesteuer
  Höhe des Hebesatzes für die kommunale Gewerbesteuer, politische Steuerung bzgl. Gewerbeansiedlung
- Item: 3.3.2_Hebesatz_Grundsteuer_A
  Höhe des Hebesatzes für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft, politische Steuerung bzgl. der Belastung der Land- und Forstwirtschaft
- Item: 3.3.3_Hebesatz_Grundsteuer_B
  Höhe des Hebesatzes für bebaute und bebaubare Grundstücke und Gebäude, Angabe in Punkten, politische Steuerung bzgl. Grundbesitz, insbesondere privates Wohneigentum
- Item: 3.3.4_Auszahlung_Wohnungsbaufoerderung_je_Einwohner
  Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe Wohnungsbauförderung, Angabe in €/Einwohner
  Bearbeitung: aus Angaben berechneter Wert (Summe / Einwohner)
  Aussage: politische Steuerung bzgl. privatem Wohneigentum
- Item: 3.3.5_Auszahlung_Wirtschaftsfoerderung_je_Einwohner
  politische Steuerung bzgl. Gewerbeansiedlung

Die Analyse der Variablen „Politik“ ermöglicht anhand der verfügbaren Kennzahlen zur politischen Struktur und den politischen Zielen der Städte und Gemeinden, den Einfluss der Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ zu untersuchen. In Verbindung mit der Variablen „Verwaltung“ wird der Einfluss der Kommune gemäß den gesetzlichen Regelungen, bestehend aus den politischen und verwaltungsspezifischen Strukturen ganzheitlich betrachtet. Während die Items der Indikatoren der Variablen „Verwaltung“ und „Politik“ die aktiven Aspekte der Arbeit und der Gestaltungsmöglichkeiten von politischen Organen und Verwaltungseinheiten fokussieren, spiegeln die nachfolgenden Variablen „Städtebau“, „Wirtschaft“ und „Sozialstruktur“ die Ergebnisse ihres Wirkens wider. Einzig die Variable „Umwelt“ ist hiervon losgelöst und stellt einen übergeordneten, vom kommunalen Wirken unabhängigen Einfluss dar. Die Variable „Städtebau“ wird im folgenden Unterkapitel näher erläutert.

3.5.3 Items der Variablen „Städtebau“

Ein erstes Ergebnis aus der Verwaltungsarbeit und dem politischen Wirken stellt die Variable „Städtebau“ dar. Die städtebauliche Planung und deren Umsetzung schaffen die Grundlagen, um die verschiedenen Anforderungen der unterschiedlichen Nutzungen des urbanen Raums auszugleichen oder eine bestimmte Funktion zu akzentuieren. Sie ist damit insbesondere der Ausgangspunkt für die Entwicklung der Wohn- und Wirtschaftsfunktion einer Stadt oder Gemeinde (vgl. Kapitel 3.1.4). Dabei ist ein wichtiger Indikator der Variablen der „Verstädterungsgrad“. Ein Item hierfür ist bspw. die Besiedlungsdichte. Sie kann Einfluss auf die unternehmensorientierte Infrastruktur haben, wenn durch einen hohen Verstädterungsgrad bspw. die Verfügbarkeit von Flächen, Büros oder Wohnungen nicht mehr gegeben ist. Gleichsam kann sich dieser Aspekt positiv auf die qualitative und quantitative Verfügbarkeit von Waren und Dienstleistungen auswirken, weil der dicht besiedelte Raum für Unternehmen einen attraktiven Absatzmarkt darstellt (vgl. Kapitel 2.5).

Für das „operative Grünflächenmanagement“ bedeutet eine hohe Bevölkerungsdichte auch, dass Grün- und Freiflächen intensiver genutzt werden. Innerstädtisches Grün hat für die städtische Bevölkerung einen hohen Freizeit- und Erholungswert. Zusätzlich gewinnen stadtklimatische und ökologische Funktionen der Grünflächen mit steigender Verstädterung an Bedeutung (vgl. Kapitel 2.4.1). In dieser Abhängigkeit liegt das Potenzial, die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ zu beeinflussen. Mit dem Indikator „Verstädterungsgrad“ werden die Auswirkungen der zunehmenden Verstädterung und einer steigenden Wohnbevölkerung untersucht. Dazu werden nachfolgende Items hinsichtlich ihrer Wirkung auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ überprüft:

- Item: 4.1.1_Grad_der_Verstaedterung
  Angabe der Besiedlungsdichte in definierten Kategorien, Auswirkungen der Besiedlungsdichte
- Item: 4.1.2_Bevoelkerungsdichte_qkm
  Anzahl der Einwohner je km² Gemeindefläche, Auswirkungen der Besiedlungsdichte
- Item: 4.1.3_Anzahl_Wohnungen_je_Wohngebaeude_2016
  durchschnittliche Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude, Auswirkungen der Besiedlungsdichte
- Item: 4.1.4_Anzahl_Wohnungen_je_Wohngebaeude_2011
  durchschnittliche Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude, Auswirkungen der Besiedlungsdichte
- Item: 4.1.5_Veraenderung_Wohnungen_je_Wohngebaeude
  Veränderungen der Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude im Zeitraum 2011 bis 2016, Auswirkungen der Besiedlungsdichte

Ein zweiter Indikator ist die „Bodennutzung“. Die städtebaulichen Planungen schlagen sich in den Flächennutzungsplänen und den Bebauungsplänen der Städte und Gemeinden nieder. Durch die Umsetzung der Pläne im Zuge der Bebauung oder der sonstigen Gestaltung entstehen Flächen für unterschiedliche Funktionen, wie bspw. die Wohnfunktion oder die Funktion für Industrie und Gewerbe (vgl. Kapitel 3.1.4). Je nach Entwicklungsziel und individuellem Bedarf der Kommune wachsen oder verringern sich unterschiedliche Flächentypen. Ihr Verhältnis zueinander und ihre Entwicklung zeigen die Wirkung der Stadtplanung auf die Entwicklung der Städte und Gemeinden. Da die unterschiedlichen Flächentypen verschiedenartige Ansprüche an das urbane Grün und damit auch an die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ stellen (vgl. Kapitel 2.4.1), besteht die Möglichkeit, dass der „betriebliche Erfolg“ durch die Art der Bodennutzung beeinflusst wird.

Dabei tragen insbesondere Grün- und Freiflächen zum Flair des urbanen Raumes bei und können das Image einer Stadt oder Gemeinde prägen. Gepflegte Grünanlagen fördern ein positives Ortsbild. Durch städtebauliche Planungen eingebundene Grünräume unterstreichen die Ortsgestalt und strukturieren die Bebauung. Es handelt sich dabei um weiche personenbezogene Standortfaktoren (vgl. Kapitel 2.5.1). Durch die zahlreichen Funktionen, die innerstädtische Grünflächen erfüllen (vgl. Kapitel 2.4.1), und dem engen Bezug zur Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ (vgl. Kapitel 2.4.2) hat die quantitative Versorgung der Kommune mit urbanem Grün das Potenzial, die Arbeit in der operativen Grünflächenunterhaltung zu beeinflussen. Dazu wird der Anteil und der Zuwachs verschiedener Flächenarten mit dem Anteil von Grün- und Erholungsfläche ins Verhältnis gesetzt und die einwohnerbezogene Versorgung mit Grün erhoben. Inwieweit Wechselwirkungen zwischen Bodennutzung und Grünversorgung mit dem „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ bestehen, soll der Abgleich des „betrieblichen Erfolgs“ mit den nachfolgenden Items zeigen:

- Item: 4.2.1_Anteil_Gruenanlage_an_Erholungsflaeche
  Anteil der Fläche von Grünanlagen an der Gesamtfläche für Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.2_Anteil_Erholungsflaeche_an_Bodenflaeche
  Anteil der Fläche für Sport, Freizeit und Erholung an der gesamten Bodenfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.3_Anteil_Siedlungsflaeche_zu_Gruenflaeche
  Anteil ha Siedlungsfläche je 1 ha Grünfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.4_Anteil_Wohnbauflaeche_zu_Gruenflaeche
  Anteil ha Wohnbaufläche je 1 ha Grünfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.5_Anteil_Industrieflaeche_zu_Gruenflaeche
  Anteil ha Industriefläche je 1 ha Grünfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.6_Anteil_Verkehrsflaeche_zu_Gruenflaeche
  Anteil ha Verkehrsfläche je 1 ha Grünfläche, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.7_Zuwachs_Erholung_zu_Gebaeude
  prozentuale Veränderung des Verhältnisses zwischen Erholungsfläche und Gebäude- und Freifläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.8_Zuwachs_Erholung_Geb_Gew_Ver
  prozentuale Veränderung des Verhältnisses zwischen Erholungsfläche und der Fläche für Gebäude (Geb.), Gewerbe (Gew.) und Verkehr (Ver.), Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.9_Anzahl_Einwohner_je_Gruenflaeche
  Anzahl an Einwohnern je 1 ha Grünanlage, Angebot an Freifläche
- Item: 4.2.10_Anteil_Verkehrsflaeche_an_Bodenflaeche
  Anteil der Verkehrsfläche an der gesamten Bodenfläche, Schwerpunkte bei der Flächennutzung

- Item: 4.2.11_Anteil_Nichtwohngebaeude_an_Gesamtneubau
  Anteil der neu errichteten Nichtwohngebäude an allen neu errichteten Wohn- und Nichtwohngebäuden, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.12_Anteil_Siedlungsflaeche_an_Bodenflaeche
  Anteil der Siedlungsfläche an der gesamten Bodenfläche, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.13_Zuwachs_Wohnflaeche
  Anteil der in 2016 fertiggestellten Wohnfläche am Gesamtwohnflächenbestand, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.14_Zuwachs_Gebaeudeflaeche
  Entwicklung der Gebäudefläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.15_Zuwachs_Verkehrsflaeche
  Entwicklung der Verkehrsfläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.16_Zuwachs_Betriebsflaeche
  Entwicklung der Betriebsfläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.17_Zuwachs_Erholungsflaeche
  Entwicklung der Erholungsfläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.18_Zuwachs_Gebaeude_Betrieb
  Entwicklung der Gebäude- und Betriebsfläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.19_Anstieg_Wohngebaeude_2011_2016
  Anstieg der Anzahl an Wohngebäuden, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.20_Anstieg_Wohnungen_2011_2016
  Anstieg der Zahl von Wohnungen, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.21_Anteil_Wohnflaeche_an_Gesamtneubauflaeche
  Anteil der Wohn- und Wohnnutzfläche an der Gesamtneubaufläche der Wohn- und Nichtwohngebäude, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.22_Anteil_Wohngebaeude_an_Gesamtneubau
  Anteil der neu errichteten Wohngebäude an allen neu errichteten Wohn- und Nichtwohngebäuden, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.23_Anteil_Wohnflaeche_an_Siedlungsflaeche
  Anteil der Wohnfläche an der Siedlungsfläche, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.24_Anteil_Industrieflaeche_an_Siedlungsflaeche
  Anteil der Industriefläche an der Siedlungsfläche, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.25_Anteil_Industrieflaeche_an_Bodenflaeche_gesamt
  Anteil der Industriefläche an der gesamten Bodenfläche, Schwerpunkte bei der Flächennutzung
- Item: 4.2.26_Verhaeltnis_Wohnbauflaeche_zu_Industrieflaeche
  Anteil ha Wohnbaufläche je 1 ha Industriefläche, Entwicklung der Flächennutzung
- Item: 4.2.27_Anteil_Nichtwohnflaeche__an_Gesamtneubauflaeche
  Anteil der Nichtwohnfläche an der Gesamtneubaufläche der Wohn- und Nichtwohngebäude, Schwerpunkte bei der Flächennutzung

Durch die Umsetzung der städtebaulichen Maßnahmen erhalten Siedlungsräume der Kommunen individuelle Merkmale und Ausprägungen. Der dritte Indikator der Variablen „Städtebau“ ist daher das „städtebauliche Profil“. Es beinhaltet im Besonderen den Erhalt oder die Änderungen der historischen Bausubstanz und der gestalterischen Strukturen vergangener Stilepochen, welche ein Stadtbild prägen können. An die jeweilige Bebauung geknüpft ist dabei die Zusammensetzung innerstädtischer Grün- und Freianlagen. Beides fügt sich zu einer gemeinsamen Wahrnehmung zusammen und begründet die Wirkung des urbanen Raums. Das Flair und letztlich auch das Image, welches sich daraus entwickelt, können den weichen personenbezogenen Standortfaktoren zugeschrieben werden (vgl. Kapitel 2.5.1).

Beispielhaft hierfür können Städte mit einem großen Anteil historischer Bausubstanz genannt werden, die nicht selten durch die beschriebene Wirkung eine touristische Anziehung

entwickeln. In NRW werden diese Städte und Ortschaften bspw. durch die Arbeitsgemeinschaft „Historische Stadt- und Ortskerne in NRW“ gesondert beworben (ARBEITSGEMEINSCHAFT HISTORISCHE STADT- UND ORTSKERNE IN NRW 2018). Die Items des Indikators beinhalten u. a. das Alter der Gebäudestruktur. Das „operative Grünflächenmanagement“ kann durch das städtebauliche Profil dahingehend beeinflusst werden, dass durch die vorherrschenden Grünstrukturen unterschiedliche qualitative oder quantitative Leistungen erforderlich werden. Je nach Ausprägung der touristischen Funktion oder der Attraktivität als Wohnort können die jeweiligen Funktionen des öffentlichen Grüns auch die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ prägen. Im Fortgang der Untersuchung sollen die Auswirkungen auf das „operative Grünflächenmanagement“ betrachtet werden, die sich aus dem Wechselspiel von Gebäude- und Grünstruktur ergeben. Dazu werden folgende Items für den Indikator „städtebauliches Profil“ erhoben:

- Item: 4.3.1_Gebaeude_Baujahr_vor_1948
  Anteil der Gebäude mit Baujahr vor 1948, zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil
- Item: 4.3.2_Gebaeude_Baujahr_zwischen_1991_2008
  Anteil der Gebäude mit Baujahr zwischen 1991 und 2008, zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil
- Item: 4.3.3_Wohngebaeude_1_Wohnung
  Anteil der Gebäude mit nur einer Wohnung, zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil
- Item: 4.3.4_Wohngebaeude_2_Wohnungen
  Anteil der Gebäude mit zwei Wohnungen, zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil
- Item: 4.3.5_Wohngebaeude_3_Wohnungen
  Anteil der Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen, zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil

Die städtebaulichen Maßnahmen können zur Steigerung der Attraktivität als Wohnstandort beitragen. Insbesondere weiche personenbezogene Standortfaktoren wirken auf die Wahl ein (vgl. Kapitel 2.5.1 und 2.5.2). Der letzte Indikator ist daher die „Wohnfunktion“, weil diese besondere Anforderungen an die Grünversorgung, bspw. in Bezug auf die ästhetische Funktion und den Wert für die Nutzung als Erholungs- und Freizeitfläche sowie die Grünunterhaltung stellt (vgl. Kapitel 2.4.1). Als Ergebnis der Bemühungen des Städtebaus, die Wohnfunktion zu fördern und als Gradmesser für die Attraktivität der Kommune als Wohnstandort, kann die Wohnbaudichte angesehen werden. Daneben sind die steigende Ausweisung von Siedlungsflächen, der Anstieg der Zahl von Wohngebäuden und Wohnungen und die Größe der Wohnfläche weitere Items des Indikators „Wohnfunktion“. In der Folge kann die Zahl der Einwohner innerhalb der Siedlungsflächen steigen. Allerdings kann die Attraktivität der Kommune als Wohnstandort auch aus dem Verhalten der Bevölkerung bzgl. des Ein- und Auspendelns zur Arbeitsstätte, den Kosten für Bauland und Mieten und der Einwohnerentwicklung abgeleitet werden.

Ein höherer Nutzungsdruck urbaner Grünflächen durch die Zahl der Bürgerinnen und Bürger, ein Mangel erreichbarer peripherer Landschafts- und Naturräume und die Breite der Nutzungsanforderungen können auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ einwirken, weil hier die Durchführung der Pflegemaßnahmen hinsichtlich der Erhaltung der zugedachten Funktionen als Aufgabe angesiedelt ist (vgl. Kapitel 2.4.2 und 3.1.1). Daher kann ein Einfluss auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ vermutet werden. Der Indikator wird über die folgenden Items definiert:

- Item: 4.4.1_Anteil_Fortgezogenen_an_Bevoelkerung_gesamt
  Anteil der Fortgezogenen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.2_Anteil_Zugezogenen_an_Bevoelkerung_gesamt
  Anteil der Zugezogenen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.3_Wachstum_Bevoelkerung_durch_Wanderung
  Veränderung der Gesamtbevölkerung durch Zu- und Fortzug, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.4_Anteil_Berufsauspendler_Erwerbstaetige
  Anteil der Berufsauspendler aus der Kommune an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.5_Einnahme_Zweitwohnsitzsteuer_je_Einwohner
  Höhe der Einnahmen durch die Erhebung einer Zweitwohnsitzsteuer, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.6_Bodenrichtwert_gute_Lage
  Wert baureifer Grundstücke in guter Lage, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.7_Bodenrichtwert_mittlere_Lage
  Wert baureifer Grundstücke in mittlerer Lage, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.8_Bodenrichtwert_einfache_Lage
  Wert baureifer Grundstücke in einfacher Lage, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.9_Durchschnittliche_Wohnungsmiete
  durchschnittliche Mietkosten über alle Größen von Mietwohnungen, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.10_Anteil_Einpendler_an_SvB
  Anteil der Einpendler an den SvB, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.11_Anteil_Auspendler_an_SvB
  Anteil der Auspendler an den SvB, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.12_Pendlersaldo_Bevoelkerung
  Differenz zwischen Einpendlern und Auspendlern, Attraktivität als Wohnort
- Item: 4.4.13_Einwohner_je_ha_Siedlungsflaeche
  Anzahl der Einwohner der Kommune je ha Siedlungsfläche, Dichte der Wohnbevölkerung
- Item: 4.4.14_Anzahl_Wohnungen_auf_Wohnbauflaeche
  Anzahl bestehender Wohnungen je ha Wohnbaufläche, Dichte der Wohnbevölkerung
- Item: 4.4.15_Anzahl_Wohngebaeude_auf_Wohnbauflaeche
  Anzahl bestehender Wohngebäude je ha Wohnbaufläche, Dichte der Wohnbevölkerung
- Item: 4.4.16_Anzahl_Raeume_in_Neubau_2016
  Anzahl erstellter Räume in neu errichteten oder umgebauten Wohnungen in 2016, Dichte der Wohnbevölkerung
- Item: 4.4.17_Wohnflaeche_je_Neubauwohnung_2016
  Größe der in 2016 neu errichteten oder umgebauten Wohnfläche je Wohnungen, Dichte der Wohnbevölkerung

Die Variable „Städtebau“, untergliedert in die Indikatoren „Verstädterungsgrad“, „Bodennutzung“, „städtebauliches Profil“ und „Wohnfunktion“, hat aufgrund der Einbeziehung von urbanen Grünflächen als gestalterische und funktionale Elemente einen direkten Bezug zur Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Insbesondere für die Wohnfunktion ist eine ausreichende Grünversorgung von besonderer Bedeutung. Sie ist jedoch nicht die einzige Funktion, die durch den Städtebau unterstützt wird. Neben der Wohnfunktion spielt auch die Ansiedlung von Industrie und Wirtschaft eine bedeutende Rolle. Durch die Ansiedlung von Unternehmen können sich die Aufgaben, die an das öffentliche Grün gestellt werden, deutlich verschieben (vgl. Kapitel 2.4.1). Allerdings ist das Ziel, Betriebe und Unternehmen in einer Kommune anzusiedeln, nicht ausschließlich Ergebnis des Städtebaus, der die infrastrukturellen Grundlagen schafft. Es geht vielmehr einher mit unterstützenden politischen Maßnahmen. Damit ist die Ausprägung der Unternehmensansiedlung letztlich ein Ergebnis aus städtebaulichen Maßnahmen und aktiven politischen Bemühungen um den Aufbau und Erhalt einer starken kommunalen Wirtschaft. Der Einfluss der wirtschaftlichen Aspekte auf den

„betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ steht im Fokus des folgenden Kapitels.

3.5.4 Items der Variablen „Wirtschaft“

Die Funktion als Wirtschaftsstandort ist für die Kommune ein wichtiger Aspekt. Für die Erledigung der kommunalen Aufgaben dienen Einnahmen aus der Gewerbesteuer den Städten und Gemeinden als Grundlage der Finanzierung. Damit steigt die Bedeutung, sich als attraktiver Standort für die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe anzubieten (vgl. Kapitel 3.1.4). Für das „operative Grünflächenmanagement“ können für die Variable „Wirtschaft“ zwei Abhängigkeiten angenommen werden. Zum einen fördert eine gute Einnahmesituation der Kommune die finanziellen Möglichkeiten für die Grünflächenunterhaltung. Zum anderen ergeben sich durch die Ansiedlung von Industrie- und Wirtschaftsbetrieben spezifische funktionale Anforderungen an die urbanen Grünstrukturen. Diese sind abhängig von der Art der wirtschaftlichen Betätigung und können über die emissionsmindernde Wirkung bis hin zu repräsentativen Ansprüchen ein breites Spektrum umfassen (vgl. Kapitel 2.4.1).

Der erste Indikator „kommunale Einnahmen“ thematisiert die Rentabilität der örtlichen Wirtschaftsstruktur für die Städte und Gemeinden durch entsprechende Steuereinnahmen. Dies kann im Wesentlichen anhand der eingenommenen Gewerbesteuer bewertet werden, die für erwirtschaftete Gewinne der Unternehmen zu entrichten ist (vgl. Kapitel 2.1.5). Der Umsatz der örtlichen Unternehmen kann zusätzlich anhand der anteilig vereinnahmten Umsatzsteuer abgelesen werden. Zusätzlich ist die Wertschöpfung der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze ein Kennwert für das monetäre Potenzial der lokalen Wirtschaft. Die nachfolgenden Items stellen die finanzielle Leistungsfähigkeit der angesiedelten Betriebe dar und sind die Grundlage für die Untersuchung der Fragestellung, inwieweit eine ertragsstarke Wirtschaft auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ Einfluss hat:

- Item: 5.1.1_Gemeindeanteil _Umsatzsteuer_ je_Einwohner
  bei der Kommune verbleibender Anteil der Umsatzsteuer, monetäre Stärke der Wirtschaft
- Item: 5.1.2_Ist_Aufkommen_Gewerbesteuer_je_Einwohner
  Höhe des Gewerbesteueraufkommens je Einwohner, monetäre Stärke der Wirtschaft
- Item: 5.1.3_Grundbetrag_Gewerbesteuer_Einwohner
  Grundbetrag der Gewerbesteuer je Einwohner, monetäre Stärke der Wirtschaft
- Item: 5.1.4_Umsatz_Betriebe_je_Einwohner
  durchschnittlicher Umsatz der örtlichen Betriebe je Einwohner, monetäre Stärke der Wirtschaft
- Item: 5.1.5_Hoehe_Gewerbesteuer_je_Unternehmen
  Höhe der Netto-Gewerbesteuer je Betrieb / Unternehmen, monetäre Stärke der Wirtschaft
- Item: 5.1.6_Hoehe_Gewerbesteuer_je_SvB_am_Arbeitsort
  Höhe der Netto-Gewerbesteuer je Betrieb/Unternehmen, monetäre Stärke der Wirtschaft

Nach der allgemeinen Betrachtung der Ausprägung der Wirtschaft durch die Einnahmepotentiale der Kommune betrachtet der Indikator „Gesundheitswesen“ einen Wirtschaftszweig, der besondere Anforderungen an die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ stellt. Im Rahmen dieser Ausarbeitungen werden hierzu die Bereiche der Kur und Rehabilitation betrachtet. Sie werden fokussiert, weil Kurorte traditionell hohe Anforderungen an die ästhetische Funktion ihrer innerstädtischen Grünflächen stellen (vgl. Kapitel 2.1.4). Damit kann eine intensive Beziehung zwischen dem Vorhandensein von Kur- und Rehabilitationseinrichtungen vermutet werden. Die Items sollen die Bedeutung des Gesundheitswesens für die örtliche Wirtschaft aufzeigen und Abhängigkeiten zwischen der

Ausprägung des Gesundheitswesens und dem „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ aufzeigen.

- Item: 5.2.1_Status_Heilort_in_Kommune
  Status der Kommune oder Teile der Kommune als Heil- oder Erholungsort, Bedeutung als Gesundheitsstandort
- Item: 5.2.2_ Rehaeinrichtungen_vorhanden
  Reha-Einrichtungen in der Kommune vorhanden, Bedeutung als Gesundheitsstandort
- Item: 5.2.3_Ausgaben_Gesundheitsbereich_getätigt
  Ausgaben der Kommunen für die Produktbereiche Gesundheitseinrichtungen, Gesundheitsschutz und -pflege sowie Kur- und Badeeinrichtungen, Bedeutung als Gesundheitsstandort
- Item: 5.2.4_Umsatz_Gesundheitswesen_je_Einwohner
  Umsatz der Betriebe im Gesundheitswesen je Einwohner, Bedeutung als Gesundheitsstandort
- Item: 5.2.5_Anteil_Unternehmen_Q_Gesundheits_und_Sozialwesen
  Anteil der Unternehmen im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.2.6_Anteil_SvB_Q_Gesundheits_und_Sozialwesen
  Anteil der SvB im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur

Der Indikator „strukturelle Ausprägung“ vereint die quantitativen und qualitativen Aspekte der örtlichen Wirtschaftsstrukturen in den Städten und Gemeinden. Für die Entwicklung einer wertigen Wirtschaftsstruktur im Sinne einer Ansiedlung qualifizierter Arbeitsplätze mit einer hohen Wertschöpfung und dem Wachstum der ansässigen Unternehmen, kommt im Wettbewerb um Mitarbeiter der Attraktivität des Betriebsstandortes als Wohnstandort eine zunehmende Bedeutung zu. Das gilt insbesondere für Betriebe, die aufgrund ihrer Tätigkeit keine Standortbindung aufweisen. Sie ist für die verschiedenen Wirtschaftssektoren unterschiedlich zu bewerten.

Der Zusammenhang zwischen der Attraktivität des Wohnstandorts und der Mitarbeitergewinnung besteht in besonderem Maße beim Anwerben hochqualifizierter Beschäftigter. Als Teil des Stadtbilds haben Gestaltung und Pflegequalität der städtischen Grünflächen einen Anteil daran, welches Image des Standorts transportiert wird (vgl. Kapitel 2.5). Die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Wirtschaftssektoren und ihr Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften kann daher Einfluss auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ haben. Dies wird mittels der nachfolgenden Items untersucht:

- Item: 5.3.1_Anzahl_Arbeitsstelle_je_Erwerbstaetiger
  Anzahl SvB am Arbeitsort im Verhältnis zu den Erwerbstätigen in der Kommune, Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune
- Item: 5.3.2_Anzahl_Arbeitsstelle_je_Einwohner
  Anzahl SvB am Arbeitsort im Verhältnis zu den Einwohnern der Kommune, Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune
- Item: 5.3.3_duchschnittliche_Groesse_Nichtwohngebaeude
  durchschnittliche Flächengröße neu errichteter oder umgebauter Nichtwohngebäude, Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune
- Item: 5.3.4_Anzahl_Unternehmen_Betriebe_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der ansässigen Unternehmen und Betriebe in der Kommune je 1.000 Einwohner, Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune
- Item: 5.3.5_Anzahl_Betriebe_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der ansässigen Betriebe in der Kommune je 1.000 Einwohner, Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune

- Item: 5.3.6_Anteil_Hochqualifizierte_Arbeitsort
  Anteil der Hochqualifizierten am Ort der Beschäftigung, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.7_Anteil_Landwirtschaft_an_Bodenflaeche_gesamt
  Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der gesamten Bodenfläche, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.8_Anteil_Wald_an_Bodenflaeche_gesamt
  Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der gesamten Bodenfläche, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.9_Anteil_Beschaeftigte_Primaersektor
  Anteil der Beschäftigten am 1. Sektor: Urproduktion, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.10_Anteil_Beschaeftigte_Sekundaersektor
  Beschreibung: Anteil der Beschäftigten am 2. Sektor: industrielle Produktion, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.11_Anteil_Beschaeftigte_Tertiaersektor
  Beschreibung: Anteil der Beschäftigten am 3. Sektor: Dienstleistungen, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.12_Anteil_Beschaeftigung_Dienstleistungssektor
  Beschreibung: Anteil der Beschäftigten im Bereich Dienstleistungen, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.13_Anteil_Unternehmen_C_Verarbeitendes_Gewerbe
  Anteil der Unternehmen im Bereich verarbeitendes Gewerbe zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item:
  5.3.14_Anteil_Unternehmen_K_Erbringung_Finanz_und_Versicherungsdienstleistungen
  Anteil der Unternehmen im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen
  Anteil der Unternehmen im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.16_Anteil_Unternehmen_R_Kunst_Unterhaltung_Erholung
  Anteil der Unternehmen im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.17_Anteil_Unternehmen_M_Erbringung_freiberuflicher_wissenschaftlicher_technischer_Dienstleistungen
  Anteil der Unternehmen im Bereich der Erbringung freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.18_Anteil_SvB_C_verarbeitendes_Gewerbe
  Anteil der SvB im Bereich verarbeitendes Gewerbe zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.19_Anteil_SvB_K_Erbringung_von_Finanz-_und_Versicherungsdienstleistungen
  Anteil der SvB im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.20_Anteil_SvB_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen
  Anteil der SvB im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.3.21_Anteil_SvB_R_Kunst_Unterhaltung_Erholung
  Anteil der SvB im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur

Ein letzter Indikator für die Variable „Wirtschaft“ ist der „Tourismus“. Für ihn gelten hinsichtlich der Bedeutung der ästhetischen Funktion urbaner Grünflächen die gleichen Ausführungen wie zum Indikator „Gesundheitswesen“. Es kann davon ausgegangen werden, dass mit einem positiven Image als Urlaubs- und Erholungsort ein hoher Anspruch an die Grünflächenunterhaltung einhergeht, weil sie einen urbanen Raum prägen und zu einem

positiven Erscheinungsbild beitragen (vgl. Kapitel 2.4.1). Dadurch kann die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ als zuständige Einheit beeinflusst werden. Die Items für den Indikator „Tourismus“ sind vielfältig. Für die Untersuchung werden folgende Items erhoben:

- Item: 5.4.1_Anteil_Unternehmen_I_Gastgewerbe
  Anteil der Unternehmen im Bereich Gastgewerbe zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.4.2_Anteil_SVB_I_Gastgewerbe
  Anteil der SvB im Bereich Gastgewerbe zu den SvB gesamt der Kommune, Wirtschaftsstruktur
- Item: 5.4.3_Anteil_FeWo_an_Gesamtwohnungsbestand
  Anteil der Ferienwohnungen (FeWo) am Gesamtwohnungsbestand, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.4_Zuordnung_Reisegebiet
  regionale Zuordnung der Kommune zu einem übergeordneten Reisegebiet, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.5_Auszahlungen_Tourismus_je_Einwohner
  Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe Tourismus, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.6_Einnahme_Fremdenverkehr_je_Einwohner
  Höhe der Einnahmen durch die Fremdenverkehrsabgabe, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.7_steuerrelevanter_Umsatz_Gastgewerbe_an_Gesamtumsatz
  Anteil des steuerbaren Umsatzes für Lieferungen und Leistungen im Gastgewerbe am steuerbaren Gesamtumsatz, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.8_steuerrelevanter_Umsatz_Gastgewerbe_je_Einwohner
  Höhe des steuerbaren Umsatzes für Lieferungen und Leistungen im Gastgewerbe je Einwohner, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.9_Anteil_Gaeste_Inland
  Anteil inländischer Gäste an den Gesamtankünften, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.10_Anteil_Gaeste_Ausland
  Anteil ausländischer Gäste an den Gesamtankünften, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.11_Anteil_Beherbergungsbetriebe_an_Gesamtbetrieben
  Anteil der Beherbergungsbetriebe an der Gesamtbetriebszahl der Kommune, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.12_Anzahl_geoeffnete_Herbergen_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der geöffneten Beherbergungsbetriebe je 1.000 Einwohner, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.13_Anteil_Uebernachtung_Hochsommer_an_Veg-periode
  Anteil der Übernachtung innerhalb des Zeitraumes Juni bis August an Übernachtung im Zeitraum April bis Oktober, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.14_Anteil_Uebernachtung_Hochsommer_an_Jahresuebernachtung
  Anteil der Übernachtung innerhalb des Zeitraumes Juni bis August an Übernachtung im Jahr gesamt, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.15_Anteil_Uebernachtung_Vegetationsperiode
  Anteil der Übernachtung innerhalb des Zeitraumes April bis Oktober an Übernachtung im Jahr gesamt, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.16_Anteil_Uebernachtung_Winter
  Anteil der Übernachtung innerhalb des Zeitraumes Januar bis März und November bis Dezember an Übernachtung im Jahr gesamt, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.17_Anzahl_Uebernachtungen_je_Einwohner
  Anzahl der Übernachtung im Jahr gesamt je Einwohner, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.18_Anzahl_Betten_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der vorhandenen Betten in Beherbergungsbetrieben je 1.000 Einwohner, Bedeutung des Tourismus

- Item: 5.4.19_Auslastungsgrad_Betten
  Auslastung der vorhandenen Betten in Beherbergungsbetrieben, Bedeutung des Tourismus
- Item: 5.4.20_durchschnittliche_Aufenthaltsdauer_Gaeste
  durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste, Bedeutung des Tourismus

Die mit dem Strukturwandel in der Wirtschaft einhergehende Verschiebung der relevanten Standortfaktoren lässt der Bedeutung innerstädtischer Grünflächen und damit der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ zunehmendes Gewicht zukommen (vgl. Kapitel 2.5.2). Es ergeben sich hinsichtlich der Bedeutung der Kommune als Wohnort für Beschäftigte von ansässigen Unternehmen Überschneidungen mit dem Indikator „Wohnfunktion“ der Variablen „Städtebau“. Durch die Merkmale „Qualifikation der Beschäftigten“ und ihrer Gehaltsstruktur ergeben sich darüber hinaus ebenfalls Schnittmengen mit der Variablen „Sozialstruktur“. Sie wird im nachfolgenden Kapitel behandelt.

3.5.5 Items der Variablen „Sozialstruktur“

Ausgehend von der Entwicklung des Ruhrgebiets, das nach der Hochzeit der Kohle- und Stahlindustrie einen Strukturwandel durchlebt und wegen des Fehlens weicher Standortfaktoren, wie einer attraktiven Landschaft und einer ausreichenden Durchgrünung der Städte, im Wettbewerb um die zukunftsfähigen Wirtschaftszweige das Nachsehen hatte (vgl. Kapitel 2.5.2), ist die Attraktivität von Städten und Gemeinden ein wichtiger Faktor für die Ansiedlung qualifizierter Beschäftigter. Die potenzielle Verbindung mit der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ wurde bereits bei der Behandlung des Indikators „Wohnfunktion“ der Variablen „Städtebau“ und des Indikators „Einkommensstruktur“ der Variablen „Wirtschaft“ detailliert behandelt. Davon ausgehend thematisiert die Variable „Sozialstruktur“ die Zusammensetzung der Bevölkerung der Städte und Gemeinden hinsichtlich der Zugehörigkeit zu ausgewählten sozialen Gruppen und den Einkommensschichten. Die Betrachtung richtet sich auf die Kommune als Wohnort. Es sollen Rückschlüsse dahingehend möglich sein, inwieweit die Anforderungen der jeweiligen sozialen Gruppen und Einkommensschichten an ihren Wohnstandort Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ haben.

Das „soziale Gefüge“ ist der erste Indikator der Variablen „Sozialstruktur“. Dabei handelt es sich um die Betrachtung verschiedener Gruppen mit unterschiedlichem Bezug und Ansprüchen an urbane Grünflächen. Erhoben wird der Anteil verschiedener Altersgruppen, die ein unterschiedliches Nutzungsverhalten von Grünanlagen aufweisen. Auch die Auswirkungen der Anforderungen durch Familien mit Kindern werden im Rahmen der Auswertung untersucht. Daneben wird über die Wohnsituation der Bevölkerung abgeleitet, inwieweit die Einwohner einer Kommune auf privates Grün zurückgreifen können oder auf öffentliche Grünflächen angewiesen sind und sich dementsprechend der Nutzungsdruck der Grünflächen erhöht (vgl. Kapitel 3.1.4). Letztlich fließt auch die Intensität der Hundehaltung in den Kommunen in die Betrachtung ein, weil die Gruppe der Hundehalter öffentliche Grünflächen intensiv nutzt. Der Indikator „soziales Gefüge“ wird im Rahmen dieser Ausarbeitung über folgende Items definiert:

- Item: 6.1.1_Durchschnittsalter
  Durchschnittsalter der Bevölkerung, soziale Gruppe nach Alter
- Item: 6.1.2_Jugendquotient_unter_20_Jahre
  Anteil der Jugendlichen unter 20 Jahre im Verhältnis zur Gruppe der 20-64 jährigen, soziale Gruppe nach Alter
- Item: 6.1.3_Altenquotient_ueber_65_Jahre
  Anteil der Senioren ab 65 Jahre im Verhältnis zur Gruppe der 20-64 jährigen, soziale Gruppe nach Alter

- Item: 6.1.4_Haushalte_mit_Kindern
  Anteil der Haushalte mit Kindern, soziale Gruppe Familie
- Item: 6.1.5_Wohnflaeche_je_Person
  Größe der verfügbaren Wohnfläche je Person, soziale Gruppe Verfügbarkeit Grün
- Item: 6.1.6_Wohnungen_Ein-_Zwei-_Familienhaeuser
  Anteil der Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern, soziale Gruppe Verfügbarkeit Grün
- Item: 6.1.7_Anteil_Hochqualifizierte_Wohnort
  Anteil der Hochqualifizierten am Wohnort, Gruppe sozial Privilegierter
- Item: 6.1.8_Hundesteuer_erster_Hund
  Höhe der zu zahlenden Hundesteuer für den Besitz des ersten Hundes, Nutzergruppe Hundehalter
- Item: 6.1.9_Einnahme_Hundesteuer_je_Einwohner
  Höhe der Einnahmen durch die Erhebung einer Hundesteuer je Einwohner, Nutzergruppe Hundehalter
- Item: 6.1.10_Hunde_je_1.000_Einwohner
  Anzahl steuerlich erfasster Hunde in Bezug auf die Anzahl an Einwohnern, Nutzergruppe Hundehalter
- Item: 6.1.11_Hunde_je_ha_Gemeindeflaeche
  Anzahl steuerlich erfasster Hunde je ha Gemeindefläche, Nutzergruppe Hundehalter
- Item: 6.1.12_Hunde_je_ha_Gruenflaeche
  Anzahl steuerlich erfasster Hunde je ha Grünfläche, Nutzergruppe Hundehalter

Die soziale Struktur einer Kommune spiegelt sich auch im Indikator „Einkommensstruktur“ wider. Durch eine gute Einkommenssituation der Einwohner können die Städte und Gemeinden aufgrund ihres Anteils an der Einkommensteuer höhere Einnahmen erzielen. Sinkt durch eine allgemein gute Einkommenssituation der Bevölkerung die Ausgabenlast der Kommune für Sozialleistungen, dann verfügt die öffentliche Hand über eine größere finanzielle Beweglichkeit. Damit spielt der Verdienst der Einwohner eine wichtige Rolle für die Kommunen, um eine ausreichende Finanzgrundlage für die Bewältigung ihrer Aufgaben zu sichern. Die Einkommenssituation und die Ausgabenlast können die Möglichkeiten der Grünunterhaltung beeinflussen (vgl. Kapitel 3.1.4). Neben den monetären Auswirkungen für die Städte und Gemeinden werden auch innerhalb dieses Indikators die verschiedenartigen Ansprüche der Einkommensschichten an die Grünversorgung untersucht. Der Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ wird damit zum einen durch die Verfügbarkeit finanzieller Mittel und zum anderen durch die Ansprüche der Nutzer öffentlicher Grünanalgen vermutet. Der Indikator beinhaltet daher Kennwerte zum Einkommen der Bevölkerung, zu den Ausgaben der Kommune im Sozialbereich und den Möglichkeiten für die Städte und Gemeinden, Finanzmittel über Steuern und Abgaben zu generieren. Es werden nachfolgende Items erhoben:

- Item: 6.2.1_Anteil_Arbeitslose_an_SvB
  Anteil der Arbeitslosen an den SvB, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.2_ALG_II_Quote
  Anteil der Arbeitslosengeld II (ALG II) Empfänger, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.3_Anzahl_geringfuegig_Beschaeftigte_je_1.000_Einwohner
  Anzahl geringfügig Beschäftigter am Wohnort je 1.000 Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.4_Kaufkraft_je_Haushalt
  verfügbares Einkommen je Haushalt, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur

- Item: 6.2.5_Haushalte_niedriges_Einkommen
  Haushalte mit niedrigem Einkommen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.6_Haushalte_hohes_Einkommen
  Haushalte mit hohem Einkommen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.7_SGB_II_Quote
  Anteil der Empfänger nach SGB II, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.8_Mindestsicherungsquote
  Anteil der Empfänger von Leistungen der Mindestsicherung, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.9_Auszahlungen_SGBII_Einwohner
  Höhe der Auszahlungen für Leistungen des SGB II je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.10_Anzahl_reine_Wohngeldhaushalte_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der reinen wohngeldempfangenden Haushalte je 1.000 Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.11_Anzahl_teilweise_Wohngeldhaushalte_je_1.000_Einwohner
  Anzahl der teilweise wohngeldempfangenden Haushalte je 1.000 Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.12_Einkommen_unter_25tsd
  Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen unter 25 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.13_Einkommen__25tsd_bis_50tsd
  Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen zwischen 25 Tsd. und 50 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.14_Einkommen_ueber_50tsd
  Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen über 50 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.15_Spitzenverdiener_ueber_125tsd
  Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen über 125 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.16_Geringverdiener_unter_10tsd
  Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen unter 10 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.17_Einkommen_je_Steuerpflichtigem
  durchschnittliches Einkommen je Lohn- und Einkommensteuerpflichtigem, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.18_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_je_Gruenflaeche
  gemeindlicher Anteil an der abgeführten Einkommensteuer verteilt auf die Fläche der Grünanlagen, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.19_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_je_Siedlungsflaeche
  gemeindlicher Anteil an der abgeführten Einkommensteuer verteilt auf die Siedlungsfläche, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.20_Ist_Grundsteuer_A_je_Einwohner
  Ist-Aufkommen der Grundsteuer A je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur

- Item: 6.2.21_Ist_Grundsteuer_B_je_Einwohner
  Ist-Aufkommen der Grundsteuer B je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.22_Grundbetrag_Grundsteuer_A_Einwohner
  Grundbetrag der Grundsteuer A je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.23_Grundbetrag_Grundsteuer_B_Einwohner
  Grundbetrag der Grundsteuer B je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.24_Steuereinnahmekraft_Einwohner
  Steuereinnahmekraft je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.25_Realsteueraufbringungskraft_Einwohner
  Steuereinnahmekraft zuzüglich gemeindliche Anteile der Umsatz- und Einkommensteuer und abzüglich der Gewerbesteuerumlage je Einwohner, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.26_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_Einwohner
  bei der Kommune verbleibender Anteil der Einkommensteuer, Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur
- Item: 6.2.27_Auszahlungen_Asylbewerber_Einwohner
  Höhe der Auszahlung von Mitteln nach AsylbLG je Einwohner, Auswirkungen durch Belastungen bei Pflichtaufgaben

Die Items der Variablen „Sozialstruktur“ verdeutlichen, dass die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ im Wesentlichen durch zwei verschiedene Bereiche tangiert wird. Zum einen spielen die finanziellen Möglichkeiten der Kommune eine wichtige Rolle. Diese ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Einnahmen und der finanziellen Belastung durch Pflichtaufgaben. Zum anderen erfordern die unterschiedlichen Anforderungen der Nutzer eine Reaktion des „operativen Grünflächenmanagements“. Infolge des Einflusses auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ wird auch ein Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ der Organisationseinheit vermutet und im Rahmen dieser Arbeit untersucht. Letztlich ergeben sich auch bei der Variablen „Sozialstruktur“ Abhängigkeiten zu den anderen Variablen der „äußeren Einflüsse“. So ist das soziale Gefüge einer Stadt letztlich das Ergebnis politischer, städtebaulicher und wirtschaftlicher Ereignisse und Maßnahmen.

Der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ kommt aber noch eine zusätzliche Besonderheit zu. Es kann nicht allein auf technische Aufgaben reduziert werden. Durch die Arbeit mit Pflanzen besteht eine Abhängigkeit zum vorherrschenden Klima. Auch wenn im urbanen Raum durch bauliche Eingriffe die Standorte der Pflanzen anthropogen beeinflusst wurden und die klimatischen Bedingungen infolge der Bebauung und der Versiegelung von Flächen von denen der freien Landschaft abweichen, ist die Witterung ein Faktor, der die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ in vielfältiger Weise bestimmt (vgl. Kapitel 2.4.1 und 2.4.2). Dieser Einfluss ist ebenfalls Bestandteil der Untersuchung und wird innerhalb des nachfolgenden Kapitels eingehend beschrieben.

3.5.6 Items der Variablen „Umwelt“

Die Variable „Umwelt“ ist innerhalb dieser Ausarbeitung wegen ihrer großräumigen Betrachtung im Kontext mit den bisher beschriebenen Variablen der „äußeren Einflüsse“ als unabhängig zu sehen. Dies weicht insofern von den bisher beschriebenen Zusammenhängen ab, weil diese entweder ein Ergebnis der Auswirkungen anderer Variablen darstellten, wie bspw. die Umsetzung städtebaulicher Maßnahmen infolge politischer Entscheidungen, oder zumindest inhaltliche Abhängigkeiten und Schnittmengen bestehen, wie zwischen den Maßnahmen des Städtebaus für die Stärkung der Wohn- oder Wirtschaftsfunktion einer Kommune. Die Variable

„Umwelt“ steht dagegen weitgehend losgelöst von den anderen Variablen[12] und ist dem inhaltlichen Bezug des „operativen Grünflächenmanagements“ zu natürlichen Gestaltungselementen, wie bspw. Stauden und Gehölzen geschuldet. Dies begründet eine starke Abhängigkeit vom vorherrschenden Klima (vgl. Kapitel 2.4.2). Hierin wird das Potenzial vermutet, auch den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ zu beeinflussen.

Ein Indikator der Variablen „Umwelt“ ist die „räumliche Lage“. Die Charakteristik des Natur- und Klimaraumes, der die topographische Lage der Kommune einschließt, bestimmt bspw. die Länge und Intensität der Vegetationsperiode. Sie wird maßgeblich durch das vorherrschende Klima beeinflusst. Dadurch wird auch die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ hinsichtlich der Unterhaltung der Vegetation berührt. Innerhalb der räumlichen Anordnung der Kommunen ergeben sich in NRW unterschiedliche Gegebenheiten. Deren Einfluss auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ soll anhand der folgenden Items untersucht werden:

- Item: 7.1.1_Vegetationsbeginn
  Beginn der Vegetation gemessen an der Blüte der Sal-Weide, Angabe in Tage des Jahres
  Bearbeitung: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung
  Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.2_Zuordnung_Grosslandschaften
  Lage der Kommune innerhalb der Großlandschaften, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.3_naturraeumliche_Haupteinheit
  Lage in einer naturräumlichen Haupteinheit (1- und 2-Steller), Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.4_mittlere_Hoehe_NN
  mittlere Höhe über dem Meeresspiegel, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.5_geo_Laengengrad
  mittlerer geographischer Längengrad, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.6_geo_Breitengrad
  mittlerer geographischer Breitengrad, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.1.7_Laenge_Vegetationsperiode
  Dauer Vegetationsperiode beginnend mit der Blüte der Sal-Weide bis zur Einfärbung der Blätter der Stiel-Eiche, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage

Der zweite Indikator „Klima“ forciert die Betrachtung der Merkmale Temperatur und Niederschlag. Für das Wachstum der Vegetation ist die Niederschlagsverteilung maßgeblich. Insbesondere im Sommer stagniert bei fehlendem Niederschlag das Vegetationswachstum. Eine direkte Auswirkung auf die Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements kann das hinsichtlich der Pflegedurchgänge, wie bspw. bei der Gebrauchsrasenmahd haben. Dagegen kann regelmäßig auftretende Trockenheit zu einem erhöhten Aufwand für das Gießen der Pflanzen führen. Die beschriebenen Effekte werden durch vorherrschende Temperaturen verstärkt oder abgemildert. Die nachfolgenden Items werden erhoben, um die Auswirkungen

[12] Nicht Teil der Betrachtung innerhalb der Variablen „Umwelt“ sind klimatische Besonderheiten der Städte und Gemeinden, die den Aufbau spezifischer Wirtschaftszweige begünstigen. Beispielhaft ist hierfür die
Wintersportindustrie der Mittelgebirgsregionen zu nennen. Derartige Auswirkungen fließen in den Indikator „Tourismus“ der Variablen „Wirtschaft“ ein.

von Niederschlag und Temperatur auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ zu untersuchen:

- Item: 7.2.1_Jahresniederschlagsmenge
  Beschreibung: Jahresniederschlagsmenge der Kommune, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.2_Niederschlagsmenge_Sommer
  Beschreibung: Menge des Niederschlags im Sommer, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.3_Anzahl_Schneetage
  Beschreibung: Anzahl der Tage mit Schneefall, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.4_mittlere_Temperatur_Jahr
  durchschnittliche Lufttemperatur im Jahr, Angabe in °C, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.5_mittlere_Temperatur_Sommer
  durchschnittliche Lufttemperatur im Sommer, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.6_Gradtage_Jahr
  Anzahl der Heiztage durch Summe der Temperaturdifferenz und der Einwirkungsdauer, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.7_Anzahl_Sommertage
  durchschnittliche Anzahl an Sommertagen, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.8_Anzahl_Frosttage
  durchschnittliche Anzahl an Frosttagen, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage
- Item: 7.2.9_Anzahl_heisse_Tage
  durchschnittliche Anzahl an heißen Tagen, Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage

Eine Besonderheit ergibt sich bei der Erhebung der Daten für die vorangegangenen Items und weicht dahingehend auch vom Vorgehen der Datenerhebung für Items anderer Variablen ab. Für die betrachteten Gebiete liegen keine Durchschnittswerte vor, auf die für die Gegenüberstellung der Städte und Gemeinden hätte zurückgegriffen werden können. Grundlage für die Datenerhebung ist damit die Auswertung spezifischer Klimakarten, die themenabhängig die Verteilung unterschiedlicher Kategorien abbilden. In Verbindung mit den kommunalen Gebietsgrenzen erfolgt die Ermittlung der Werte visuell. Die Eingruppierung der Teilnehmer in die verschiedenen Kategorien erfolgte aufgrund der jeweils ermittelten vorherrschenden Kategorie, die flächenmäßig den größten Anteil der Gesamtfläche darstellt. Sofern mehr als zwei Kategorien innerhalb des Untersuchungsgebiets vorgefunden wurden, wurde die Kommune der mittleren Kategorie zugeordnet, die aufgrund der eigenen Anteile und des Verhältnisses der oberen und unteren Kategorie als Mittel angenommen wird.

Mit der Erhebung der Items zu den Variablen der „äußeren Einflüsse“ ist die Datenerhebung abgeschlossen. Es schließt sich die statistische Auswertung der kommunalspezifischen Daten zum „betrieblichen Erfolg“ hinsichtlich seiner Abhängigkeiten mit den „inneren Einflüssen“ und „äußeren Einflüssen“ an. Neben der Auswahl eines geeigneten statistischen Verfahrens beinhaltet das auch die Aufbereitung der Datensätze für eine EDV-gestützte Auswertung. Die dafür notwendigen Arbeitsschritte werden im folgenden Kapitel beschrieben.

3.6 Statistische Auswertung

In den vorhergegangenen Kapiteln wurde, ausgehend von der Definition der theoretischen Begriffe „betrieblicher Erfolg“, „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“, das inhaltliche Vorgehen der Operationalisierung und der Datenerhebung beschrieben. Dabei wurde die Auswahl der erhobenen Items qualitativ und quantitativ hergeleitet. Darauf aufbauend werden nachfolgend die Prozesse erläutert, die für die Aufbereitung und Auswertung der Datensätze erforderlich sind. Ausgehend von der aufgestellten These und den daraus abgeleiteten Hypothesen bilden die Daten zum „betrieblichen Erfolg“ (vgl. Kapitel 3.3) innerhalb der statistischen Auswertung die abhängigen Variablen. Abhängige Variablen sind diejenigen, bei denen eine Beeinflussung durch andere, unabhängige Variablen vermutet werden (BERGER-GRABNER 2016, S. 120 f.). Abbildung 44 zeigt die Zusammensetzung der abhängigen und unabhängigen Variablen.

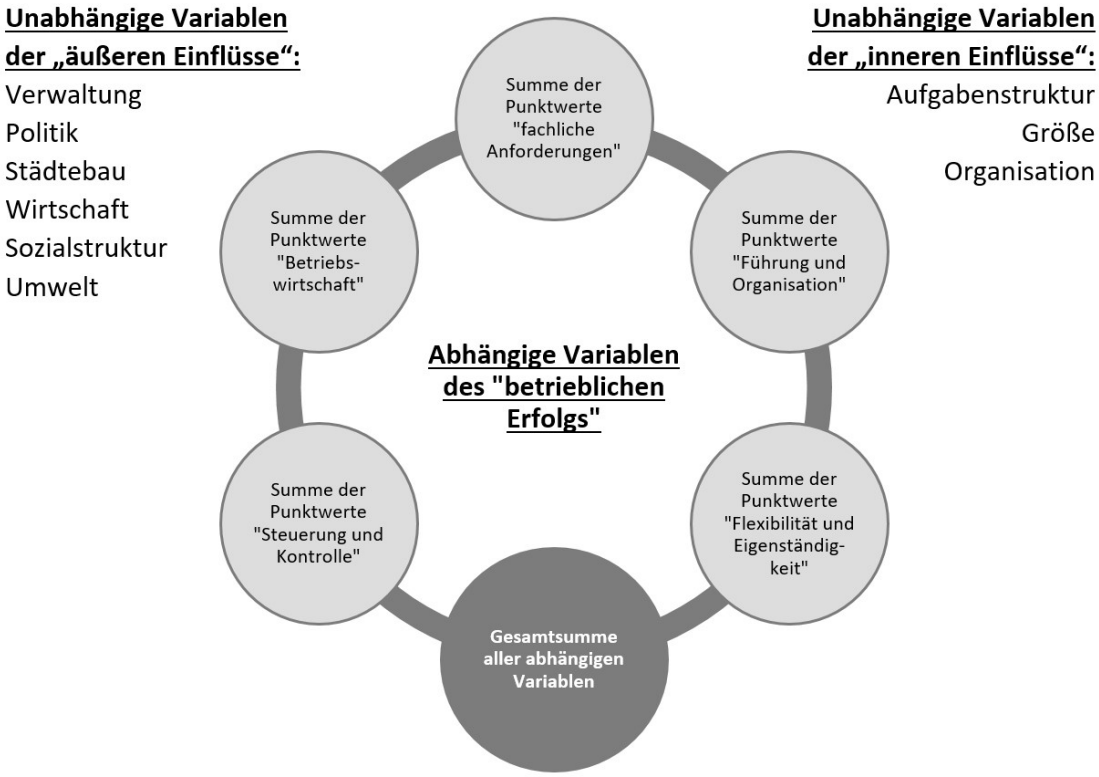


Abbildung 44: Abhängige und unabhängige Variablen in der statistischen Auswertung

Die sechs abhängigen Variablen werden durch die neun unabhängigen Variablen, bestehend aus den drei Variablen der „inneren Einflüsse“ und den sechs Variablen der „äußeren Einflüssen“ (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5) ergänzt. Von ihnen werden Einwirkungen auf die abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ des „operativen Grünflächenmanagements“ vermutet. Die bestehende Abhängigkeit nachzuweisen ist Ziel der statistischen Auswertung. Hierzu wird das Verfahren der deskriptiven Statistik und der logistischen Regression angewendet. Die Aufbereitung der Daten für die weitergehende Bearbeitung, die erforderlichen Prüfungsverfahren zur Bewertung der Datenqualität und die Auswahl des statistischen Verfahrens sind Inhalte der folgenden Kapitel.

3.6.1 Aufbereitung der abhängigen Variablen

Die Items der Befragung der Städte und Gemeinden zum „betrieblichen Erfolg“, die die Basis der abhängigen Variablen bilden, sind ohne eine weitere Aufbereitung für eine statistische Auswertung nicht nutzbar. Elementar ist daher die Herstellung einer übergreifenden Vergleichbarkeit. Hierzu dient die Operationalisierung der Items. Das ist im Besonderen für die

Bildung der abhängigen Variablen von Bedeutung, weil die Antwortmöglichkeiten der Umfrage nicht als metrische Werte, sondern wegen ihrer textlichen Ausgestaltung nur als nominalskalierte Werte vorliegen[13]. (vgl. Kapitel 3.3). Die nominalskalierten Werte werden durch die Zuordnung eines ordinalen Skalenniveaus operationalisiert. Die entstehenden Kategorien besitzen zueinander jeweils einen gleichmäßigen Abstand in Höhe von einem Punktwert.

Es ergibt sich durch die Summenbildung aller Items eine Amplitude von 456 Punkten zwischen dem erreichbaren Optimum von 114 Punkten und dem max. Pessimum von 570 Punkten. Der geringste Punktwert stellt dabei den größtmöglichen „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ dar. Für die spätere statistische Auswertung sind nur die gebildeten Summen der einzelnen abhängigen Variablen von Bedeutung. Die Auswertung von Summenwerten auf der Ebene der Indikatoren oder einzelner Items erfolgt nicht. Tabelle 11 zeigt die sechs abhängigen Variablen mit ihren spezifischen Punktwerten.

Tabelle 11: Punktwerte (min. / max.) der abhängigen Variablen

Items / Fragenbatterien	Fachliche Anforderungen	Führung und Organisation	Flexibilität und Eigen-ständigkeit	Steuerung und Kontrolle	Betriebs-wirtschaft	Gesamt-ergebnis
Min. Punktzahl Summe (1Pkt., entspricht Optimum)	8	38	23	34	11	114
Max. Punktzahl Summe (5 Pkt., entspricht Pessimum)	40	190	115	170	55	570

Die Items, welche aufgrund einer fehlenden Markierung einer Antwort mit „k. A.“ verzeichnet werden, weisen keine messbaren Werte auf und werden bei der Summenbildung nicht berücksichtigt. Die dadurch entstehenden Datenlücken führen bei der Bearbeitung dazu, dass die betroffene Variable, der das unbeantwortete Item zugeordnet ist sowie das Gesamtergebnis nicht ermittelt werden können. Die hiervon betroffenen Kommunen werden bei der Auswertung nur hinsichtlich ihrer vollständig beantworteten Variablen ausgewertet. Damit kann die Stichprobengröße (N) zwischen den Variablen schwanken.

Zur Ermittlung der Summenwerte werden die Inhalte der zurückgesendeten Fragebögen in eine Excel-Tabelle übertragen (vgl. Kapitel 3.3). Hierzu wird der Datensatz einer Kommune als fortlaufender Eintrag in eine Zeile geschrieben. Die von den Teilnehmern markierten Antworten des Fragebogens werden in der Spalte der jeweiligen Frage mit dem Punktwert in die Excel-Tabelle eingetragen, welcher der Antwort im Fragebogen entspricht. Die Eintragungen erfolgen in der Reihenfolge des Eingangs der rückgesendeten Fragebögen. Den teilnehmenden Städten und Gemeinden werden für die weitere Bearbeitung fortlaufende Zahlen von 1 bis 64 zugeordnet, die innerhalb der Forschungsarbeit als Identifikationsnummern (ID) dienen. Sie stellen die Anonymität der Teilnehmer im Prozess der Auswertung und der späteren Präsentation der Forschungsergebnisse sicher. Dieser Schritt ist erforderlich, weil im Rahmen der Befragung auch Schwächen der Organisation des „operativen Grünflächenmanagements“ zu benennen sind. Um hier wahrheitsgemäße Antworten zu erhalten, ist die dauerhafte Gewährleistung der Anonymität für viele Städte und Gemeinden eine wichtige Bedingung für die Teilnahme. Einer rein anonymen Erhebung steht entgegen, dass für die Zuordnung der unabhängigen Variablen, wie bspw. die Zugehörigkeit zu einem Regierungsbezirk oder die Lage innerhalb eines Naturraumes, die teilnehmenden Kommunen bekannt sein müssen. Die anonymisierte Behandlung der Angaben wurde gegenüber den Städten und Gemeinden von

[13] Eine Ausnahme bilden die erhobenen Kennzahlen. Sie liegen als metrische Skalenwerte vor. Ihre Aufbereitung wird im Verlauf des aktuellen Kapitels erläutert.

Beginn an als wesentliches Merkmal der Erhebung kommuniziert. Die aufbereiteten Rohdaten zeigt Tabelle 12.

Tabelle 12: Aufbereitung der Daten aus der Befragung der Kommunen in einer Excel-Tabelle

ID	Frage_21	Frage_22	Frage_23	Frage_24	Frage_25	Frage_26	Frage_27	Frage_28	Frage_311	Frage_312_a	Frage_312_b	Frage_313	Frage_314	Frage_321	Frage_322	Frage_323	Frage_324	Frage_325	Frage_326	Frage_327	Frage_331	Frage_332	Frage_333	Frage_334_a	Frage_334_b	Frage_334_c	Frage_335	Frage_336	Frage_337	Frage_341_a	Frage_341_b	Frage_342	Frage_343	Frage_344	Frage_351	Frage_352	Frage_353	Frage_354	Frage_361	Frage_362_a	Frage_362_b	Frage_363_a	Frage_363_b
1	3	3	1	5	2	2	5	2	5	2	2	3	3	2	1	2	3	3	3	3	2	2	2	3	2	2	3	3	3	2	2	2	3	1	3	3	3	4	2	3	3	3
2	2	4	1	1	4	3	4	4	5	5	5	4	5	1	2	3	4	4	4	3	4	3	2	2	3	3	3	2	3	3	4	2	4	2	2	3	2	2	3	2	4	3	2
3	3	3	2	4	3	2	3	2	5	5	5	5	3	2	2	2	2	2	4	3	5	3	2	2	2	2	3	2	2	2	2	3	2	1	3	3	2	3	4	2	2	1	3
4	3	4	1	2	1	1	3	3	3	1	1	1	3	2	1	2	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	4	3	1	2	4	2	3	3	3	3	3
5	2	2	2	2	2	1	4	2	5	5	5	2	3	2	1	2	3	2	5	ka	2	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	3	2	2	3	1	2	4	2	3	2	3
6	2	3	1	2	4	1	4	1	4	1	1	3	2	3	1	1	3	2	3	3	4	3	2	2	3	3	4	2	3	2	3	4	3	5	4	3	2	3	3	2	3	2	4
7	2	3	1	5	3	3	4	4	4	2	2	2	5	2	2	2	3	2	4	3	2	2	2	2	3	3	3	5	4	2	4	5	5	1	4	4	3	3	2	3	3	2	4
8	3	5	1	4	4	3	3	1	5	5	5	4	5	2	1	2	3	2	4	3	5	3	3	2	2	3	4	2	3	2	2	4	4	1	4	4	1	3	4	2	2	3	3
9	2	3	1	5	2	3	3	3	5	1	1	4	4	2	1	2	3	2	2	2	2	2	1	2	2	2	3	2	1	2	2	2	2	3	3	3	1	2	4	2	2	2	3
10	3	4	1	4	4	3	4	2	3	1	1	5	4	1	2	5	3	2	3	4	3	3	2	1	3	3	3	2	3	3	3	4	2	1	3	3	2	2	4	2	2	1	3
11	3	4	1	5	4	4	4	2	3	2	2	1	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	2	2	2	3	1	2	2	2	3	3	3	2	2	4	2	2	4	2	2	3	4
12	4	4	2	1	4	3	5	1	4	2	2	1	4	1	2	2	2	2	3	3	4	2	4	1	3	3	3	4	4	1	3	5	3	2	3	3	3	3	4	3	3	3	4
13	3	4	1	5	3	2	3	2	2	1	1	5	3	2	1	2	2	2	3	3	3	2	2	2	2	3	2	3	3	2	4	3	3	3	3	3	1	2	2	1	1	1	4

Nach der Aufbereitung und Übernahme der Datensätze wurde das Teilnehmerfeld in Bezug auf die übergreifende Vergleichbarkeit geprüft. Städte und Gemeinden, welche entgegen der Definition keine eigene operative Grünflächenunterhaltung durchführen (vgl. Kapitel 3.1.1) werden für die weitere Auswertung ausgeschlossen. Gleiches gilt für Kommunen, die aufgrund einer interkommunalen Kooperation die Grünunterhaltung nicht ausschließlich mit eigenen Mitteln durchführen, sondern gemeinsame betriebliche Strukturen mit der kooperierenden Kommune betreiben. Wegen der daraus resultierenden Abgrenzungsproblematik der unabhängigen Variablen der „äußeren Einflüsse“ kann auch diese Gruppe bei der Auswertung der Daten nicht berücksichtigt werden. Unberücksichtigt bleiben ebenfalls die Rückmeldungen, die nach dem festgelegten Rückmeldeschluss[14] eingereicht wurden. Die Kommunen, die nach der Prüfung verbleiben, bilden die Stichprobe N. Sie bilden die Datenbasis für alle weiteren Arbeitsschritte.

Der Dateneingabe und –prüfung schließt sich die Summenbildung an, welche die Operationalisierung der abhängigen Variablen abschließt. Hierzu werden die eingetragenen Punktwerte der, den Variablen zugeordneten Items addiert und in einer separaten Spalte der Tabelle ausgewiesen. Die Teilsummen der Variablen werden danach zu einer Gesamtsumme addiert, die den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ kennzeichnet. Auch diese Werte werden in einer eigenen Spalte dokumentiert. Während die beschriebenen Prozessschritte für die nominalskalierten Werte der abhängigen Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“, „Steuerung und Kontrolle“ sowie dem ersten Teilabschnitt der Variablen „Betriebswirtschaft“[15] erfolgen, erfordern die metrischen Daten der Items der Variablen „Betriebswirtschaft“ eine differenzierte Zuordnung der Punktwerte. Durch ihre Operationalisierung werden sie ebenfalls in das beschriebene ordinale Skalenniveau überführt. Tabelle 13 zeigt die Ansätze der Operationalisierung der metrischen Items, die im weiteren Verlauf des Kapitels detailliert beschrieben werden.

[14] Die Rückmeldefrist wurde bereits im Anschreiben vermerkt und innerhalb der ersten Seite des Fragebogens nochmals benannt. Sie wurde auf den 22.09.2017 festgelegt. Um jeder Kommune die gleichen Bearbeitungsbedingungen zu gewährleisten, wurde das Datum als Ausschlussfrist definiert. Betroffen von diesem Ausschluss war lediglich eine Kommune.

[15] Die Items der Variablen „Betriebswirtschaft“ weisen unterschiedliche Skalenniveaus auf. Der erste Teil erfasst durch die Antwortgestaltung nominalskalierte Werte (Fragebogen, Kapitel 6.1). Der zweite Teil erfragt metrische Kennzahlen zu Personal, Leistungen und Maschinen der Grünunterhaltung (Fragebogen, Kapitel 6.2 - 6.4).

Tabelle 13: Operationalisierung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen

Kennzahl	Berechnung	1 Pkt.	2. Pkt.	3. Pkt.	4.Pkt.	5 Pkt.
6.2.1 Facharbeiter-quote	Formel für Abstufung: (max. Wert - min Wert) / 4 Berechnung der Amplitude: (100 % - 10,53 %) / 4 = 22,37	100 % - 77,63 %	77,62 % - 55,26 %	55,25 % - 32,89 %	32,88 % - 10,52 %	„k. A.“
6.2.2 Durchschnitts-alter	Formel für Abstufung: (max. Wert - min Wert) / 4 Berechnung der Abstufung: (59 Jahre-33 Jahre) / 4 = 6,5 Jahre	39,4 Jahre - 33,0 Jahre	45,9 Jahre - 39,5 Jahre	52,4 Jahre - 46,0 Jahre	59 Jahre - 52,5 Jahre	„k. A.“
6.3.1 Produktiv-stundenquote	Formel für Abstufung: (max. Wert - min Wert) / 4 Berechnung der Abstufung: (83,10 % - 46,4 %) / 4 = 9,18	83,1 % - 73,93 %	73,92 % - 64,75 %	64,74 % - 55,58 %	55,57 % - 46,40 %	„k. A.“
6.3.2 Unterhaltungs-kosten je m² Grün (wertig)	Formel für Abstufung: (1,20€/m²/Jahr - min Wert) / 3 Berechnung der Abstufung: (1,20 € - 0,19 €) / 3 = 0,34 €	> 1,20 €	1,19 € - 0,86 €	0,85 € - 0,53 €	0,52 € - 0,19 €	„k. A.“
6.4.1 Investitions-kosten zu Anschaffungs-kosten	Formel für Abstufung: 10 % +/-halbe Standardabweichung Berechnung der Abstufung: nach unten: 10 % - 2,374 = 7,626 nach oben: 10 % + 2,374 = 12,374	7,6 % - 12,4 %	7,5 % - 5,2 % und 12,5 % - 14,8 %	5,1 % - 2,8 % und 14,9 % - 17,2 %	2,7 % - 0,4 % und 17,3 % - 19,6 %	„k. A.“
6.4.2 Reparatur-kosten zu Anschaffungs-kosten	Formel für Amplitude: Untergrenze Wertebereich / 4 Berechnung der Amplitude: 8 % / 4 = 2 %	8 % - 12 %	7,9 % - 6 % und 12,1 % - 14 %	5,9 % - 4 % und 14,1 % - 16 %	< 4 % und >16 %	„k. A.“

Wesentlich für die Operationalisierung der metrischen Items ist die nummerische Breite, über welche sich die anzuwendenden Kategorien erstrecken. Sie ergeben sich aus der Amplitude zwischen dem kleinsten und dem größten angegebenen Wert. Sofern eine mehrdimensionale Betrachtung der Werte erfolgt, bspw. durch die Abweichung der Angabe von einem festgelegten Wertebereich nach oben oder nach unten, erfolgt die Berechnung der Amplitude anhand der größeren Spannweite[16]. Alle Variablen eint bei der Bewertung aber der Umstand, dass eine fehlende Angabe per Definition mit 5 Punkten und damit nachteilig für den betrieblichen Erfolg bewertet wird. Während Lücken bei der Beantwortung von Fragen innerhalb der vorhergegangenen Kapitel zum Ausschluss der betroffenen Variablen geführt haben, wird bei den Items 6.2.1 bis einschließlich 6.4.2 dieser Umstand anders bewertet. Fehlt die jeweilige Angabe der Kennzahl wird im Rahmen dieser Ausarbeitung davon ausgegangen, dass die geforderten Werte durch die teilnehmende Kommune nicht erhoben werden oder nicht präsent sind, weil sie innerhalb des betrieblichen Controllings keine Verwendung finden. Damit fehlen die Informationen bei der Steuerung des „operativen Grünflächenmanagements“. Die fehlende Kenntnis steht per Definition dem „betrieblichen Erfolg“ entgegen.

Sofern durch den Teilnehmer Kennzahlen eingetragen wurden, erfolgt die Einordnung des jeweiligen Werts in die bereits beschriebenen Kategorien. Ein Punkt wird für die Werte vergeben, die entweder als höchster oder niedrigster Wert das definierte Optimum darstellen oder sich innerhalb eines Wertebereichs befinden, der als Optimum definiert wird. Durch Subtraktion bzw. Addition der errechneten Amplitude ergeben sich die Kategorien für zwei, drei und vier Punkte. Ihnen werden die Items zugeordnet. Bei der Frage 6.2.1 „Facharbeiterquote“ bedeutet das Vorgehen konkret, dass die Spanne zwischen dem höchsten erhobenen Wert (100

[16] Ist der Abstand zwischen einem definierten Optimum bspw. zum niedrigsten unter dem Optimum liegenden Wert größer als zum höchsten über dem Optimum liegenden Wert, wird die sich ergebende Spannweite zwischen dem Optimum und dem niedrigsten Wert durch die Anzahl der erforderlichen Kategorien geteilt. Die ermittelte Amplitude wird ausgehend vom definierten Optimum für die Operationalisierung in gleicher Weise nach unten und nach oben angewendet.

% Facharbeiterquote) und dem geringsten Wert (10,52 % Facharbeiterquote) in vier gleich große Bereiche unterteilt wird. Eine hohe Facharbeiterquote wird als Grundlage qualitativ hochwertiger Arbeit als „betrieblicher Erfolg“ definiert (vgl. Kapitel 3.3.5). Mit abnehmender Facharbeiterquote entfernt sich der „Betrieb“ von diesem Ziel. Die Zuordnung der Punktwerte erfolgt anhand des Abgleichs der Items mit den errechneten Grenzen der Kategorien.

Dieses Berechnungsschema wird in gleicher Weise bei der Operationalisierung der Frage 6.2.2 „Durchschnittsalter“ angewendet. Vor dem Hintergrund der körperlich anstrengenden Arbeiten, die eine ausreichende Belastbarkeit und Fitness erfordern, dem demographischen Wandel, der zum altersbedingten Ausscheiden von Mitarbeitern führt und der zunehmenden Problematik des Arbeitskräftemangels wird ein niedriges Durchschnittsalter als Vorteil angesehen, um die Leistungskraft des „operativen Grünflächenmanagements“ langfristig zu sichern (vgl. Kapitel 3.3.5). Somit erfolgt die Vergabe eines Punktes bei einem möglichst niedrigen Durchschnittsalter. Beim Überschreiten der errechneten Grenzwerte ändert sich die Zuordnung der Punktwerte. Auch die Frage 6.3.1 „Produktivstundenquote“ folgt dem beschriebenen Berechnungsschema. Eine möglichst hohe Produktivstundenquote und damit eine möglichst hohe Anzahl an Leistungsstunden in den zu pflegenden Anlagen gewährleistet die Bewältigung der übertragenen Aufgaben eher, als eine überdurchschnittliche Fehlstundenquote. Der höchste Wert (83,1 %) und der niedrigste Wert (46,4 %) bilden die äußere Grenze des Wertebereichs, der wiederum in vier gleich große Bereiche geteilt wird. Die abnehmenden Werte werden beim Unterschreiten der berechneten Grenzen der jeweiligen Kategorie zugeteilt und entsprechend höher bepunktet.

Eine andere Herangehensweise ist für die Operationalisierung der Unterhaltungskosten für Grün- und Parkanlagen erforderlich, weil hier weder die höchsten noch die niedrigsten Ausgaben für die Erledigung der Aufgabe ein fachlich begründetes Optimum darstellen. Die Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen stellt im kommunalen Grünflächenmanagement eine weitverbreitete Aufgabe dar. Trotz steigender Flächen innerhalb dieser Objektart sinken in den Kommunen die für die Unterhaltung bereitgestellten Ressourcen. Daraus kann auf die Reduktion des Pflegestandards geschlossen werden (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2008, S. 11 f.). Ziel eines erfolgreich arbeitenden „operativen Grünflächenmanagements“ sollte jedoch der wirtschaftliche und werterhaltende Mitteleinsatz sein. Dieser Umstand führte zu der Erarbeitung von Aufwandskennzahlen, die im Sinne des Werterhalts einer Anlage in deren Pflege zu investieren sind. Weil dabei die verwendete Ausstattung, die Auswahl der Bepflanzung und die verwendeten Baumaterialien eine beeinflussende Rolle spielen, kann kein absoluter Wert festgesetzt werden. Vielmehr wird das Optimum des Ressourceneinsatzes durch eine Kostenspanne ausgedrückt, die für die Unterhaltung der Grün- und Parkanlagen zwischen 1,20 € - 4,50 €/m²*Jahr angegeben wird (ESCHENBRUCH 2012, S. 2 f.).

Für die Bewertung des erhobenen Items bedeutet das, dass alle Werte innerhalb des o. g. Bereichs für die werterhaltende Pflege das Optimum darstellen und mit einem Punkt bewertet werden. Dabei markiert die Ausgabe 1,20 €/m²*Jahr die Untergrenze. Da der erhobene Maximalwert bei 2,62 €/m²*Jahr liegt wird die Obergrenze von 4,50 €/m²*Jahr nicht überschritten und bedarf daher keiner weiteren Betrachtung. Eine weitergehende Unterteilung erfolgt für die erhobenen Werte unterhalb der Untergrenze. Für sie wird angenommen, dass eine werterhaltende Pflege nicht geleistet werden kann. Dies steht dem „betrieblichen Erfolg“ entgegen, der die Erhaltung der Grünflächen und deren fachgerechte Pflege anstrebt. Zur Bewertung der erhobenen Aufwandskennzahlen außerhalb des definierten Optimums, wird der Wertebereich zwischen der Untergrenze einer werterhaltenden Pflege und dem niedrigsten erhobenen Wert in drei gleich große Kategorien geteilt. Nachdem für die Kennzahlen innerhalb des Bereich einer werterhaltenden Pflege der einfache Punktwert vergeben wird und fehlende Angaben aus bereits benannten Gründen fünf Punkte erhalten, werden die verbleibenden

Kategorien absteigend mit zwei bis vier Punkten bewertet. Abbildung 45 zeigt das Vorgehen bei der Operationalisierung des Items.

niedrigster erhobener Wert (0,19 €/(m²*Jahr))	errechnete Grenze (0,53 €/(m²*Jahr))	errechnete Grenze (0,86 €/(m²*Jahr))	definierte Grenze für werterhaltende Pflege (1,20 €/(m²*Jahr))	
5 Pkt.	4 Pkt.	3 Pkt.	2 Pkt.	1 Pkt.
„k. A.“	Amplitude 0,61 €/(m²*Jahr)	Amplitude 0,61 €/(m²*Jahr)	Amplitude 0,61 €/(m²*Jahr)	>/= 1,20 €/(m²*Jahr)

Abbildung 45: Operationalisierung des Items „Unterhaltungskosten Grün- und Parkanlagen“

Ein ähnliches Vorgehen zur Operationalisierung wird auch für die erhobenen Kennzahlen zu den Investitions- und Reparaturkosten bei Maschinen- und Geräten angewendet. Für die Höhe betrieblich sinnvoller Investitionskosten wird in der Literatur ein Verhältnis von 10 % zu den Anschaffungskosten des Gerätebestands angegeben (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 32 f.). Übersteigen die Investitionskosten diesen Anteil oder liegen sie unterhalb dieses Werts, wird innerhalb dieser Arbeit von Störungen im Beschaffungsmanagement ausgegangen, die durch eine Über- oder Unterversorgung mit Maschinen und Geräten negative Auswirkungen auf die Kostenstruktur oder die Leistungsfähigkeit des „operativen Grünflächenmanagements“ haben können. Für die Bewertung der erhobenen Kennzahlen wird ein optimaler Investitionsbereich von 10 % definiert, der jeweils nach oben und unten durch die halbe Standardabweichung erweitert wird. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Erreichen eines absoluten Werts nicht vorausgesetzt werden kann. Vielmehr wird durch die Festlegung des beschriebenen Wertebereichs die Näherung der betrieblichen Investitionen an den optimalen Wert positiv bewertet. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass die Abweichung nach oben und nach unten in gleicher Weise bei der Operationalisierung berücksichtigt wird. Daher wird für die Bildung der Kategorien und die Bestimmung der jeweiligen Grenzwerte jeweils die halbe Standardabweichung nach unten abgezogen bzw. nach oben addiert. Es ergeben sich unterhalb und oberhalb des als optimal definierten Bereichs jeweils drei gleich große Kategorien, die ab- bzw. aufsteigend bepunktet werden. Abbildung 46 verdeutlich die Aufteilung der Kategorien.

bis 0,4 %	definierte Grenze 2,8 %	definierte Grenze 5,2 %	definierte Grenze 7,6 %	definierte Grenze 12,4 %	errechnete Grenze 14,8 %	errechnete Grenze 17,2 %	bis 19,6 %
4 Pkt.	3 Pkt.	2 Pkt.	1 Pkt.	2 Pkt.	3 Pkt.	4 Pkt.	
Amplitude halbe Standard-abweichung	Amplitude halbe Standard-abweichung	Amplitude halbe Standard-abweichung	Amplitude einfache Standard-abweichung	Amplitude halbe Standard-abweichung	Amplitude halbe Standard-abweichung	Amplitude halbe Standard-abweichung	

„k. A.“= 5 Pkt.

Abbildung 46: Operationalisierung des Items „Investitions- zu Anschaffungskosten“

Für die Operationalisierung des Items aus Frage 6.4.2 „Reparaturkosten“ wird in der Literatur der Wertebereich zwischen 8 % - 12 % der Anschaffungskosten als optimaler Bereich definiert (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 33). Diese Definition wird innerhalb dieser Ausarbeitung übernommen und mit einem Punkt bewertet. Die Spanne zwischen der unteren und der oberen Grenze des optimalen Wertebereichs, die 4 % beträgt, wird zur Bemessung der Amplituden der weiteren Kategorien verwendet. Damit umfasst jede Kategorie die gleiche Spannweite. Bei der Berechnung der Grenzen wird jeweils die halbe Amplitude von der Untergrenze subtrahiert bzw. zur Obergrenze addiert. Somit werden die Werte entsprechend ihres Abstands zur Unter- und Obergrenze in gleicher Weise bewertet. Abbildung 47 visualisiert das Schema, nach dem die Operationalisierung des Items erfolgt.

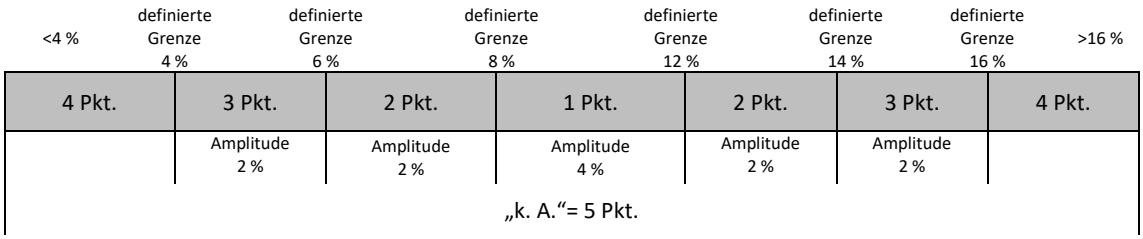


Abbildung 47: Operationalisierung des Items „Reparatur- zu Anschaffungskosten“

Letztlich werden durch die beschriebenen Verfahrensweisen alle Items der abhängigen Variablen, auch die metrisch erhobenen Items der Variablen „Betriebswirtschaft“, in die ordinale Skalierung anhand von Punktwerten überführt. Dadurch können die Antworten der Teilnehmer für den weiteren Fortgang der Untersuchung zu Summen addiert werden. Dabei gilt je niedriger der erreichte Punktwert, desto höher der „betriebliche Erfolg“. Hohe Ergebnisse lassen hingegen auf betriebliche Defizite schließen. Die operationalisierten Variablen ermöglichen einen Vergleich der Ausprägung des „betrieblichen Erfolgs“ zwischen den teilnehmenden Kommunen und können hinsichtlich der Wirkung unabhängiger Variablen untersucht werden. Dazu werden die aufbereiteten Datensätze aus Excel in das Statistikprogramm „Statistical Package for the Social Sciences“ (SPSS) importiert. Aufgrund der bestehenden Kompatibilität zwischen beiden Programmen ist dafür keine weitere Datenaufbereitung erforderlich. Um die aufgestellten Hypothesen (vgl. Kapitel 3.2) hinsichtlich ihrer Gültigkeit zu bewerten, sind auch die unabhängigen Variablen der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ entsprechend den Anforderungen der statistischen Auswertung aufzubereiten. Die dazu notwendigen Prozesse werden im nachfolgenden Kapitel behandelt.

3.6.2 Aufbereitung der unabhängigen Variablen

Die erhobenen unabhängigen Variablen der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ sollen durch die statistische Auswertung hinsichtlich ihres Potenzials untersucht werden, die abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ zu beeinflussen. Auf der Grundlage statistisch geprägter, abgesicherter Datenquellen, wie bspw. DESTATIS, IT-NRW und dem DWD sowie den Erhebungen, die innerhalb dieser Ausarbeitung im Rahmen der Umfrage durchgeführt wurden, wurden zu den unabhängigen Variablen insgesamt 223 Items zusammengestellt. Es handelt sich dabei um:

- 17 nominalskalierte Werte (bspw. Regierungsbezirk, Mitglied in Fachorganisationen)
- 17 ordinalskalierte Werte (bspw. Grad der Verstädterung, Rechts- / Organisationsform)
- 189 metrischskalierte Werte (bspw. Höhe von Auszahlungen für die Grünunterhaltung)

Ordinalskalierte Werte bedürfen keiner weiteren Bearbeitung, weil die bei ihnen bestehende Kategorisierung eine übergreifende Vergleichbarkeit der Items ermöglicht. Auch die nominalskalierten Werte sind zwischen den teilnehmenden Kommunen vergleichbar, erfordern aber für eine statistische Auswertung die Umcodierung in Zahlenwerte. Beispielhaft ist hier die Zugehörigkeit zu den Regierungsbezirken NRWs zu nennen, bei denen der Name des Regierungsbezirks durch eine fortlaufende Nummer ersetzt wird.

Eine unzureichende Vergleichbarkeit und damit eine fehlende Aussagekraft des Wertes kann bei metrischskalierten Items auftreten. Durch die Umrechnung der Werte auf eine übergreifende Vergleichsbasis werden sie für eine weitere Verwendung in SPSS vorbereitet. Bei 57 erhobenen metrischskalierten Items ist keine weitere Bearbeitung erforderlich, weil sie derart übernommen werden konnten, dass die Vergleichbarkeit und Aussagekraft gegeben ist. Bei 132 Items ist diese Vergleichbarkeit nicht gegeben. Um innerhalb der Auswertung aussagekräftige Ergebnisse zu gewährleisten, müssen diese Items durch geeignete Berechnungsverfahren

verändert werden. Nachfolgend werden die verschiedenen Vergleichsbasen und ihre Berechnungsverfahren erläutert. Eine detaillierte Angabe, ob Rohdaten für die statistische Auswertung unverändert übernommen oder zur Herstellung der Vergleichbarkeit umgerechnet werden, wird für jedes Item der unabhängigen Variablen im Anhang ausgewiesen (vgl. Kapitel 8.2).

Ein erstes Berechnungsverfahren zur Herstellung der übergreifenden Vergleichbarkeit stellt die Verteilung der absoluten Werte auf eine einheitliche Bezugsgröße dar. Es handelt sich dabei um ein gängiges Verfahren u. a. der Kostenrechnung (WEBER 2018b). Gerade im Hinblick auf die bestehenden Unterschiede hinsichtlich der Leistungsfähigkeit zwischen den kleinen und den großen Kommunen, etwa hinsichtlich der Beurteilung des verfügbaren Haushaltsvolumens oder der Auszahlungen für die Grünflächenunterhaltung, kann bei der Betrachtung absoluter Werte keine Aussagekraft erreicht werden. Sie sind dazu mit einer geeigneten Bezugsgröße in ein Verhältnis umzurechnen, dass eine übergreifende Vergleichbarkeit zwischen den Teilnehmern gewährleistet. Insgesamt 57 Items werden so umgerechnet. Anwendungsfälle sind hier bspw. die Ausgaben der Kommune für die Grünflächenunterhaltung (in €/Einwohner*Jahr), die Anzahl von Arbeitsstellen in der Kommune (in Arbeitsstellen/Einwohner) oder der durchschnittliche Umsatz angesiedelter Betriebe (in €/Betrieb). Als Bezugsgrößen der Städte und Gemeinden dienen:

- Bevölkerung
- Gebietsgröße
- Fläche spezifischer Bodennutzung (bspw. Siedlungsfläche, Erholungsfläche)
- Beschäftigte der Verwaltung
- Steuerpflichtige
- Erwerbstätige
- Betriebe, Unternehmen und Einrichtungen
- Wohnungen

Ein weiteres Berechnungsverfahren zur Herstellung der aussagekräftigen Vergleichbarkeit der Items ist die Ermittlung ihres prozentualen Anteils an der jeweiligen Grundgesamtheit. Diese Berechnungsmethode wird für 59 Items der unterschiedlichen Variablen angewendet. Beispielhaft kann für die Anwendungsfälle die Berechnung des prozentualen Anteils der VZÄ im teilnehmenden „Betrieb“ zu den gesamten VZÄ der zugehörigen Kommunalverwaltung genannt werden. Die Berechnungsmethode kommt daneben für die anteilige Berechnung von Bodennutzungen, wie bspw. dem prozentualen Anteil der Grün- oder Industrieflächen an der Gesamtbodenfläche der Kommune oder dem prozentualen Anteil von Wohngebäuden an der Gesamtzahl der Neubauten in Frage.

Durch die beiden beschriebenen Verfahren kann der wesentliche Teil der Items derart umgerechnet werden, dass eine aussagekräftige Vergleichbarkeit zwischen den teilnehmenden Städten und Gemeinden erreicht wird. Nur wenige Werte erfordern ein anderes Vorgehen der Aufbereitung. Hierzu werden zwei Verfahren angewendet. Bei neun Items wird durch die Betrachtung der positiven oder negativen Entwicklung die Zuwachsrate über einen definierten Zeitraum ermittelt. Diese Berechnungsmethode wurde bei der Ermittlung des Zuwachses von Wohnungen und Wohngebäuden sowie ausgewählten Arten der Bodennutzung angewendet. Sie wird auch für die Bestimmungen von Verhältnissen der Flächenanteile unterschiedlicher Bodennutzungen, wie bspw. zwischen Industrie- oder Siedlungsflächen zu urbanen Grünflächen verwendet. Die Zuwachsrate gibt an wie intensiv sich ein Bereich innerhalb einer Kommune entwickelt. Daneben wurden bei sieben Items aus den statistischen bzw. erhobenen Werten Summen oder Differenzen gebildet und damit eine übergreifende Vergleichbarkeit erreicht. Beispielhaft kann hier die Summierung der Aufgabenbereiche des Betriebs oder der zu einer Kommune gehörenden Ortsteile genannt werden. Eine Differenz ergibt sich bspw. bei der

Betrachtung der Entwicklung der Anzahl von Wohnungen je Wohngebäude. Hier kann die kommunalspezifische Entwicklung der Anzahl zwischen zwei festgelegten Zeitpunkten dargestellt werden.

Die beschriebenen Berechnungsverfahren ermöglichen die weitere Verwendung der Items innerhalb der statistischen Auswertung. Die ohne weitere Berechnung übernommenen Items sowie die rechnerisch angepassten Items werden, analog dem Vorgehen bei den abhängigen Variablen (vgl. Kapitel 3.6.1), für jede Kommune als zusammenhängender Datensatz in Excel abgebildet. In einem nächsten Arbeitsschritt werden die Items der unabhängigen und der abhängigen Variablen zu einem gemeinsamen Datensatz in SPSS zusammengeführt. Damit sind die erhobenen Daten des „betrieblichen Erfolgs“ sowie der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ für die weitere statistische Untersuchung aufbereitet. Einzig die Zuordnung des Skalenniveaus (metrisch, ordinal, nominal) ist innerhalb der Fachsoftware vorzunehmen, soweit dies nicht programmseitig bereits automatisiert erfolgt ist. Die Überlegungen zur Auswahl des statistischen Verfahrens, die erforderlichen Test auf Anwendbarkeit und die finale Festlegung der Methodik werden im nächsten Kapitel erläutert.

3.6.3 Auswahl des statistischen Verfahrens

Nach der Erhebung der betriebsspezifischen abhängigen Variablen zum „betrieblichen Erfolg“ und den kommunalspezifischen, allgemein verfügbaren unabhängigen Variablen als beeinflussende Faktoren sowie die Aufbereitung der Items für die Durchführung statistischer Berechnung, ist hierfür ein geeignetes Verfahren zu wählen. Dazu sind verschiedene Untersuchungen der Datensätze erforderlich, um die Einhaltung der notwendigen Voraussetzungen zu gewährleisten. Dafür werden nachfolgende Prüfungen durchgeführt, deren Ergebnisse im Anschluss beschrieben werden (vgl. Kapitel 4):

- Prüfung der qualitativen und quantitativen Zusammensetzung des Rücklaufs
  - räumliche Verteilung der Teilnehmer
  - vertretene Größenklassen
  - vertretene Rechts- / Organisationsform
  - vertretener Haushaltsstatus
- Prüfung der quantitativen Verfügbarkeit der abhängigen Variablen
  - Bestimmung der verwertbaren Stichprobe
  - Identifikation von Items mit hoher Ausfallquote
- Prüfung der quantitativen und qualitativen Verfügbarkeit der unabhängigen Variablen
  - Vollständigkeit der Items
  - Eindeutigkeit der Zuordnung
- Auswahl des statistischen Verfahrens
  - deskriptive Statistik
    - Prüfung der abhängigen Variablen auf Normalverteilung
  - Prüfung der Anwendbarkeit der linearen-schrittweisen Regression
    - Test auf Homoskedastizität
  - Prüfung der Anwendbarkeit der logistischen Regression
    - Herstellung der dichotomen Verteilung innerhalb der abhängigen Variablen
    - Ausschluss von Multikollinearität
    - Test auf Ausreißer
    - Prüfung metrischer Items auf Linearität des Logits
  - Herstellung einer Vergleichsbasis für die Analyse von Wechselwirkungen der abhängigen Variablen
  - Ermittlung der Korrelationsmaße und der statistischen Signifikanz

Als erstes erfolgt die Prüfung der qualitativen und quantitativen Zusammensetzung des Rücklaufs. Hierzu wird die räumliche Verteilung der teilnehmenden Städte und Gemeinden auf

der Basis ihrer Zugehörigkeit zu einem Regierungsbezirk betrachtet. Die Präsenz von Kommunen unterschiedlicher Regierungsbezirke ist zum einen wegen der übergeordneten politischen Rahmenbedingen von Belang, denen sich die jeweiligen Kommunen unterwerfen müssen. Zum anderen wird dadurch die Verteilung der Teilnehmer über das gesamte Betrachtungsgebiet NRWs mit seinen naturräumlichen und klimatischen Besonderheiten sichergestellt. Beispielhaft können hier die Regierungsbezirke Arnsberg und Münster gegenübergestellt werden. Während der Regierungsbezirk Arnsberg weite Teile des Sauerlands mit seinen Mittelgebirgslagen und den ausgedehnten Waldflächen repräsentiert, ist das eher flache, landwirtschaftlich geprägte Münsterland von einer anderen Qualität. Insbesondere bei der Untersuchung der klimatischen Einwirkungen (vgl. Kapitel 3.5.6), aber auch hinsichtlich struktureller Unterschiede ist dieser Aspekt essentiell.

Auch die weiteren Überprüfungen der Zusammensetzung des Teilnehmerfelds dienen der Feststellung, ob eine ausreichende Breite der Stichprobe besteht, um die erhobenen unabhängigen Variablen bzgl. ihrer Einflüsse überprüfen zu können. Neben der räumlichen Lage spielt für die Untersuchung der Items auch die Größe der betrachteten Kommune eine wesentliche Rolle, weil sich aus ihr unterschiedliche Vor- und Nachteile in der Arbeitsweise der Städte und Gemeinden ergeben. Durch die Beziehungen zwischen den unabhängigen Variablen kann sich eine Relevanz der kommunalen Größenverhältnisse für sämtliche unabhängigen Variablen ergeben. Eine Verteilung der Teilnehmer über die verschiedenen Größenklassen ist daher ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für die Auswertung der Daten. Die Prüfung wird durch die Betrachtung der Bevölkerungszahlen der Kommunen und über die zugeordnete Kategorie der kommunalrechtlichen Größen vorgenommen.

Letztlich wird vor dem Hintergrund der Überschuldung zahlreicher Kommunen und der dadurch notwendigen Teilnahme am Stärkungspakt sowie dem damit verbundenen weitgehenden Verlust des Handlungs- und Entscheidungsspielraumes, auch die Verteilung der teilnehmenden Städte und Gemeinden hinsichtlich ihres Haushaltsstatus geprüft. Daneben kommt auch der Verteilung der Organisationsformen der teilnehmenden „Betriebe“ eine besondere Rolle zu, weil diese ein zentraler Bestandteil der Hypothese ist, die es zu belegen gilt. Dazu ist die ausreichende Ausprägung der Präsenz, der in der Praxis verwendeten Organisationsformen relevant für die Aussagekraft der Ergebnisse. Auch hier ist die Verteilung zu prüfen.

Ein weiterer Schritt ist die Prüfung der quantitativen Verfügbarkeit der abhängigen Variablen (vgl. Kapitel 3.3) des „betrieblichen Erfolgs“. Sie beinhaltet die Analyse der Fragebögen hinsichtlich ihrer Verwertbarkeit für die statistische Auswertung. Hierzu werden die erhobenen Datensätze in einem ersten Schritt auf Vollständigkeit geprüft. Ziel ist, die Stichprobengröße für die einzelnen Kapitel (vgl. Kapitel 3.3) und in der Folge auch für das Gesamtergebnis zu bestimmen. Verwertbare abhängige Variablen stellen nur die Kommunen zur Verfügung, die innerhalb der einzelnen Kapitel bzw. über den gesamten Fragebogen hinweg alle Fragen vollständig beantwortet haben. Nur wenn für alle Fragen Punktwerte vergeben werden können, können die erforderlichen Summen der abhängigen Variablen gebildet werden. Gleichzeitig soll die Analyse der Fragebögen auch dazu dienen, eine Häufung von Antwortausfällen bei einzelnen Fragen zu identifizieren, um damit Probleme bei der Beantwortung zu erkennen. Sofern einzelne Fragestellungen hohe Ausfallquoten bei der Beantwortung aufweisen, wäre eine Korrektur hinsichtlich des Umfangs der Erhebung erforderlich. Dies wäre durch einen Ausschluss der Frage bei der Summenbildung möglich. Dadurch würde einer Verfälschung des Ergebnisses durch unverständlich formulierte Fragestellungen entgegengewirkt. Dies stellt die qualitative Prüfung der Zusammensetzung der abhängigen Variablen dar.

Auch die qualitative und quantitative Verfügbarkeit der unabhängigen Variablen ist Gegenstand der Prüfung. Ziel ist hierbei, die Items der Variablen hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Eindeutigkeit zu prüfen. Bzgl. der Eindeutigkeit werden die unabhängigen Variablen dahingehend überprüft, ob ein eindeutiger metrischer, ordinaler oder nominaler Wert vorliegt,

der eine durchgehende Vergleichbarkeit aller Teilnehmer ermöglicht. Sofern keine Eindeutigkeit gegeben ist, muss mangels Zuordnungsmöglichkeiten der betroffene Wert für die weitere Bearbeitung ausgeschlossen werden. Dieser Ausschluss gilt auch für die Items der unabhängigen Variablen, deren Werte nicht vollständig für alle teilnehmenden Kommunen vorliegen. Dabei bezieht sich die Prüfung auf die Städte und Gemeinden, bei denen auf der Grundlage eines vollständig ausgefüllten Fragebogens eine Gesamtsumme für den „betrieblichen Erfolg“ ermittelbar ist. Items, die für dieses Cluster nicht vollständig vorliegen, sind von der weiteren Untersuchung auszuschließen, um die Aussagekraft der Ergebnisse nicht negativ zu beeinträchtigen. Für die Variable „7.5.6 Einnahmen_Fremdenverkehr_je_Einwohner“ konnten bspw. nur Werte für zwei Kommunen erhoben werden. In der Folge würde sich die Betrachtungsgruppe auf N=2 reduzieren, was zum Verlust der Aussagekraft der Ergebnisse führen würde.

Eine erste Näherung und Interpretation der erhobenen Daten erfolgt durch die deskriptive Statistik. Als Voraussetzung für eine repräsentative Auswertung kann die Normalverteilung der abhängigen Variablen angesehen werden. In einem ersten Schritt wird diese Normalverteilung geprüft. Hierzu werden die aus der Umfrage abgeleiteten Summen der einzelnen Variablen und die Gesamtsumme der abhängigen Variablen (vgl. Kapitel 3.3 und 3.6.2) unter Anwendung des Kolmogorov-Smirnov-Tests und des Shapiro-Wilk-Tests ausgewertet, visuell begutachtet und eingeordnet. Weitere Tests der Datensätze erfordern die Festlegung eines statistischen Verfahrens, um die methodenbedingten Voraussetzungen zu prüfen.

Für Untersuchungen „innerer Einflüsse“ und „äußerer Einflüsse“ auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ finden sich in der Literatur keine Hinweise. Deshalb ist die Forschung innerhalb dieser Arbeit als explorativ zu bezeichnen. Weil zwischen den Variablen ein linearer Zusammenhang vermutet wird, sollte als statistisches Verfahren zur Überprüfung der aufgestellten Hypothesen (vgl. Kapitel 3.2) und der Herleitung von Modellen ursprünglich auf die lineare-schrittweise Regression zurückgegriffen werden. Hierfür sind die Voraussetzungen jedoch nicht uneingeschränkt gegeben. Der Test auf Homoskedastizität ist aufgrund der auffälligen Verteilung der Fehlertherme um die Regressionsgrade negativ ausgefallen. Bei den erhobenen Daten liegt damit eine Heteroskedastizität vor. Dadurch ist die 5. Gauß-Markov-Annahme nicht erfüllt, womit die Anwendung der linearen Regression nicht möglich ist. Weil das Verfahren der linearen Regression verworfen wird, erfolgt keine detaillierte Betrachtung der Ergebnisse für diesen Test.

Eine Alternative für die statistische Auswertung stellt das Verfahren der binär logistischen Regression dar. Die fünf metrisch vorliegenden abhängigen Variablen und das Gesamtergebnis als Summe dieser Variablen werden dazu in ordinalskalierte dichotome Daten transformiert. Dazu werden die Teilnehmer den zwei Kategorien erfolgreich und nicht erfolgreich zugeordnet. Die Grenze zwischen den beiden Kategorien bezeichnet der Median aller erreichten Punktwerte der abhängigen Variablen. Damit werden alle Kommunen zwischen dem min. Punktwert und dem Median einer abhängigen Variablen als „erfolgreich“ eingestuft. Teilnehmer mit einem Ergebnis über dem Median werden als „nicht erfolgreich“ eingestuft. Das Verfahren führt dazu, dass beide Gruppen gleich groß sind. Die Zuordnung zu den Kategorien „erfolgreich“ oder „nicht erfolgreich“ kann sich aber innerhalb der verschiedenen abhängigen Variablen für die Teilnehmer ändern. Durch die Transformation wird die Bedingung dichotom abhängiger Variablen erfüllt. Die Umrechnung erfolgt automatisiert durch SPSS.

Wie bei der linearen Regression ist auch bei der logistischen Regression die Vermeidung einer Multikollinearität zwischen den metrischen Items der unabhängigen Variablen zu vermeiden. Hierzu werden die bivariaten Korrelationen zwischen den Items berechnet. In einem ersten Schritt werden alle Itempaare ermittelt, deren Wert über 0,7 oder unter -0,7 liegen und damit eine hohe Korrelation aufweisen. Die Items werden anschließend anhand ihrer spezifischen Anzahl bestehender Korrelationen sortiert. Das Item mit der höchsten Anzahl wird innerhalb der

nachfolgenden Auswertung weiterhin berücksichtigt. Alle weiteren, mit diesem Item korrelierende Items, werden bei den nachgelagerten Untersuchungsschritten nicht mehr berücksichtigt. Jeweils nach einem erfolgten Selektionsschritt wird eine erneute Sortierung mit den verbleibenden Items vorgenommen. Die Arbeitsschritte werden solange wiederholt, bis keine Korrelationen mehr bestehen. Es verbleiben im Ergebnis diejenigen Items, die als Clusteritems[17] mindestens ein weiteres oder mehrere Items mit der gleichen oder der entgegengesetzten Wirkungsrichtung repräsentieren. Zusammen mit den Items, die keine Korrelation zu anderen Items aufweisen sowie den ordinal- und nominalskalierten Items bilden sie die Gruppe der anzuwendenden Items der unabhängigen Variablen.

Durch einen späteren Ausschluss von Items der unabhängigen Variablen und Neuberechnungen mit den verbleibenden Items kann es zur Ausbildung neuer Korrelationen kommen. Dadurch wird die Voraussetzung zur Vermeidung der Multikollinearität erneut verletzt. Die Vorhersage durch welches Item diese Regel verletzt wird ist nicht möglich. Eine gezielte Reduktion durch die Entnahme einzelner Items kann daher nicht erfolgen (FIELD 2009, S. 299). Die Prüfung auf Multikollinearität kann mittels der Durchführung der Kollinearitätsdiagnose in SPSS durchgeführt werden. Dieser Schritt wird mit den Variablen durchgeführt, die nach der oben beschriebenen Analyse der bivariaten Korrelationen für eine weitere Bearbeitung identifiziert wurden. Verwendet werden danach alle Items, die innerhalb der Kollinearitätsdiagnose einen Toleranzwert über 0,1 und gleichzeitig einen Variance Inflation Factor (VIF) unter 10 erreichen (FIELD 2009, S. 297). Sie werden weiter verwendet, weil damit die Voraussetzungen zur Vermeidung der Multikollinearität eingehalten werden. Durch die Selektion gehen Items verloren, die danach durch Clusteritems repräsentiert werden. Mangels alternativer Möglichkeiten, um die Voraussetzungen für die Durchführung der binären logistischen Regression zu schaffen, muss dies bei den weiteren Auswertungen entsprechend berücksichtigt werden. Sofern durch die binäre logistische Regression für diese Clusteritems eine Wirkung auf die abhängigen Variablen statistisch nachgewiesen werden kann, wird die Bedeutung der repräsentierenden Wirkung des Items innerhalb der Diskussion näher beleuchtet.

Eine weitere Voraussetzung ist, dass es im berechneten Modell bei den Werten keine Ausreißer gibt. Dazu wird geprüft, ob die standardisierten Residuen Abweichungen größer des Wertes 3 oder kleiner des Wertes – 3 aufweisen. Sofern dies der Fall ist, sind die Voraussetzungen für die Anwendung der logistischen Regression nicht erfüllt. Gleichzeitig soll nur ein geringer Anteil der berechneten Werte größer als 2 bzw. kleiner als -2 sein. Die Berechnung der Abweichungen erfolgt als Teil der Durchführung der logistischen Regression mit einem Bezug zum jeweils errechneten Modell im Statistikprogramm SPSS. Die Voraussetzung ist für die im Weiteren vorgestellten Ergebnisse gegeben. Dies gilt auch für die Linearität der Logits, welche eine weitere Voraussetzung für die Anwendung der logistischen Regression darstellen und durch Berechnungen innerhalb des Statistikprogramms SPSS überprüft werden[18].

Für die sich anschließende Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ ergeben sich weitere Rechenoperationen. Grundlage der Betrachtung ist der Median des jeweiligen Clusters, die auf der Basis definierter Parameter gebildet werden. Der Wert wird als prozentualer Anteil der zu erreichenden Gesamtpunktzahl der jeweiligen Variablen angegeben. Hierzu wird für jede Variable folgende Formel verwendet:

[17] Definition „Clusteritem“: Item, welches aufgrund bestehender Korrelationen hinsichtlich seiner Wirkung in statistischen Verfahren mit anderen Items Ähnlichkeiten aufweist. Dabei ist es unerheblich, ob die Wirkrichtung positiv oder negativ ist. Sofern Einflüsse des Items auf abhängige Variable festgestellt werden, ist die Gesamtheit der durch das Item repräsentierten Items bei der Interpretation zu berücksichtigen.

[18] Die Linearität des Logits wird weitgehend erfüllt. Bei der binären logistischen Regression für die abhängige Variable „Steuerung und Kontrolle“ ist die Voraussetzung für die Items „2.3.2_Anteil_VZAE_Verwaltung_je_Einwohner“ und „4.2.11_Anteil_Nichtwohngebaeude_an_ Gesamtneubau“ nicht erfüllt. Sie entfallen für die nachfolgende Auswertung.

prozentualer Anteil des Clusters (je Variable)	=	Median der Summe des erreichten Punktwerts	*100 /	max. Gesamtsumme der möglichen Punkte

In der graphischen Darstellung zeigt sich dies durch ein gleichseitiges Polygon, in dem anhand der Ausschläge Wechselwirkungen identifiziert werden können (vgl. Kapitel 4.2.3). Neben der Betrachtung der Ergebnisse über die Gesamtheit aller Teilnehmer erfolgt die Analyse auch für die Cluster der Organisationsformen „Regiebetrieb“, „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „Anstalt öffentlichen Rechts“ sowie nach der innerbetrieblichen Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ als „Kernbereich“, „gleichberechtigter Teilbereich“ oder „Sparte“. Die Ergebnisse dienen als Referenz zum visuellen Vergleich mit den Ergebnissen der Cluster, die variablenspezifisch gebildet werden. Bei ihnen handelt es sich jeweils um die 15 Teilnehmer mit dem höchsten bzw. dem niedrigsten Punktwert der betrachteten abhängigen Variablen. Für alle derart ausgewählten Teilnehmer werden ebenfalls die prozentualen Anteile der verbleibenden vier Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ ermittelt. Damit ergeben sich für jede Variable zwei Cluster (niedriger und hoher Punktwert). Sie werden innerhalb eines Netzdiagramms gegenübergestellt. Dadurch können visuell die Veränderungen der lagemäßigen Verhältnisse der Ergebnisse identifiziert werden. Die Ausprägung der festgestellten Veränderungen wird anschließend durch eine bivariate Korrellationsanalyse in SPSS ermittelt. Hierdurch können die Stärke der Wechselwirkung und die statistische Signifikanz bestimmt werden.

Zusammenfassend führen die Überprüfung des Rücklaufs hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Städte und Gemeinden und ihrer qualitativen Merkmale der Zusammensetzung sowie die Prüfung der Qualität der erhobenen Items der abhängigen Variablen zur Sicherstellung der Aussagekraft der nachfolgenden statistischen Auswertung. Gleiches gilt für die Prüfung und Reduktion der Items der unabhängigen Variablen. Die Ergebnisse der Prüfungen zur Anwendbarkeit des statistischen Verfahrens erlauben die Anwendung der logistischen Regression. Dies geschieht aufgrund der bestehenden Voraussetzungen mit einer reduzierten Anzahl von Items der unabhängigen Variablen. Sie ergänzt das Verfahren der deskriptiven Statistik.

Mit der Herleitung wesentlicher Begriffsdefinitionen (vgl. Kapitel 3.1), der Erläuterung der Erhebungsverfahren der Items der abhängigen und unabhängigen Variablen (vgl. Kapitel 3.3, 3.4 und 3.5) sowie den durchgeführten Prüfungen der Datensätze und der Auswahl des anzuwendenden statistischen Verfahrens sind die Grundlagen für die Auswertung der Datensätze im Sinne der Theorie und den daraus abgeleiteten Hypothesen (vgl. Kapitel 3.2) gelegt. Dem Kapitel zu Material und Methoden schließt sich die Darstellung der gewonnenen Ergebnisse an. Sie werden nachfolgend dargestellt.

4 Ergebnisse

Nach der Erhebung zum Stand des Wissens über die Themenfelder kommunale Aufgaben- und Organisationsstrukturen (vgl. Kapitel 2.1), erfolgs- und steuerungsrelevante Bereiche (vgl. Kapitel 2.2), Organisationseinheiten der Kommunalverwaltung (vgl. Kapitel 2.3), dem kommunalen Grünflächenmanagement (vgl. Kapitel 2.4) und zu Standortfaktoren als äußere Einflüsse auf die kommunale Leistung sowie der Definition relevanter Begriffe (vgl. Kapitel 3.1), der Festlegung der Verfahren zur Datenerhebung (vgl. Kapitel 3.3, 3.4, 3.5) und dem statistischen Berechnungsverfahren (vgl. Kapitel 3.6), schließt sich die Darstellung der Ergebnisse an. Die nachfolgenden Kapitel geben die Resultate der Auswertung der Datensätze wieder. Sie gliedern sich in zwei thematische Abschnitte. Dabei wird zum einen die Qualität der erhobenen Daten und die Zusammensetzung der Stichprobe betrachtet, auf die sich die Daten stützen. Dies dient der späteren Einordnung der Aussagefähigkeit der Ergebnisse. Es schließen sich danach die Ergebnisse der deskriptiven Statistik an, mit deren Hilfe die Hypothesen (vgl. Kapitel 3.2) in Teilen überprüft werden sollen. Sie werden durch die Ergebnisse der logistischen Regression ergänzt, die insbesondere die Einwirkung unabhängiger Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“ nachweisen sollen.

4.1 Qualität der erhobenen Daten

4.1.1 Zusammensetzung der Stichprobe

Die Zusammensetzung der Stichprobe der Erhebung ist in einem ersten Schritt hinsichtlich ihrer quantitativen und qualitativen Zusammensetzung und der daraus resultierenden Aussagekraft zu überprüfen. Im Rahmen der Forschungsarbeit ist das von besonderem Interesse, weil einige Variablen spezifische Anforderungen an die Zusammensetzung des Teilnehmerfeldes stellen. Beispielhaft sind hier die räumliche Verteilung über verschiedene klimatische Regionen, die Verteilung hinsichtlich der verwendeten Rechts- und Organisationsform und der Anteil unterschiedlicher kommunaler Größenklassen zu nennen.

Aus der Grundgesamtheit der 396 NRW-Kommunen wurde von 64 Städten und Gemeinden jeweils ein ausgefüllter Fragebogen zurückgesandt. Zwei Kommunen haben einen gemeinsamen Fragebogen abgegeben, weil das kommunale Grünflächenmanagement im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit organisiert wird. Damit wurden insgesamt 65 Fragebögen von 66 Kommunen zurückgesandt. Hiervon konnten nach der ersten Sichtung 62 Teilnehmer für die weitere Auswertung verwendet werden. Vier Kommunen konnten nicht berücksichtigt werden. Die Ausschlussgründe setzen sich wie folgt zusammen:

- Die Grünunterhaltung einer Kommune stellt per Definition kein „operatives Grünflächenmanagement“ im Sinne dieser Arbeit dar, weil keine Durchführung von Grünflächenpflegeleistungen mit eigenen Kräften erfolgt, sondern die Leistungen ausschließlich an externe Dritte vergeben werden.
- Bei zwei Kommunen kann die erforderliche Abgrenzung vom Träger des „Betriebs“ bzgl. der zu berücksichtigten „äußeren Einflüsse“ nicht vorgenommen werden, weil das „operative Grünflächenmanagement“ interkommunal organisiert wird.
- Der Fragebogen einer Kommune konnte nach der deutlichen Überschreitung der Rücksendefrist und infolge des fortgeschrittenen Bearbeitungstands nicht mehr in die Auswertung integriert werden.

Für die weitere Auswertung können damit insgesamt 62 Fragebögen verwendet werden. Die Stichprobengröße entspricht 15,66 % der Grundgesamtheit aller NRW-Kommunen. Zum Vergleich hierzu repräsentiert die Betriebsdatenerhebung des VKU 1,1 % der bundesdeutschen

Kommunen[19]. Die Beurteilung der Stichprobengröße entfällt in diesem Zusammenhang, weil wegen der überschaubaren Anzahl potenzieller Teilnehmer eine vollumfängliche Beteiligung der Grundgesamtheit aller Städte und Gemeinden in NRW erfolgt ist. Es handelt sich bei den Rückläufern um eine Zufallsstichprobe.

Die allgemeine Rücklaufquote bei schriftlichen Befragungen wird in der Literatur mit einer Spannweite zwischen 15 % und 60 % angegeben (BEREKOVEN et al. 2000, S. 113; MAYER 2013, S. 101). Das Deutsche Institut für Urbanistik (2019) gibt für Umfragen innerhalb von Verwaltungen eine Rücklaufquote von 64,2 %[20] an. Für postalische Befragungen innerhalb der Bevölkerung werden hingegen Rücklaufquoten zwischen 13,1 % und 13,6 % angegeben (PORST 2001). Erfahrungen der Hochschule Ostwestfalen Lippe haben gezeigt, dass bei Umfragen unter verbandsangehörigen Betrieben im Garten- und Landschaftsbau regelmäßig eine Rücklaufquote von 3-5 % realisiert werden kann (MÖHRING 2017). Die für die vorliegende Auswertung erreichte Quote liegt damit im unteren Bereich der zu erwartenden Rückläufe. In Anbetracht der erforderlichen zeitlichen und inhaltlichen Anforderungen an die Bearbeitung des Fragebogens, erscheint die Menge an verwertbaren Fragebögen zufriedenstellend.

Ein wichtiges Kriterium für die Beurteilung der qualitativen Zusammensetzung der Teilnehmer ist die räumliche Verteilung über das Betrachtungsgebiet NRW. Eine ausreichende Streuung ist für die Untersuchung der unterschiedlich unabhängigen Variablen mit Lagebezug relevant. Die Verteilung der Kommunen kann anhand ihrer Zugehörigkeit zu den Regierungsbezirken abgeschätzt werden. Daneben ist eine visuelle Prüfung der Verteilung über das Gebiet NRWs möglich. Hieraus kann abgeschätzt werden, wie sich die Teilnehmer auf die verschiedenen naturräumlichen Regionen NRWs verteilen. Die Analyse hinsichtlich der Zuordnung der Kommunen zu Regierungsbezirken ergibt, dass alle möglichen Zugehörigkeiten vertreten sind.

Tabelle 14: Verteilung der Zugehörigkeit zu Regierungsbezirken

Regierungsbezirk	Anteil Stichprobe (IST, in %)	Anteil Grundgesamtheit (SOLL, in %)[21]	Abweichung IST vom SOLL (in %)
Arnsberg	24,19	20,96	+ 3,23
Detmold	9,68	17,68	- 8,00
Düsseldorf	22,58	16,67	+ 5,91
Köln	22,58	25,00	- 2,42
Münster	20,97	19,70	+ 1,27

Tabelle 14 zeigt die Zugehörigkeit der teilnehmenden Kommunen zu den fünf Regierungsbezirken NRWs. Das Teilnehmerfeld repräsentiert aufgrund der bestehenden Verteilung alle Regierungsbezirke. Innerhalb des Teilnehmerfelds ergeben sich für die Regierungsbezirke Arnsberg (+3,23 %), Detmold (-8,0 %) und Düsseldorf (+5,91 %) deutliche Abweichungen zwischen den repräsentierten Anteilen innerhalb der Forschungsarbeit (IST) und der tatsächlichen Verteilung der Städte und Gemeinden (SOLL) auf die Regierungsbezirke.

[19] Der VKU bezieht seine Auswertungen auf ein Teilnehmerfeld von 126 Betriebshöfen, von denen 6 Teilnehmer Kreise und Zweckverbände sind (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 8 f.). Bei 11.054 Kommunen in Deutschland ergibt sich zum 31.12.2017 (STATISTA GMBH 2018) ein repräsentierter Anteil von Kommunen in Höhe von 1,1 %.

[20] Bei dem Wert handelt es sich um das arithmetische Mittel von 285 standardisierten Verwaltungsbefragungen.

[21] Abgeleitet aus Angaben vom LANDESBETRIEB INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN (2018)

Dadurch sind die Kommunen aus dem Regierungsbezirk Detmold unterrepräsentiert. Die Städte und Gemeinden der Regierungsbezirke Arnsberg und Düsseldorf sind dementsprechend überrepräsentiert.

Auch die visuelle Prüfung der räumlichen Verteilung der Teilnehmer zeigt, dass die Kommunen über NRW annähernd gleichmäßig verteilt sind. Die Verortung der Städte und Gemeinden zeigt eine sehr homogene Verteilung im nord-westlichen Teil des Landes, dem Bereich Ostwestfalen-Lippe. Auch im nördlichen NRW, dem Münsterland und im südlichen NRW, dem Sauerland sind die Kommunen gleichmäßig verteilt und von der Repräsentationsdichte vergleichbar mit der Situation in Ostwestfalen-Lippe. Eine Verdichtung teilnehmender Städte und Gemeinden findet sich im Paderborner Land und entlang des Haarstrangs bis in das Ruhrgebiet. Ebenfalls stärker repräsentiert sind die Regionen Niederrhein und Bergisches Land im Nord-Westen bzw. Süd-Westen von NRW. Einzig das Gebiet der Eifel weist ein Defizit an Teilnehmern auf. Abbildung 48 zeigt die Verteilung der Teilnehmer innerhalb NRWs.

Abbildung 48: Räumliche Verteilung der Teilnehmer (Grafik: adaptiert nach www.uvo.de)

Neben der Relevanz der räumlichen Verteilung kommt aufgrund der Vorüberlegungen zur unterschiedlichen Arbeitsweise und den verschiedenen Möglichkeiten, die sich aus dem Umfang der Zuständigkeit der Kommune ableiten lassen, der Verteilung der Teilnehmer hinsichtlich ihrer Größe ebenfalls eine große Bedeutung zu. Eine Unterscheidung ergibt sich durch die Klassifizierung der Kommunen anhand ihrer Einwohnerzahl in Größenklassen. Die Unterteilung der Städte und Gemeinden hinsichtlich dieses Parameters erfolgt bei Vergleichen innerhalb dieser Betrachtungsgruppe regelmäßig und spiegelt die daraus resultierende Aufgaben- und Organisationsstruktur wider (vgl. Kapitel 3.1.4).

Wie Tabelle 15 zeigt, werden durch die teilnehmenden Kommunen alle Größenklassen (GK) abgedeckt. Die Verteilung der Teilnehmer (IST) entspricht im Wesentlichen dem tatsächlichen Anteil der NRW- Kommunen (SOLL). Die größten Abweichungen ergeben sich innerhalb der GK 7 und der GK 3. Während in der GK 7 der Anteil teilnehmender Kommunen deutlich geringer ist,

als dies wegen des SOLLs zu erwarten wäre und die Gruppe innerhalb der Betrachtung damit unterrepräsentiert ist, sind die Städte und Gemeinden der GK 3 im Verhältnis überrepräsentiert. Die Aufstellung zeigt deutlich, dass die Beteiligung der Kommunen über 50 Tsd. Einwohner an dem Projekt ausgeprägter ist, als bei Kommunen unter 50 Tsd. Einwohnern. Dies kann ggf. auf die größeren personellen Kapazitäten in Kommunen mit höheren Einwohnerzahlen zurückgeführt werden und entspricht den Aussagen der Literatur (KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT 2014a, S. 47; PFOHL (Hrsg.) 1982, S. 16 f.).

Tabelle 15: Verteilung der Teilnehmer auf die Größenklassen der KGSt (2018c)

Größenklassen der KGSt[22]	Anteil Stichprobe (IST, in %)	Anteil Grundgesamtheit (SOLL, in %)[23]	Abweichung IST vom SOLL (in %)
GK 1, > 400 Tsd. Einwohner	3,23	1,26	+ 1,97
GK 2, 200 Tsd. – 400 Tsd. Einwohner	6,45	2,53	+ 3,92
GK 3, 100 Tsd. – 200 Tsd. Einwohner	12,90	3,54	+ 9,36
GK 4, 50 Tsd. – 100 Tsd. Einwohner	19,35	11,62	+ 7,73
GK 5, 25 Tsd. – 50 Tsd. Einwohner	22,58	24,75	- 2,17
GK 6, 10 Tsd. – 25 Tsd. Einwohner	32,26	42,17	- 9,91
GK 7, < 10 Tsd. Einwohner	3,23	14,14	- 10,91

Ein ähnliches Bild zeigt die Verteilung der kommunalrechtlichen Kategorien nach § 4 GO NRW. Als Grund kann auch hier die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsstruktur vermutet werden, die durch die entsprechenden Kapazitäten die Kommunen in die Lage versetzt werden, zusätzliche Arbeiten zu übernehmen. Die Kategorien stellen eine Zusammenführung der Parameter „Einwohnerzahl“ und „Aufgabenstruktur“ dar. Die häufigste Einteilung der Kommunen erfolgt in die Kategorien „mittlere kreisangehörige Stadt“ und „große kreisangehörige Stadt“. Durch die Überschreitung definierter Schwellenwerte bei der Einwohnerzahl erfolgt die Zuordnung der genannten Bezeichnung auf Antrag oder von Amts wegen. Mit der Einstufung ist die Übernahme zusätzlicher Aufgaben verbunden, die per Gesetz oder Rechtsverordnung übertragen werden. Unterhalb des Schwellenwerts von 15 Tsd. Einwohnern handelt es sich um „kreisangehörige Gemeinden“ oder „kreisangehörige Städte“[24] mit einem einfachen Aufgabenspektrum gemäß §§ 2 und 3 GO NRW. Einwohnerstarke Kommunen, die eine entsprechende Leistungsfähigkeit besitzen und Aufgaben der Kreisebene bearbeiten können, wurden im Zuge der Gebietsreform von 1967 bis 1978 per Gesetz zu „kreisfreien Städten“ erklärt. Alle genannten Kategorien lassen daher Rückschlüsse auf die Größe und die Leistungsfähigkeit der örtlichen Kommunalverwaltung zu.

Das Teilnehmerfeld deckt die möglichen kommunalrechtlichen Kategorien vollständig ab. Analog der Abweichungen bei den Größenklassen sind die kleinen Verwaltungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden innerhalb der Auswertung unterrepräsentiert.

[22] Einteilung in Größenklassen auf Grundlage der KGST (2018c)

[23] Abgeleitet aus Angaben vom LANDESBETRIEB INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN (2018)

[24] Die Bezeichnung „Stadt“ ist gemäß § 4 GO NRW von Amts wegen ab 25 Tsd. Einwohnern zu führen. Nach § 13 GO NRW wird die Bezeichnung „Stadt“ nach erfolgter Übernahme zusätzlicher Aufgaben als „Mittlere kreisangehörige Stadt“ unabhängig von der zukünftigen Entwicklung der Einwohnerzahl geführt. Bei einer Rückstufung aufgrund von Einwohnerschwund wird die Kommune zur kreisangehörigen Stadt. Die Bezeichnung kann auch auf historischen Gründen beruhen (§ 13 Abs. 3 GO NRW).

Dagegen ist die Teilnahmequote der großen kreisangehörigen Städte und insbesondere der kreisfreien Städte deutlich überhöht. Die Anteile kategorisierter Kommunen zeigt Tabelle 16.

Tabelle 16: Anteil der Teilnehmer nach kommunalrechtlicher Zuordnung gemäß § 4 GO NRW

kommunalrechtliche Einordnung	Anteil Stichprobe (IST, in %)	Anteil Grundgesamtheit (SOLL, in %)[25]	Abweichung IST vom SOLL (in %)
kreisangehörige Gemeinde	17,74	31,57	- 13,83
kreisangehörige Stadt	14,52	21,21	- 6,69
mittlere kreisangehörige Stadt	30,65	32,58	- 1,93
große kreisangehörige Stadt	19,35	8,84	+ 10,51
kreisfreie Stadt	17,74	5,81	+ 11,93

Der Zusammensetzung der Betrachtungsgruppe bzgl. der gewählten Rechts- bzw. Organisationsform kommt aufgrund der zugrunde liegenden Fragestellung nach ihrem Einfluss für den „betrieblichen Erfolg“ eine besondere Bedeutung zu. Bei der Erhebung der Daten beteiligten sich keine Kommunen, welche die Aufgaben des „operativen Grünflächenmanagements“ in der privaten Rechtsform der GmbH führen. Damit können die Auswirkungen hinsichtlich privatrechtlicher Organisationsformen nicht beurteilt werden. Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen sind jedoch alle drei Rechtsformen vertreten. Ihre prozentualen Anteile weichen zwar von den in der Literatur genannten Werten ab, die grundsätzliche Verteilung unter den Betriebsformen kann aber auch innerhalb des Teilnehmerfelds nachvollzogen werden. Letztlich bildet der Regiebetrieb mit 75,8 % (N=47) die am stärksten vertretene Organisationsform. Ihm folgen die eigenbetriebsähnliche Einrichtung (14,5 %, N=9) und die AöR (9,7 %, N=6). Die Verteilung der Rechts- und Organisationsformen zeigt Tabelle 17.

Tabelle 17: Verteilung der Teilnehmer auf Rechts- und Organisationsformen

Rechts-/ Organisationsform	Anteil Rücklauf, IST in %	Anteil nach KILLIAN (2006), SOLL in %	Anteil nach VKU (2018), IST in %[26]	Abweichung IST vom SOLL, in % (nach KILLIAN, 2006)
Regiebetrieb	75,8	71,8	59,0	+ 4,0
eigenbetriebsähnliche Einrichtung/ Eigenbetriebe	14,5	5,9[27]	29,0	+ 8,6
AöR /Stiftung	9,7[28]	2,0	9,0	+ 7,7
GmbH	0,0	1,2	1,0[29]	-1,2
sonstige Organisationsformen	0,0	19,1	2,0	-19,1

[25] Abgeleitet aus Angaben vom LANDESBETRIEB INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN (2018)

[26] Betrachtung nicht ausschließlich auf das kommunale Grünflächenmanagement begrenzt (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 8)

[27] Angabe bezieht sich ausschließlich auf Eigenbetriebe (KILLIAN (Hrsg.) 2006, S. 41 f.)

[28] Wert bezieht sich ausschließlich auf AöRs, Stiftungen sind nicht enthalten

[29] Inkl. Kapitalgesellschaften

Ein letzter Aspekt hinsichtlich der Zusammensetzung des Teilnehmerfeldes bezieht sich auf die finanzielle Situation der Kommunen. Deutlich wird diese durch die Differenzierung zwischen am Stärkungspakt teilnehmenden Kommunen und den nicht teilnehmenden Städten und Gemeinden. Die bei einer Teilnahme am Stärkungspakt entstehenden Abhängigkeiten können Kommunen hinsichtlich der Haushaltsplanung stark einschränken, wobei zwischen der pflichtigen und der freiwilligen Teilnahme zu unterscheiden ist (vgl. § 3 ff. Stärkungspaktgesetz). Eine Gegenüberstellung der Verteilung pflichtiger und freiwillig teilnehmender Kommunen sowie nicht teilnehmender Kommunen zeigt, dass alle Kategorien innerhalb des Teilnehmerfeldes vertreten sind. Die Städte und Gemeinden, die nicht am Stärkungspakt teilnehmen sind in der Zusammensetzung des Rücklaufs mit 75,81 % geringer vertreten, als dies anhand des Anteils unter allen NRW-Kommunen zu erwarten gewesen wäre. Dagegen sind in der Erhebung repräsentierte Städte und Gemeinden mit freiwilliger oder pflichtiger Teilnahme am Stärkungspakt mit insgesamt 24,19 % überrepräsentiert. Die Verteilung der Städte und Gemeinden auf die Kategorien zeigt Tabelle 18.

Tabelle 18: Verteilung der Kommunen nach Teilnahme am Stärkungspakt nach MIK NRW (2017b)

Teilnahme Stärkungspakt	Anteil Rücklauf, IST, in %	Anteil nach MIK NRW (Stand 31.12.2016), SOLL, in %	Abweichung IST vom SOLL, in %
pflichtige Teilnahme	12,90	8,59	+ 4,32
freiwillige Teilnahme	11,29	6,82	+ 4,47
keine Teilnahme	75,81	84,60	- 8,79

Das MIK NRW unterteilt den Haushaltsstatus für die Kommunen in NRW anhand der Art des erzielten Ausgleichs und des Genehmigungsstatus des Haushaltssicherungskonzepts (HSK) und des Haushaltssanierungsplans (HSP). Dadurch ist eine differenziertere Prüfung der Verteilung des Finanzstatus der Teilnehmer möglich. Neben den Teilnehmern mit ausgeglichenem Haushalt (1,61 %), der auf die finanzielle Stabilität der Kommunen schließen lässt, stufen sich die vertretenen Kategorien über den fiktiv ausgeglichenen Haushalt (20,97 %), die genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage für die Erreichung des Haushaltsausgleichs (24,19 %), das genehmigte oder nicht genehmigte HSK (27,42 % bzw. 1,61 %) und den genehmigten oder nicht genehmigten HSP (20,97 % bzw. 3,23 %) ab. Dabei verdeutlichen die Kategorien die zunehmende finanzielle Schieflage der Kommunen.

Alle Kategorien sind durch die teilnehmenden Städte und Gemeinden vertreten, auch wenn der Anteil der Kommunen mit belastbaren finanziellen Verhältnissen tendenziell unterrepräsentiert ist, während die Kommunen mit aufzustellendem HSK und HSP überdurchschnittlich vertreten sind. Tabelle 19 zeigt die Verteilung innerhalb des Rücklaufs und unter den Kommunen in NRW.

Tabelle 19: Verteilung der Kommunen nach Haushaltsstatus gemäß MIK NRW (2017b)

Haushaltsstatus	Anteil Rücklauf, IST, in %	Anteil nach MIK NRW (Stand 31.12.2016), SOLL, in %	Abweichung IST vom SOLL, in %
ausgeglichener Haushalt	1,61	6,31	-4,70
fiktiv ausgeglichener Haushalt	20,97	20,71	0,26
genehmigte Verringerung der allgemeinen Rücklage	24,19	29,80	-5,60
HSK genehmigt	27,42	26,52	0,90
HSP genehmigt	20,97	14,65	6,32
HSK nicht genehmigt	1,61	1,26	0,35
HSP nicht genehmigt	3,23	0,76	2,47

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Rücklauf mit 15,66 % einen Umfang aufweist, der aufgrund bestehender Erfahrungen anderer wissenschaftlicher Erhebungen als zufriedenstellend zu beschreiben ist. Dabei wird innerhalb dieser Ausarbeitung kein Anspruch auf einen repräsentativen Charakter der Ergebnisse erhoben. Vielmehr dient die Erhebung und Auswertung der ersten Erforschung grundlegender Ansätze, die in weiteren Erhebungen abzusichern sind. Dazu reicht der generierte Rücklauf aus. Das gilt vor diesem Hintergrund auch für die Verteilung der Teilnehmer auf die Regierungsbezirke und die gleichmäßige räumliche Verteilung über den Betrachtungsraum NRW.

Gleichfalls deckt das Teilnehmerfeld die gängige Größenklasseneinteilung ab, die durch die KGSt als Grundlage vergleichender Untersuchungen zwischen Kommunalverwaltungen herangezogen wird. Die kommunalrechtliche Klassifikation der Städte und Gemeinden hinsichtlich ihrer Größe und ihres Aufgabenportfolios wird ebenfalls in der gesamten Breite abgedeckt. Auch bzgl. der finanziellen Situation ergibt sich durch die teilnehmenden Kommunen eine vollständige Abdeckung in den differenzierten Bereichen, die durch das MIK NRW benannt werden. Einzig bei den Rechtsformen muss die eingehende Betrachtung der privatrechtlichen Organisationsform der GmbH entfallen, weil hier keine entsprechenden Teilnehmer gewonnen werden konnten. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die qualitativen und quantitativen Erfordernisse, die an die teilnehmenden Kommunen zu stellen sind, erfüllt werden.

4.1.2 Verfügbarkeit und Qualität der abhängigen Variablen

Nach der Analyse des Teilnehmerfeldes hinsichtlich seiner Zusammensetzung ist die Qualität der erhobenen Daten der abhängigen Variablen zu prüfen. Sie ist wegen ihrer zentralen Bedeutung für das Forschungsergebnis sehr wichtig. In einem ersten Schritt werden daher die Erhebungsbögen auf ihre Vollständigkeit und Auswertbarkeit überprüft. Ziel ist, unvollständig erhobene Variablen zu identifizieren und für die weitere Auswertung auszuschließen. Gleichzeitig soll geprüft werden, ob die inhaltliche Gestaltung der Items die Beantwortung durch die Teilnehmer ermöglicht hat oder ob es zu Häufungen von Antwortlücken gekommen ist. Diese würden nicht nur die Bildung der jeweils übergeordneten Variablen verhindern, sondern auch auf Probleme bei der Datenerhebung hinweisen (vgl. Kapitel 3.3).

Von den 62 Erhebungsbögen sind 48 Erhebungsbögen vollständig ausgefüllt und damit uneingeschränkt auswertbar. Das entspricht einem Anteil von 77,4 % aller Teilnehmer bzw. 12,1 % aller NRW-Kommunen. Für die Auswertung der fünf Variablen schwankt die Anzahl der auswertbaren Erhebungsbögen. Jeweils 61 Kommunen sind für die Variable „Fachliche Anforderungen“ und die Variable „Betriebswirtschaft“ vollständig auswertbar. Das entspricht

einem Anteil von 98,4 % der Teilnehmer. Für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ liegen 57 auswertbare Erhebungsbögen vor (91,9 % der Teilnehmer). Ihr schließen sich die Variable „Führung und Organisation“ mit 56 wertbaren Teilnehmern (90,3 % der Teilnehmer) und die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit 54 vollständigen Erhebungsbögen (87,1 % der Teilnehmer) an. Tabelle 20 zeigt die absolute Anzahl und den prozentualen Anteil der auswertbaren und der nicht auswertbaren Kommunen für die einzelnen Variablen.

Tabelle 20: Anzahl wertbarer Teilnehmer der abhängigen Variablen

Variable	Verteilung der teilnehmenden Kommunen					
	Gültige Teilnehmer		Fehlende Teilnehmer		Gesamtzahl Teilnehmer	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Fachliche Anforderungen	61	98,4 %	1	1,6 %	62	100,0 %
Führung und Organisation	56	90,3 %	6	9,7 %	62	100,0 %
Flexibilität und Eigenständigkeit	54	87,1 %	8	12,9 %	62	100,0 %
Steuerung und Kontrolle	57	91,9 %	5	8,1 %	62	100,0 %
Betriebswirtschaft	61	98,4 %	1	1,6 %	62	100,0 %
Gesamtergebnis	48	77,4 %	14	22,6 %	62	100,0 %

Nach der Betrachtung der Auswertbarkeit der Variablen erfolgt die Analyse des Antwortverhaltens der teilnehmenden Städte und Gemeinden. Hierzu wird untersucht wie sich die Antwortausfälle auf die Teilnehmer verteilen. Dabei wurde festgestellt, dass insgesamt 37 Items von einzelnen Teilnehmern nicht beantwortet wurden. Infolge von Doppelungen bei den Ausfällen entstehen insgesamt 48 Datenlücken. Von diesen entfallen 40 Stück auf sechs teilnehmende Kommunen. Damit werden 83,3 % der Antwortausfälle durch 9,7 % der Teilnehmer verursacht. Bei ihnen liegt der durchschnittliche Anteil der nicht beantworteten Items bei jeweils 6,7 Items je Erhebungsbogen. Die verbleibenden acht Kommunen mit unbeantworteten Items entsprechen einem Anteil von 12,9 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden und verursachen zusammen insgesamt acht Ausfälle. Über alle Teilnehmer ergibt sich eine durchschnittliche Ausfallquote von 0,77 Items je Teilnehmer. Tabelle 21 zeigt die Anzahl der ausgefallenen Items der betroffenen Kommunen unter Zuordnung zu den abhängigen Variablen in absteigender Reihenfolge.

Tabelle 21: Verteilung nicht beantworteter Items auf Teilnehmer und Variable

Verteilung der Anzahl nicht beantworteter Items bei der Datenerhebung in den Kommunen						
Kommune	Variablen					Gesamt
ID[30]	Fachliche Anforderungen	Führung und Organisation	Flexibilität und Eigenständigkeit	Steuerung und Kontrolle	Betriebs-wirtschaft	
13	-	-	2	12	-	14
33	-	3	3	1	-	7
51	-	-	-	5	1	6
57	-	-	1	5	-	6
38	-	2	3	-	-	5
28	-	-	1	1	-	2
5	-	1	-	-	-	1
20	-	1	-	-	-	1
24	-	-	1	-	-	1
37	-	-	1	-	-	1
44	1	-	-	-	-	1
53	-	-	1	-	-	1
61	-	1	-	-	-	1
64	-	1	-	-	-	1
Gesamt	1	9	13	24	1	48

Zur Klärung der Fragestellung, ob einzelne Items durch inhaltliche oder sprachliche Unzulänglichkeiten zu einem erhöhten Ausfall unter den Teilnehmern geführt haben werden die Antwortausfälle itemspezifisch betrachtet. Lediglich drei Items des Erhebungsbogens wurden von jeweils drei Teilnehmern nicht beantwortet. Insgesamt fünf Items wurden von zwei Kommunen nicht beantwortet. Letztlich wurden 29 Items des Fragebogens von jeweils einer Kommune nicht beantwortet. Die Erhebungsbögen haben hinsichtlich ihrer inhaltlichen und sprachlichen Gestaltung eine Bearbeitung durch die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer ermöglicht. Tabelle 22 listet die Nummern der unbeantworteten Items auf und ordnet diese den IDs der Kommunen zu, bei denen die Datenlücke auftritt.

Tabelle 22: Verteilung unbeantworteter Items der abhängigen Variablen

Item	Kommune	Item	Kommune	Item	Kommune	Item	Kommune
Frage_411	13, 24, 33	Frage_321	38	Frage_434	33	Frage_545_a	57
Frage_432	13, 37, 38	Frage_323	64	Frage_441	33	Frage_545_b	57
Frage_533	28, 51, 57	Frage_325	38	Frage_443	57	Frage_552	13
Frage_327	5, 33	Frage_331	33	Frage_512	13	Frage_553	13
Frage_532	13, 33	Frage_352	61	Frage_525_a	13	Frage_556_a	13
Frage_543	13, 51	Frage_353	33	Frage_525_b	13	Frage_556_b	13
Frage_554	13, 52	Frage_412	38	Frage_526	51	Frage_612	51
Frage_555	13, 53	Frage_414_a	38	Frage_535_a	57		
Frage_24	44	Frage_425	28	Frage_535_b	57		
Frage_313	20	Frage_431	53	Frage_542	13		

[30] Die Codierung der Teilnehmer erfolgt über intern vergebene IDs. Sie dienen aufgrund der Sensibilität der Daten dem Schutz der Kommune. Als vereinbarte Voraussetzung für die Teilnahme soll dadurch die wahrheitsgemäße Beantwortung der Items gefördert werden.

Ein wichtiger Parameter zur Beurteilung der Datenqualität der abhängigen Variablen und eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Beurteilung der Aussagekraft angewendeter statistischer Modelle ist die Normalverteilung der erhobenen Daten der abhängigen Variablen. Zur Prüfung werden der Kolmogorov-Smirnov-Test und der Shapiro-Wilk-Test angewendet. Beide Verfahren liefern einen Wert, der die Signifikanz für die Variable beschreibt. Ist dieser Wert größer als 0,05 sind die erhobenen Daten normal verteilt. Dies ist für die vorliegende Datenbasis nach dem Kolmogorov-Smirnov-Test uneingeschränkt gegeben. Beim Shapiro-Wilk-Test liegt der Wert der Signifikanz für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ bei 0,042 und damit leicht unter dem erforderlichen Niveau für die Normalverteilung. Die Ergebnisse der beiden Tests sind hinsichtlich der Normalverteilung der Variablen nicht deckungsgleich. Für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ ist dieser Umstand bei der Einordnung der Aussagekraft der Ergebnisse zu berücksichtigten. Die Ergebnisse zeigt Tabelle 23.

Tabelle 23: Test der Variablen auf ihre Normalverteilung

Variablen	Kolmogorov-Smirnov[a]			Shapiro-Wilk		
	Statistik	df[b]	Signifikanz	Statistik	df[b]	Signifikanz
Fachliche Anforderungen	,080	61	,200*	,986	61	,718
Führung und Organisation	,108	56	,162	,981	56	,509
Flexibilität und Eigenständigkeit	,074	54	,200*	,982	54	,600
Steuerung und Kontrolle	,109	57	,086	,957	57	,042
Betriebswirtschaft	,103	61	,172	,964	61	,071
Gesamtergebnis	,066	48	,200*	,983	48	,709
* Dies ist eine untere Grenze der echten Signifikanz.						
a Signifikanzkorrektur nach Lilliefors			b Freiheitsgrade (df)			

Durch die quantitative Zuordnung von Items zu den abhängigen Variablen ergibt sich in Verbindung mit der verwendeten Operationalisierungssystematik eine Punktspanne, die durch einen oberen Maximalwert (möglicher max. Wert) und einen unteren Mindestwert (möglicher min. Wert) begrenzt wird (vgl. Kapitel 3.3). Die qualitative Beantwortung der Fragen durch die Teilnehmer führt zu einer spezifischen Zuordnung der Punktwerte und durch die Summierung dieser Punktwerte je Item zum jeweiligen erhobenen Maximal- (erhobener max. Wert) und Minimalwert (erhobener min. Wert), welche die durch die Teilnehmer erreichte Punktspanne begrenzen. Die Gegenüberstellungen der möglichen und erhobenen min. und max. Werte zeigt, dass die erhobenen Werte innerhalb der möglichen Punktspanne liegen, ohne dass es zu einer Überlagerung der Grenzen der möglichen und erhobenen Punktspanne kommt. Der Median der Teilnehmer liegt bei fast allen Variablen unter dem Mittelwert der Erhebung. Eine Ausnahme bildet die Variable „Betriebswirtschaft“, da die bestehenden Voraussetzungen in den Kommunen hier nicht optimal gegeben sind. Eine Übersicht der Werte zeigt Tabelle 24.

Tabelle 24: Verhältnis möglicher und erhobener Punktspannen

Variablen	möglicher min. Wert	möglicher max. Wert	erhobener min. Wert	erhobener max. Wert	Median der Teilnehmer	Mittelwert der Erhebung
Fachliche Anforderungen	8	40	12	30	22	24
Führung und Organisation	38	190	73	123	95,5	114
Flexibilität und Eigenständigkeit	23	115	51	84	64,5	69
Steuerung und Kontrolle	34	170	72	120	89	102
Betriebswirtschaft	11	55	21	52	40	33
Gesamtergebnis	114	570	250	384	313,5	342

Die Analyse der abhängigen Variablen hat gezeigt, dass für die nachfolgenden statistischen Auswertungen eine ausreichende Stichprobengröße verfügbar ist. Dies gilt für die erhobenen Variablen wie auch für das aus ihnen gebildete Gesamtergebnis des „betrieblichen Erfolgs“ als Summe aller Variablen. Ausfälle bei der Beantwortung von Items begründen sich in dem individuellen Antwortverhalten einer anteilig kleinen Gruppe teilnehmender Städte und Gemeinden. Der überwiegende Teil der Befragten hat keine bzw. nur sehr geringe Anteile nicht beantworteter Items. Die Betrachtung der Verteilung der Antwortausfälle auf der Ebene der Items ergibt keine Anhaltspunkte für eine Häufung, die auf qualitative Mängel der Frage- oder Antwortgestaltung hinweist. Dadurch konnten normal verteilte Daten zu den abhängigen Variablen erhoben werden, die eine belastbare Basis für die weitere Auswertung darstellen. Die gewählte Operationalisierungssystematik bildet die Ergebnisse der Teilnehmer ab, ohne dass die sich ergebenden Grenzen der Punktspannen durch die erhobenen Werte berührt werden. Der Median der Kommunen orientiert sich am Mittelwert der Erhebung.

Aufgrund der aktuellen Bedeutung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen für die Beurteilung des „betrieblichen Erfolgs“ des „operativen Grünflächenmanagements“ schließt sich für den Themenbereich der Datenerhebung, der Datennutzung und der Kosten der Grünunterhaltung im folgenden Kapitel eine gesonderte Betrachtung an.

4.1.3 Verfügbarkeit und Qualität der betriebswirtschaftlichen Items

Innerhalb der abhängigen Variablen nimmt die Variable „Betriebswirtschaft“, unter der auch die erhobenen Kennzahlen zum Personalwesen erfasst und ausgewertet werden, eine besondere Stellung ein. Innerhalb des derzeitigen Beurteilungssystems liefern mitarbeiterbezogene und betriebswirtschaftliche Kennzahlen eine wesentliche Grundlage für die Bewertung der Leistung des kommunalen Grünflächenmanagements. Die Voraussetzungen eines stark benchmarkorientierten Beurteilungssystems mit betriebswirtschaftlichen Kennzahlen ist entsprechend der aufgestellten Hypothese (vgl. Kapitel 3.2) wegen der mangelnden Datenverfügbarkeit und der Vielschichtigkeit der Aufgabe hierzu nicht geeignet. Nachfolgend soll geprüft werden, inwieweit Daten für die Bildung entsprechender Werte erhoben werden, ob die Datenlage für das beschriebene Bewertungssystem ausreichend ist und ob die Nutzung der erhobenen Daten in den Städten und Gemeinden im Sinne eines kennzahlengestützten Controllings erfolgt.

Bereits die Rückmeldungen im Rahmen der Erhebung der betriebswirtschaftlichen Kennzahlen lassen darauf schließen, dass die Datengewinnung bei den teilnehmenden Kommunen in ihrer Qualität und Quantität stark variiert. Die Anzahl dokumentierter Anmerkungen liegt bei insgesamt 35 Kommentaren. Die angesprochenen Themen umfassen im Wesentlichen individuelle Erläuterungen zur Abgrenzung einzelner abgefragter Sachverhalte und aufgabenspezifischer Anforderungen. Konkret beziehen sich 16 Kommunen auf vorherrschende Defizite, die einer Ermittlung der abgefragten Kennzahlen entgegenstehen. Das entspricht einem Anteil von 25,8 % aller teilnehmenden Kommunen. Benannt wurden verschiedene Ursachen. Mit 11,3 % wurde das Fehlen von belastbaren Flächendaten als die größte Hürde gesehen, die einer Kennzahlenermittlung entgegensteht. Weiterhin wird ein hoher und teilweise abteilungsübergreifender Rechercheaufwand angeführt, der eine einfache Ermittlung nicht möglich macht. Dies wurde von 4,8 % der Teilnehmer angeführt. Daneben sind Abgrenzungsprobleme (3,2 % der Teilnehmer) und sonstige Gründe (6,4 % der Teilnehmer) angeführt worden. Nicht berücksichtigt sind hierbei die Kommunen, die wegen fehlender Kennzahlen auf eine Teilnahme an der Datenerhebung verzichtet haben, weil diese Aussagen großteils nicht verschriftlich vorliegen. Tabelle 25 zeigt die Übersicht über die in Kommentaren genannten Gründe für eine fehlende oder unvollständig durchgeführte Kennzahlenerhebung.

Tabelle 25: Inhalte von Kommentaren bzgl. Defiziten bei der Kennzahlenerhebung

Gründe für fehlende oder unvollständige Kennzahlenerhebung	ID Kommune[31]	Anteil an Teilnehmern
keine belastbaren Flächendaten, weil GRIS nicht vorhanden oder erst im Aufbau befindlich	11, 15, 20, 31, 32, 45, 58	11,3 %
hoher bzw. abteilungsübergreifender Recherche- und Ermittlungsaufwand	9, 15, 19	4,8 %
Abgrenzungsproblematik bei verschiedenen Bereichen	10, 27	3,2 %
Datenermittlung aus sonstigen Gründen nicht möglich	6, 42, 53, 61	6,4 %

Ein differenzierteres Bild ergibt die Analyse der Items, die sich inhaltlich mit der Datenerhebung und Datennutzung bzgl. Bestandflächen und Kosten auseinandersetzen. Hierbei handelt es sich um Fragestellungen zur Nutzung eines GRIS bei der täglichen Arbeit (Item 2.4), der Belastbarkeit erhobener Daten zur Kostenrechnung erbrachter Eigenleistung (Item 6.1.2), der Tiefe der erhobenen Daten (Item 6.1.3) und der Implementierung eines internen Controllings (Item 6.1.5). Im Ergebnis ist, ausgehend von 62 teilnehmenden Städten und Gemeinden, der Stellenwert eines GRIS für 43,5 % der Teilnehmer (27 Nennungen, 1-2 Pkt.) bei der täglichen Arbeit hoch bis sehr hoch. Dagegen beurteilen 24,2 % der befragten Kommunen (15 Nennungen, 3-4 Pkt.) den Nutzen als gering bis sehr gering. Letztlich besitzen 30,6 % kein GRIS (19 Nennungen, 5 Pkt.). Ein Teilnehmer ließ das Item unbeantwortet (1,6 % der teilnehmenden Kommunen).

Deutlich ausgeprägter ist die kostenbezogene Datenerhebung. Der Anteil von Städten und Gemeinden mit belastbaren bis sehr belastbaren Daten zur Berechnung der erbrachten eigenen Leistungen, bspw. durch Stunden- oder Kostennachweise, liegt bei 66,1 % der Teilnehmer (41 Nennungen, 1-2 Pkt.). Insgesamt 27,4 % schätzen ihre Datenlage in diesem Bereich als wenig belastbar bis unzureichend ein (17 Nennungen, 3-4 Pkt.). Immerhin 4,8 % der teilnehmenden Kommunen erheben keine Daten zur Kostenrechnung (3 Nennungen, 5 Pkt.). Auch bei diesem Item ließ ein Teilnehmer die Antwort aus (1,6 % der teilnehmenden Kommunen).

Relevant bei der Datenerhebung ist die Tiefe, in der die Werte erhoben werden und die über die Möglichkeiten der Nutzung entscheiden. Über die Objektkategorie, die Erfassung des konkreten

[31] Mehrfachnennungen sind möglich

Objekts, die jeweilige Pflegeeinheit bis hin zur Arbeitsart erheben 40,3 % der Teilnehmer ihre Kosten, die durch den Personal-, Maschinen- und Materialeinsatz entstehen (25 Nennungen, 1 Pkt.). Auf die Erhebung der Daten bis zur Ebene der Pflegeeinheit greifen 12,9 % zurück (8 Nennungen, 2 Pkt.). Insgesamt 16,1 % ordnen die entstehenden Kosten ausschließlich der Objektebene zu (10 Nennungen, 3 Pkt.). Dagegen beschränken sich 21,0 % der Teilnehmer auf die Kostenerfassung innerhalb der Objektkategorien (13 Nennungen, 4 Pkt.). Keine Zuordnung der Kosten erfolgt bei 9,7 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden (6 Nennungen, 5 Pkt.).

Um den Aufwand für die Datenerhebung betrieblich nutzbar zu machen, müssen die gesammelten Informationen ausgewertet werden. Entscheidungen der Verwaltung des „operativen Grünflächenmanagements“ werden immer bzw. häufig bei 32,3 % der teilnehmenden Kommunen durch den Rückgriff auf ein internes Controlling abgesichert (20 Nennungen, 1-2 Pkt.). Gelegentlich bis selten nutzen 50,0 % diesen Weg der Informationsgewinnung (31 Nennungen, 3-4 Pkt.). Letztlich sichern 17,7 % der Teilnehmer nie ihre Entscheidungen durch das Einbeziehen des internen Controllings ab (11 Nennungen, 5 Pkt.). Die Verteilung der Antworten der beschriebenen Items zeigt Abbildung 49.

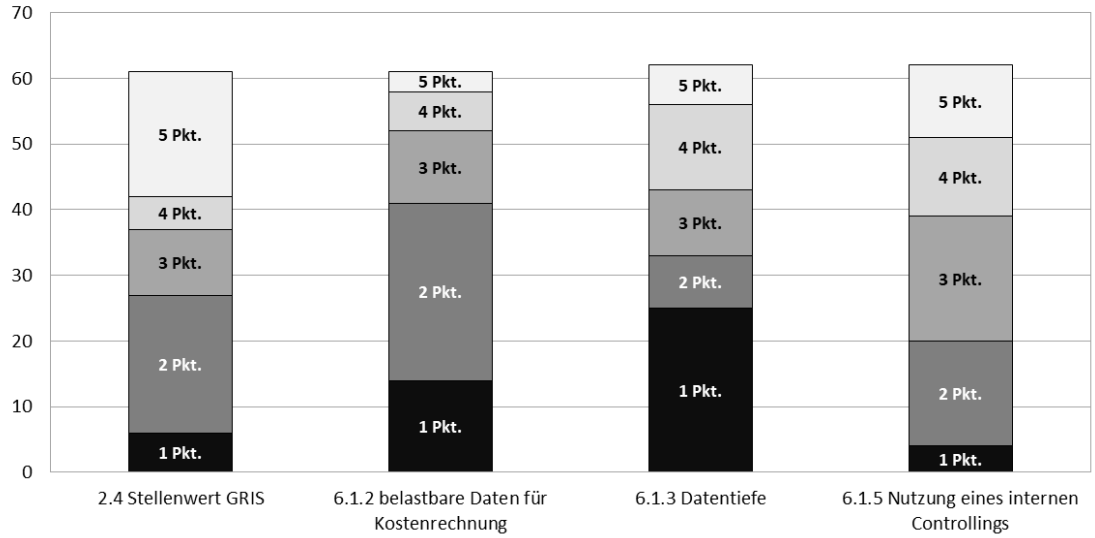


Abbildung 49: Ausprägung der Antwortanteile ausgewählter Fragen zur Datengrundlage

Neben der Betrachtung der Items über die Gesamtheit der Teilnehmer erscheint es aufgrund der qualitativen und quantitativen Leistungsunterschiede der Kommunalverwaltung und deren Verhalten bei der Wahl von Rechts- und Organisationsformen im kommunalen Grünflächenmanagement in Abhängigkeit zur Größe einer Kommune erforderlich, die Bedeutung der Datenerhebung und der Datennutzung in diesem Sinne für unterschiedliche Kategorien differenziert zu betrachten. Damit soll untersucht werden, ob das Vorgehen der Kommunen bzgl. der Nutzung eines GRIS, der Belastbarkeit der Daten zur Kostenrechnung, der Datentiefe und der Absicherung von Entscheidungen durch ein internes Controlling abhängig von der jeweiligen kommunalen Größe ist (vgl. Kapitel 3.1.4). Die Clusterung erfolgt hierzu zum einen anhand der kommunalrechtlichen Unterscheidung und zum anderen auf der Basis der verwendeten Rechts- und Organisationsform. Die Vergleichbarkeit zwischen den Clustern wird durch die Darstellung des Median erreicht.

Der Stellenwert eines GRIS in der täglichen Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ (Item 2.4) wird innerhalb der Cluster der kommunalrechtlichen Größen sehr unterschiedlich bewertet. Bei der überwiegenden Zahl der kreisangehörigen Städte besitzt das GRIS bei der täglichen Arbeit keine Bedeutung und kommt hier als Hilfsmittel für die Unterhaltung der Grünflächen nicht vor (Median: 5 Pkt.). Auch in der Gruppe der mittleren kreisangehörigen Städte wird ein GRIS nur selten angewendet. Sein Stellenwert wird als sehr gering eingestuft

(Median: 4 Pkt.). Dagegen bewerten die Teilnehmer aus kreisangehörigen Gemeinden den Stellenwert eines GRIS in der täglichen Arbeit als gering bis hoch (Median: 2,5 Pkt.). Die größte Bedeutung hat das digitale Werkzeug in großen kreisangehörigen Kommunen und kreisfreien Städten. Beide schätzen den Stellenwert des GRIS als hoch ein (Median: 2 Pkt.). Im Gesamtergebnis nimmt das GRIS bei der Arbeit der teilnehmenden Städte und Gemeinden nur einen geringen Stellenwert ein. Trotzdem beurteilen die Teilnehmer fast aller Cluster die Datenbasis zur Kostenermittlung von erbrachten Eigenleistungen (Item 6.1.2) als belastbar (Median: 2 Pkt.). Dies entspricht auch dem Gesamtergebnis aller Teilnehmer. Einzig in der Gruppe der mittleren kreisangehörigen Städte werden die Daten als wenig belastbar eingestuft (Median: 3 Pkt.).

Bei der Datentiefe erhobener Daten ergibt sich zwischen den Clustern kein homogenes Bild (Item 6.1.3). Während bei großen kreisfreien Städten die Tiefe der Datenerhebung zwischen der Ebene der Objektkategorie und der Ebene des Objekts schwankt (Median: 3,5 Pkt.), erheben kreisangehörige Kommunen häufig bis auf die Objektebene (Median: 3 Pkt.). Bei kreisfreien Städten werden erhobene Daten oft den entsprechenden Pflegeeinheiten zugeordnet (Median: 2 Pkt.). Kreisangehörige Städte und mittlere kreisangehörige Städte schneiden hinsichtlich der Datentiefe am besten ab. Regelmäßig werden in den Kommunen dieser Cluster die Daten auf der Ebene der Arbeitsart zugeordnet (Median: 1 Pkt.). Über alle teilnehmenden Kommunen ergibt sich damit eine Erhebungstiefe bis zur Pflegeeinheit (Median: 2 Pkt.).

Ein letzter Aspekt betrachtet die Absicherung von Entscheidungen durch ein internes Controlling (Item 6.1.5). Die Teilnehmer der Cluster kreisfreier und mittlerer kreisfreier Städte nutzen diese Form der Absicherung selten (Median: 4 Pkt.). Kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden nutzen Informationen des internen Controllings gelegentlich (Median: 3 Pkt.). Etwas intensiver ist die Einbindung bei großen kreisangehörigen Städten, die gelegentlich bis häufig auf das interne Controlling zugreifen (Median: 2,5 Pkt.). Für das gesamte Teilnehmerfeld ergibt sich im Ergebnis ein gelegentlicher Zugriff auf das interne Controlling zur Absicherung von Entscheidungen (Median: 3 Pkt.). Abbildung 50 zeigt die beschriebenen Ergebnisse für die Cluster der kommunalrechtlichen Größe.

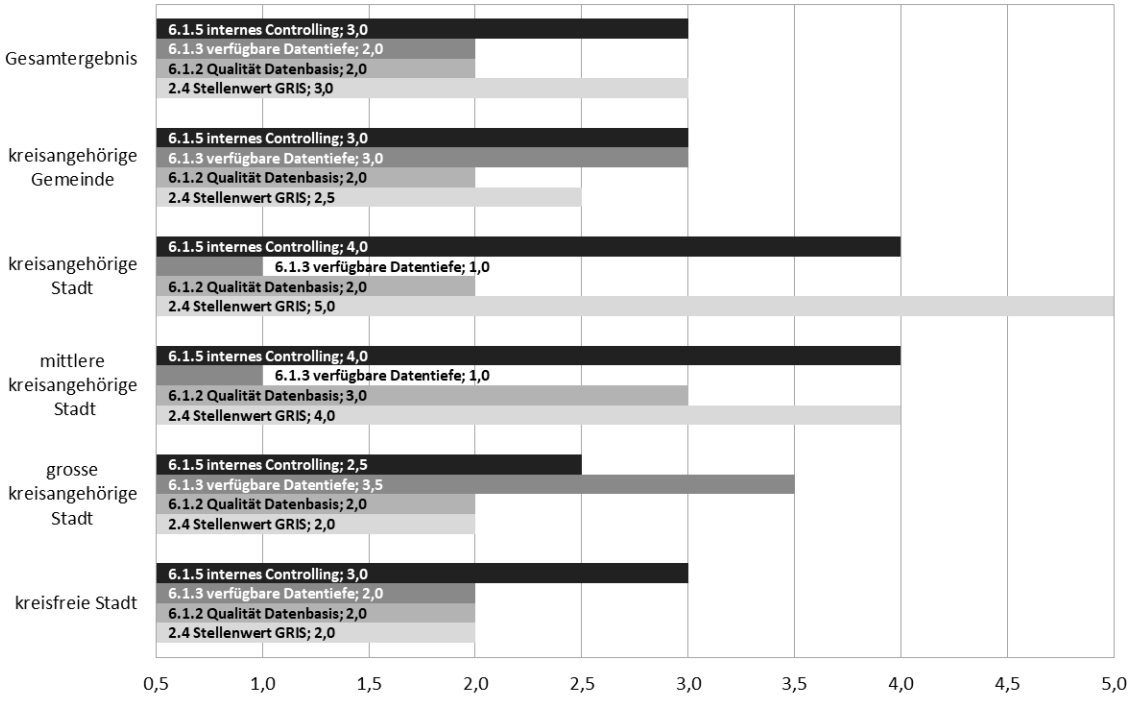


Abbildung 50: Antwortverhalten zur Datenerhebung und -nutzung nach kommunalrechtlicher Größe (Median)

Ein weiteres Gruppierungsmerkmal zur differenzierten Betrachtung des Antwortverhaltens hinsichtlich der Datenerhebung und Datennutzung ist die Unterscheidung nach Rechts- und Organisationsformen, in denen das „operative Grünflächenmanagement“ geführt wird. Der Stellenwert eines GRIS (Item 2.4) wird auch zwischen den Clustern unterschiedlich bewertet. Innerhalb der AöR schwankt die Einschätzung zwischen gering bis hoch (Median: 2,5 Pkt.). Während eigenbetriebsähnliche Einrichtungen den Stellenwert als hoch erachten (Median: 2 Pkt.), hat das GRIS bei den teilnehmenden Regiebetrieben nur eine geringe Bedeutung (Median: 3 Pkt.). Das Gesamtergebnis wurde bereits im Cluster der kommunalrechtlichen Größen beschrieben und wird im Folgenden nicht aufgegriffen.

Eine eher homogene Einschätzung ergibt sich über alle Organisationsformen bzgl. der Belastbarkeit der Datentiefe (Item 6.1.2). Regiebetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen stufen ihre Datenbasis als belastbar ein (Median: 2 Pkt.). Die AöRs schwanken in der qualitativen Einstufung zwischen belastbar und wenig belastbar (Median: 2,5 Pkt.).

Dagegen ist die Datentiefe der erhobenen Werte zur Kostenermittlung der eigenen Leistung zwischen den drei Clustern inhomogen. Eigenbetriebsähnliche Einrichtungen erheben Daten bis zur Ebene des Objekts (Median: 3 Pkt.). Bei den AöRs liegt die Datentiefe zwischen der Ebene des Objekts und der Objektkategorie (Median: 2,5 Pkt.). Bei Regiebetrieben liegen die differenziertesten Daten vor. Sie erheben ihre Daten bis zur Ebene der Pflegeeinheit (Median: 2 Pkt.).

Auch bei der Absicherung von Entscheidungen durch die Informationen eines internen Controllings unterscheiden sich die Organisationsformen. Bei den AöRs werden Entscheidungen gelegentlich bis selten in dieser Weise abgesichert (Median: 3,5 Pkt.). Regiebetriebe bedienen sich gelegentlich der Informationen des internen Controllings (Median: 3 Pkt.), während eigenbetriebsähnliche Einrichtungen ihre Entscheidungen häufig durch das Hinzuziehen der Ergebnisse des Controllings absichern (Median: 2 Pkt.). Eine Übersicht über die beschriebene Verteilung zeigt Abbildung 51.

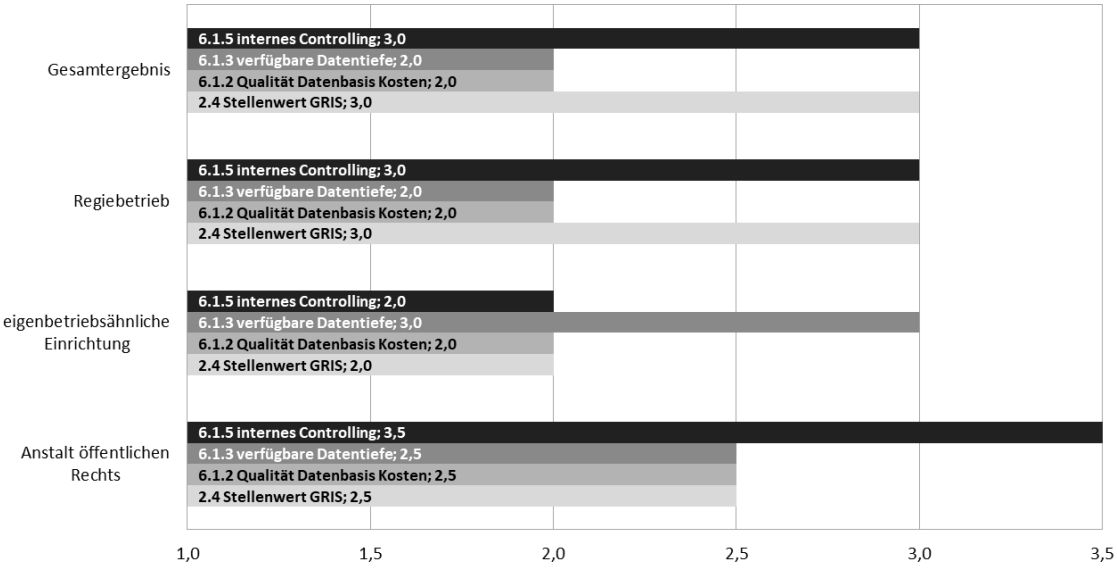


Abbildung 51: Antwortverhalten zur Datenerhebung und -nutzung nach Rechts- und Organisationsform (Median)

Aus den verschieden erhobenen Daten können durch eine entsprechende Bearbeitung Kennzahlen bspw. aus den Bereichen „Personalwesen“ und „Betriebswirtschaft“ generiert werden, die Teil der Erhebung waren. Die Qualität der hierbei erhobenen Daten ist zwischen den sechs verschiedenen Items sehr unterschiedlich. Grundsätzlich sinkt die Verfügbarkeit von Kennzahlen mit zunehmender Komplexität der zur Ermittlung erforderlichen Basiswerte.

Während die Facharbeiterquote von 56 Kommunen benannt werden konnte, gaben nur 49 Kommunen das Durchschnittsalter der operativen Mitarbeiter an. Die Produktivstundenquote haben nur 41 Kommunen angegeben. Deutlich geringer scheint die Verfügbarkeit von Kennzahlen bei der Unterhaltung von Grün- und Parkanlagen. Nur 21 Teilnehmer gaben hier entsprechende Kosten an. Noch geringer sind die Daten zum Verhältnis der Investitionskosten zu den Anschaffungskosten sowie von Reparaturkosten zu den Anschaffungskosten von Maschinen und Geräten. Die entsprechenden Werte wurden nur von 15 bzw. 14 Kommunen angegeben. Einher geht mit dem Rückgang der Angabe der Kennzahlen der Anstieg des Anteils der Kommunen, die wegen des Fehlens der jeweiligen Werte in die schlechteste Bewertungskategorie (5 Pkt.) eingruppiert werden.

Das Verhältnis von Teilnehmern, die Angaben zu den Kennzahlen machen können und denen, die aufgrund der schlechten Datenlage oder der organisatorischen Hürden keine Werte ermitteln konnten hat Auswirkungen auf die Datenqualität. Bei steigender Ausfallquote steigt der Median des Ergebnisses aller Teilnehmer ebenfalls an. Während bei mitarbeiterbezogenen Kennzahlen und bei der Ermittlung der Produktivstundenquote die Mehrheit der Teilnehmer Werte angeben kann, übersteigt der Anteil der Datenausfälle im Bereich der Grünpflegekosten und der Maschinenkennzahlen die Anzahl der Teilnehmer mit entsprechenden Angaben. Der Median der Items 6.2.1, 6.2.2 und 6.3.1 liegt jeweils bei 3 Punkten. Für die Items 6.3.2, 6.4.1 und 6.4.2 liegt der Median bei 5 Punkten. Betrachtet man dagegen nur die Städte und Gemeinden, die Werte liefern konnten ergeben sich für die Items 6.2.1, 6.2.2 und 6.4.2 jeweils ein Median von 3 Punkten, während die Items 6.3.1, 6.3.2 und 6.4.1 jeweils einen Median von 2 Punkten aufweisen. Die Entwicklung der vorliegenden Werte, der Datenausfälle und der sich daraus ergebenden Mediane zeigt Abbildung 52. Zwischen den Kennzahlen ergeben sich steigende Anforderungen an die jeweilige Ermittlung (von links nach rechts).

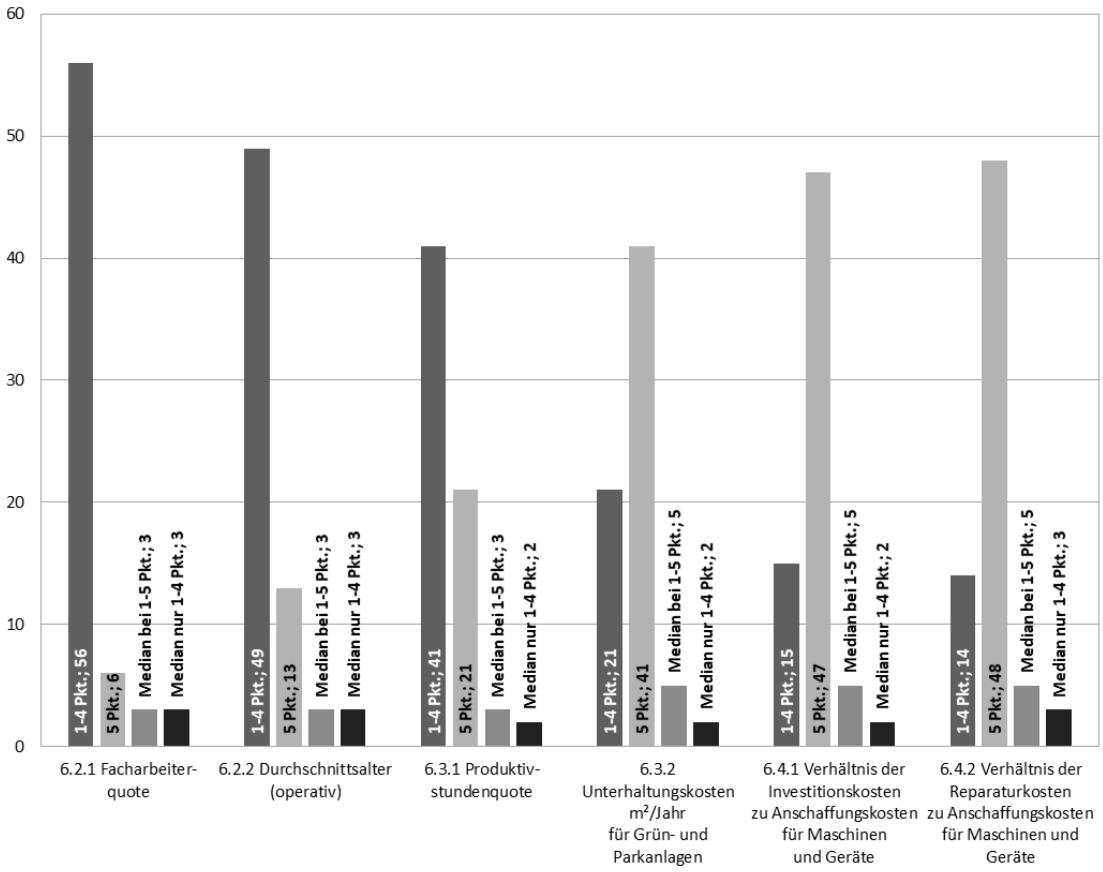


Abbildung 52: Verfügbarkeit und Qualität erhobener Kennzahlen

Bei der Kennzahlenerhebung zeigt sich, dass die Datengrundlage und die gezielte Datenauswertung zu Steuerungszwecken bei den teilnehmenden Städten und Gemeinden Potenziale zur Verbesserung aufweisen. Doch auch wenn zahlreiche Kommunen nicht über betriebswirtschaftliche Kennzahlen verfügen, sind trotzdem betriebswirtschaftliche Aspekte bei der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ von Bedeutung. Hierbei geht es insbesondere um die Bereitstellung erforderlicher Mittel für die Durchführung von Leistungen der Grünflächenunterhaltung durch die Kommune als Träger des „operativen Grünflächenmanagements“ und um die Budgettreue der empfangenden Organisationseinheit. Deutlich werden diese Aspekte bei der Auswertung verschiedener Items zur Finanzierung der Grünflächenpflege, die im Folgenden betrachtet werden.

Die Aspekte der Finanzierung der Grünflächenunterhaltung thematisieren vier Items des Erhebungsbogens. Zum einen geht es dabei um die Vermittlung von Folgekosten innerhalb der Gruppe der politischen Entscheider (Item 2.6), dem Ausgleich von Aufwendungen in der Grünflächenpflege durch die Übertragung zusätzlicher Leistungen (Item 4.1.2), der Einschränkung der Grünflächenunterhaltung durch unerwartet finanzielle Ausgaben (Item 4.3.4) und der Einhaltung der durch die Kommune aufgestellten Budgetvorgaben (Item 5.3.6). Die Ergebnisse der Datenerhebung sind hinsichtlich des Abschneidens der Teilnehmer zwischen den Items sehr unterschiedlich. So werden die Folgekosten für zusätzliche Leistungen der Grünflächenpflege (Item 2.6) bei 41,9 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden (26 Nennungen, 1-2 Pkt.) den politischen Entscheidungsträgern immer oder häufig vermittelt. Gelegentlich bis selten erfolgt die Information über derartig zu erwartende, zusätzliche finanzielle Belastungen bei 53,2 % der Kommunen (33 Nennungen, 3-4 Pkt.). Bei 4,8 % der Teilnehmer werden die Folgekosten für zusätzliche Leistungen gar nicht vermittelt. (3 Nennungen, 5 Pkt.).

Erfolgen Übertragungen zusätzlicher Leistungen an das „operative Grünflächenmanagement“ innerhalb eines laufenden Haushaltsjahres und steigen damit die finanziellen Belastungen der ausführenden Einheit über das geplante Maß an (Items 4.1.2), werden diese bei 40,3 % der befragten Städte und Gemeinden vollständig oder annähernd vollständig ausgeglichen (25 Nennungen, 1-2 Pkt.). Dagegen werden bei 17,7 % der Teilnehmer diese außerplanmäßigen Kosten nur in anteiliger oder geringer Höhe ausgeglichen (11 Nennungen, 3-4 Pkt.). Bei 40,3 % der Städte und Gemeinden erfolgt kein Ausgleich für die zusätzlichen Kosten aus unterjährig übertragenen Aufgaben (25 Nennungen, 5 Pkt.). Ein Teilnehmer beantwortete die Frage nicht (1,6 %).

Durch den fehlenden Ausgleich kann es zu finanziellen Engpässen kommen, weil die notwendigen Ausgaben im laufenden Budget nicht eingeplant sind. Diese können die zuständige Stelle in ihrer Leistungserbringung beeinträchtigen (Item 4.3.4). Keine oder lediglich geringe Einschränkungen verzeichnen gemäß der Erhebung 58,1 % der teilnehmenden Kommunen (36 Nennungen, 1-2 Pkt.). Bei 38,7 % der Teilnehmer ergeben sich deutliche bis empfindliche Einschränkungen hinsichtlich der Leistungserbringung (24 Nennungen, 3-4 Pkt.). Bei 1,6 % der Befragten kommt es sogar zu gravierenden Beschränkungen bei der Grünflächenunterhaltung (1 Nennung, 5 Pkt.). Auch hier blieb bei einem Teilnehmer die Antwort aus (1,6 %).

Trotz der Anforderungen, die sich wegen der angespannten Haushaltslage in vielen Kommunen NRWs bei der Finanzierung der Grünflächenpflege ergeben, ist die Budgettreue im Bereich des „operativen Grünflächenmanagements“ von großer Bedeutung. Bei 95,2 % der Befragten werden die Budgetvorgaben immer oder oft eingehalten (59 Nennungen, 1-2 Pkt.). Lediglich bei 3,2 % der Teilnehmer werden diese Vorgaben nur gelegentlich (2 Nennungen, 3 Pkt.) oder nie (1 Nennung, 5 Pkt.) eingehalten. Die Übersicht über die Verteilungen der Antworten zeigt Abbildung 53.

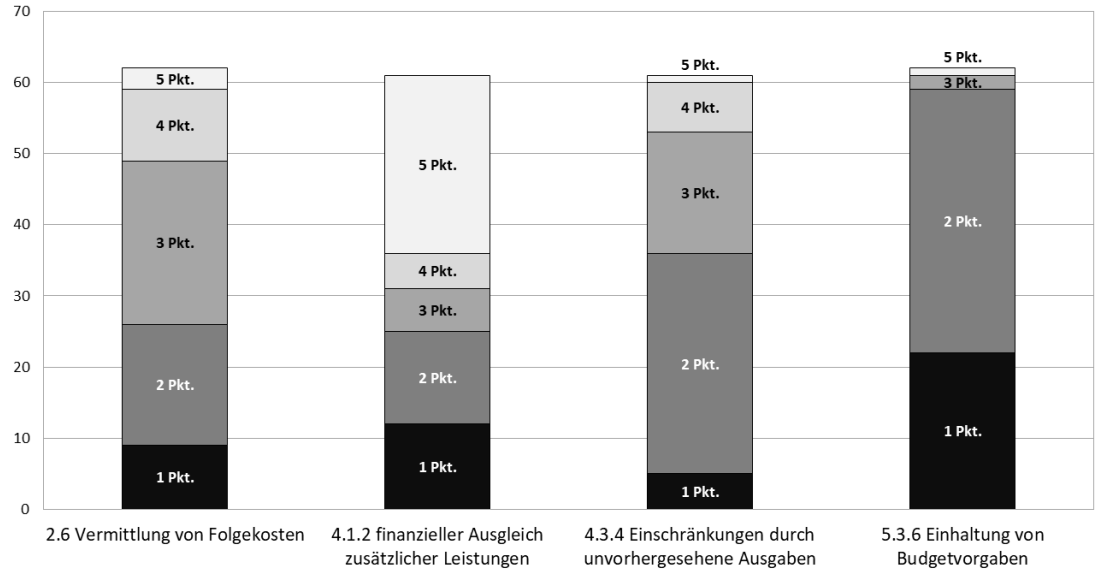


Abbildung 53: Kostenaspekte in der operativen Grünflächenpflege

Auch die budgetbezogenen Items werden hinsichtlich ihrer Verteilung innerhalb der verschiedenen Cluster der kommunalrechtlichen Größe und der verwendeten Organisationsform ausgewertet. Bei der Vermittlung von Folgekosten für Projekte im Grünbereich (Item 2.6) heben sich die Teilnehmer aus der Gruppe der kreisfreien Städte deutlich von den anderen Teilnehmern ab. Eine Vermittlung von Folgekosten erfolgt hier immer (Median 1 Pkt.). Bei allen anderen Clustern werden die Folgekosten nur gelegentlich vermittelt (Median 3 Pkt.). Diese Aussage gilt entsprechend auch für die Betrachtung des gesamten Teilnehmerfeldes (Median 3 Pkt.).

Deutlich differenzierter ist das Antwortverhalten auf die Frage, ob zusätzliche Leistungen der Grünflächenunterhaltung im laufenden Haushalt finanziell ausgeglichen werden. Bei kreisfreien Städten erfolgt das in annähernd vollständiger Höhe der zusätzlichen Kosten (Median 2 Pkt.). Bei den Teilnehmern der kreisangehörigen Städte werden diese Kosten in anteiliger Höhe oder in annähernd vollständiger Höhe kompensiert (Median 2,5 Pkt.). Innerhalb der Cluster der großen kreisangehörigen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden erfolgt der Ausgleich der zusätzlichen Kosten anteilig (Median 3 Pkt.). Teilnehmer aus der Gruppe der mittleren kreisangehörigen Städte geben an, dass zusätzliche Kosten, die durch die Übertragung von Aufgaben entstehen, nicht ausgeglichen werden (Median 5 Pkt.). Für alle teilnehmenden Städte und Gemeinden kann gesagt werden, dass die beschriebene Deckung der zusätzlichen Kosten nur in anteiliger Höhe erfolgt (Median 3 Pkt.).

Unvorhergesehene Ausgaben, bspw. durch die Übernahme zusätzlicher Leistungen ohne entsprechenden Ausgleich, können innerhalb der Grünunterhaltung zu Einschränkungen bei der Erledigung regulärer Aufgaben führen (Item 4.3.4). Während die Befragten des Clusters mittlerer kreisangehöriger Städte durch unvorhergesehene Ausgaben deutliche Einschränkungen in der regulären Aufgabenbearbeitung hinnehmen müssen (Median 3 Pkt.), schwankt dies bei großen kreisangehörigen Städten zwischen deutlichen und geringen Einschränkungen (Median 2,5 Pkt.). Dagegen geben die teilnehmenden Städte und Gemeinden der Cluster kreisfreier Städte, kreisangehöriger Städte und kreisangehöriger Gemeinden an, nur geringe Einschränkungen infolge unvorhergesehener Ausgaben zu haben (Median 2 Pkt.). Das ist auch das Ergebnis der Betrachtung aller Teilnehmer (Median 2 Pkt.). Die Frage nach der Budgettreue des „operativen Grünflächenmanagements“ wird über alle Cluster gleich beantwortet („oft eingehalten“, Median 2 Pkt.). Abbildung 54 zeigt das Antwortverhalten innerhalb der Cluster der kommunalrechtlichen Größe.

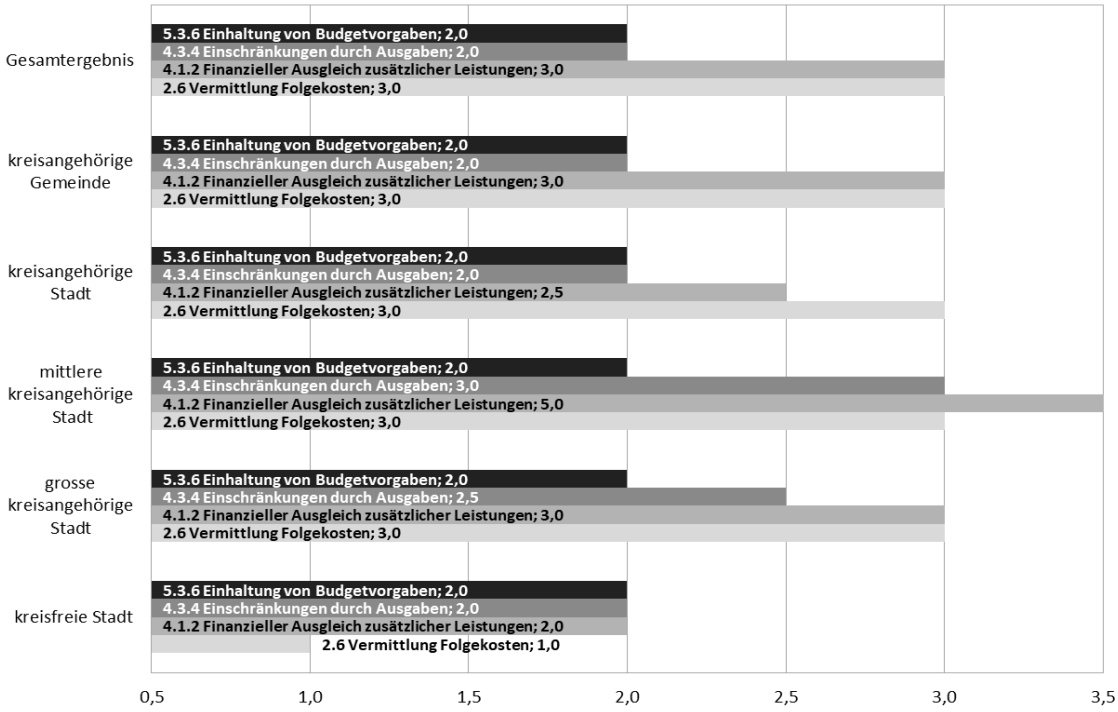


Abbildung 54: Antwortverhalten zu Kostenaspekten nach kommunalrechtlicher Größe (Median)

Bei dem Vergleich des Antwortverhaltens der Teilnehmer der verwendeten Rechts- und Organisationsformen unterscheiden sich die drei Cluster hinsichtlich der Vermittlung der Folgekosten bei Projekten des Grünflächenmanagements (Item 2.6). Während die AöRs derartige Kosten nur selten vermitteln (Median: 4 Pkt.), erfolgt nur gelegentlich eine derartige Information an die politischen Entscheider durch den Regiebetrieb (Median: 3 Pkt.). Einzig beim „operativen Grünflächenmanagement“, welches im Rahmen einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung organisiert wird, werden die Folgekosten häufig vermittelt (Median: 2 Pkt.).

Beim Ausgleich von Kosten durch zusätzlich übertragene Leistungen (Items 4.1.2) sind Teilnehmer des Clusters Regiebetrieb am schlechtesten gestellt. Hier erfolgt eine Kompensation nur in geringer Höhe (Median: 4 Pkt.). Innerhalb der Cluster AöR und eigenbetriebsähnliche Einrichtung werden derartige Zusatzaufwendungen in annähernd vollständiger Höhe erstattet (Median: 2 Pkt.). Dennoch geben alle Teilnehmer an, durch unvorhergesehene Ausgaben nur in geringem Umfang bei der Aufgabenerledigung beeinträchtigt zu sein (Item 4.3.4). Alle Rechts- und Organisationsformen gleichen sich im Antwortverhalten (Median: 2 Pkt.):

Auch bzgl. der Budgettreue ergeben sich nur geringe Unterschiede zwischen den Clustern. Während eigenbetriebsähnliche Einrichtungen die Budgetvorgaben in der Mehrzahl immer einhalten (Median: 1 Pkt.), halten AöRs und Regiebetriebe diese oft ein (Median: 2 Pkt.). Eine Übersicht über das Antwortverhalten der Cluster nach Rechts- und Organisationsformen zeigt Abbildung 55.

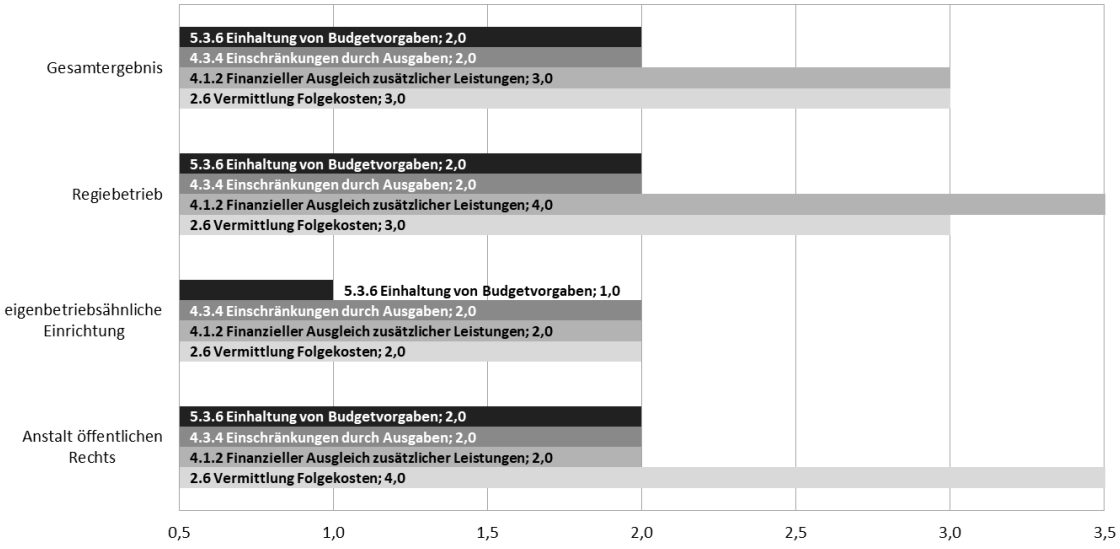


Abbildung 55: Antwortverhalten zu Kostenaspekten nach Rechts- und Organisationsformen (Median)

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Verfügbarkeit betriebswirtschaftlicher Kennzahlen in den teilnehmenden Städten und Gemeinden nicht uneingeschränkt gegeben ist. Nicht zuletzt die unzureichende Datengrundlage hindert die Kommunen daran, belastbare Werte zu ermitteln. Dies gilt umso mehr, wenn die Berechnung auf komplexen Datengrundlagen beruht. Werden Kosten- und Leistungsdaten regelmäßig ermittelt und mit einer verhältnismäßig differenzierten Gliederung den Kostenstellen und –arten zugeordnet, ergeben sich bei der Erhebung und Fortschreibung von Flächen- und Bestandsdaten deutliche Lücken. Ein kennzahlengestütztes Controlling ist damit kein regelmäßiges Instrument des „operativen Grünflächenmanagements“. Deutlich ausgeprägter ist die Steuerung der organisatorischen Einheit durch die Trägerkommune. Budgettreue ist ein wichtiger Aspekt innerhalb des gesamten Teilnehmerfeldes.

4.1.4 Verfügbarkeit und Qualität der unabhängigen Variablen

Die Prüfung der unabhängigen Daten auf ihre Qualität dient dazu, die Stichprobengröße der teilnehmenden Kommunen bei der weiteren Berechnung nicht durch Datenausfälle zu reduzieren. Die Sicherstellung der Eindeutigkeit der erhobenen Daten und der Ausschluss der Multikollinearität gewährleisten die Anwendbarkeit der logistischen Regression und die Qualität der Ergebnisse. Bei der Überprüfung der Vollständigkeit aller Items der unabhängigen Variablen wurden 33 Items identifiziert, die nicht für jede der 48 Kommunen aus dem Cluster mit auswertbarem Gesamtergebnis für die abhängigen Variablen vorliegen. Den Anteil der fehlenden Daten für die betroffenen Items zeigt Tabelle 26.

Zusätzlich zu den 33 unvollständig vorliegenden Items fehlt den Items „7.1.2_Zuordnung_Grosslandschaften“ und „7.1.3_naturraeumliche_Haupteinheit“ die eindeutige Zuordnung, weil den teilnehmenden Kommunen bspw. mehrere Großlandschaften zugeordnet werden. Die sich daraus ergebende Differenzierung lässt keine eindeutige Auswertung zu. Für insgesamt 35 Items fehlt damit eine verwertbare Erhebung.

Tabelle 26: Unvollständige Datensätze der Items unabhängiger Variablen

Item-Nr.	fehlende Werte	Item-Nr.	fehlende Werte	Item-Nr.	fehlende Werte	Item-Nr.	fehlende Werte
5.4.6	46	1.2.4	3	5.4.13	2	6.1.11	2
4.4.5	33	1.2.5	3	5.4.14	2	6.1.12	2
1.2.1	26	1.2.6	3	5.4.15	2	6.2.11r	2
1.2.2	23	1.3.3	3	5.4.16	2	4.2.16	1
5.2.6	10	5.3.10	3	5.4.17	2	5.3.20	1
1.2.7	5	5.3.9	3	5.4.19	2	6.2.10	1
4.4.8	5	5.4.3	3	5.4.20	2		
1.2.3	4	5.1.4	2	5.4.9	2		
1.2.8	4	5.4.10	2	6.1.10	2		

Nach der Prüfung der Items der unabhängigen Variablen auf durchgängige Datenverfügbarkeit und Eindeutigkeit entfällt die Anwendung von 35 Items bei der logistischen Regression. Die Reduktion der Items setzt sich infolge der Beseitigung der Multikollinearität zwischen den metrischen Items fort. Zwischen 115 Items wurden Korrelationen über dem Wert 0,7 festgestellt. Die Gruppierung der Items ergab die Bildung von 25 Clustern mit entsprechenden Clusteritems. In ihnen gehen 90 Items unter. Es verbleiben zusätzlich 41 Items ohne Clusterzugehörigkeit sowie 15 nominal- und 17 ordinalskalierte Items, die bei der Prüfung auf Multikollinearität unberücksichtigt bleiben. Eine Übersicht des Status der Items im Verlauf der Ausarbeitung zeigt Tabelle 27.

Tabelle 27: Gruppen der Items nach Verwendung innerhalb der weiteren Auswertung

Beschreibung	Status	Anzahl
Items ohne Korrelation mit anderen Items	berücksichtigt	41
Items mit nominaler Skalierung	berücksichtigt	15
Items mit ordinaler Skalierung	berücksichtigt	17
Clusteritems repräsentativ für andere Items	berücksichtigt	25
davon Gesamtheit der berücksichtigten Items		*98*
Items durch Clusteritems repräsentiert	verworfen	90
verworfene Items wegen fehlender Durchgängigkeit	verworfen	33
verworfene Items wegen fehlender Eindeutigkeit	verworfen	2[32]
davon Gesamtheit der verworfenen Items		*125*
Gesamtheit der erhobenen Items		**223**

[32] Bei den beiden nicht eindeutigen Variablen handelt es sich um nominalskalierte Werte. Daher weicht die Angabe der Werte zu den Items mit nominaler Skalierung der Tabelle 27 von den Angaben in Kapitel 3.6.2 ab.

Nach der Beseitigung der bestehenden Korrelationen ergeben sich durch die veränderte Zusammensetzung der Items neue Korrelationen. Von den 98 Items verbleiben nach der Durchführung der Kollinearitätsdiagnose und dem Ausschluss der Items mit einem dabei ermittelten Toleranzwert über 0,1 und einem VIF unter 10,0 insgesamt 34 Items, die für die anschließende binäre logistische Regression alle Voraussetzungen erfüllen. Sie sind im Berechnungsverfahren nicht uneingeschränkt für jede Variable nutzbar, sondern entsprechend den Ergebnissen nur für spezifische Konstellationen. Dabei fällt das Item „4.2.11“ vollständig aus, weil für die Kombination mit der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ die erforderliche Linearität des Logits nicht gegeben ist. Wegen dem individuellen Bezug zwischen dem Item der unabhängigen Variablen und dem Ergebnis der abhängigen Variablen bei der Kollinearitätsdiagnose, teilen sich die verbliebenen Items unter Berücksichtigung der geltenden Voraussetzungen auf die abhängigen Variablen auf.

Für die unabhängige Variable „Fachliche Anforderungen“ werden zwei Items hinsichtlich ihrer statistisch nachweisbaren Wirkung untersucht. Für die Variable „Führung und Organisation“ ergeben sich 11 Items mit den erforderlichen Voraussetzungen. Für die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ können 10 Items verwendet werden. Für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ erfüllen ebenfalls 10 Items die Voraussetzungen, wobei allerdings zwei Items aufgrund der fehlenden Linearität des Logits auszuschließen sind. Auch bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ können 8 Items verwendet werden. Das Gesamtergebnis der Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ kann abschließend hinsichtlich der Einwirkung von 24 Items der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ untersucht werden. Tabelle 28 zeigt die abhängigen Variablen und die ihnen zugeordneten Items wie sie für die logistische Regression verwendet werden.

Mit der Identifikation der oben aufgeführten Items schließt die Qualitätsanalyse der erhobenen Daten. Festzuhalten bleibt, dass insgesamt 77,4 % der vorliegenden Fragebögen uneingeschränkt für die statistische Auswertung zur Verfügung stehen und damit 12,1 % aller NRW-Kommunen repräsentiert werden. Hinsichtlich der Verteilung der Teilnehmer auf relevante Gruppierungsmerkmale wird das erforderliche Spektrum abgedeckt. Frageausfälle, die auf Verständnisschwierigkeiten der Items beruhen können ausgeschlossen werden. Die Normalverteilung der Ergebnisse ist gemäß dem Kolmogorov-Smirnov-Test bei den unabhängigen Variablen durchgehend gegeben. Damit erscheint die Qualität der Ergebnisse aus der deskriptiven statistischen Auswertung gesichert.

Auch für die Anwendung der logistischen Regression liegen die erforderlichen Voraussetzungen vor. Hier können insgesamt 33 Items der unabhängigen Variablen verwendet werden. Innerhalb der deskriptiven Statistik steigt wegen der unterschiedlichen Voraussetzungen die Anzahl verwendbarer Items auf 98. Das entspricht einem Anteil von 43,9 % der ursprünglich erhobenen Items. Die verbliebenen Daten erfüllen die erforderliche Qualität hinsichtlich der Durchgängigkeit, der Eindeutigkeit und der Multikollinearität. Für die statistische Auswertung liegt damit eine insgesamt gute Datenlage vor.

Tabelle 28: Items der unabhängigen Variablen für die binär logistische Regression

Variable	Fachliche Anforderungen	Führung und Organisation	Flexibilität und Eigenständigkeit	Steuerung und Kontrolle	Betriebswirtschaft	Ergebnis gesamt
1.1.3_Betrieb_beinhaltet_Strassenreinigung						X
1.1.5_Betrieb_beinhaltet_Friedhofsunterhaltung		X				X
1.1.6_Betrieb_beinhaltet_Sportplatzunterhalt…		X				
1.3.2_Organisationsform_Betrieb			X		X	X
2.1.11_Auszahlung_Baumaßnahmen_je_Einwo…						X
2.1.12_Auszahlung_Sach-_Dienstleistungen…				X	X	
2.2.1_Teilnahme_Staerkungspakt	X	X	X			X
2.2.3_Eigenkapital_Ueberschuldung				X	X	X
2.2.4_Schulden_Einwohner_gesamt		X				X
2.3.2_Anteil_VZAE_Verwaltung_je_Einwohner		X		X*		X
3.1.4_Anzahl_politisch_vertretener_Ortsteile				X		X
3.2.1_Geschlecht_BuergermeisterIn						X
3.2.6_Anzahl_Legislaturperioden_Buergerme…			X		X	X
3.2.7_Anzahl_Legislaturperioden_staerkste_Kr…			X			X
3.2.8_staerkste_Kraft_aktuell			X			
3.3.4_Auszahlung_Wohnungsbaufoerderung…		X				X
4.2.8_Zuwachs_Erholung_Geb_Gew_Ver		X			X	
4.2.11_Anteil_Nichtwohngebaeude_an_Gesamt				X*		
4.2.14_Zuwachs_Gebaeudeflaeche						X
4.2.15_Zuwachs_Verkehrsflaeche	X	X	X	X	X	X
4.4.2_Anteil_Zugezogene_an_Bevoelkerung…						X
4.4.16_Anzahl_Raeume_in_Neubau_2016			X			X
5.2.1_Status_Heilort_in_Kommune					X	
5.2.2_Rehaeinrichtungen_vorhanden		X		X		X
5.3.3_duchschnittliche_Groesse_Nichtwohnge…				X		
5.3.14_Anteil_Unternehmen_K_Erbringung…						X
5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-…					X	X
5.3.16_Anteil_Unternehmen_R_Kunst_Unter…				X		
5.3.21_Anteil_SvB_R_Kunst_Unterhaltung_Er…						X
5.4.4_Zuordnung_Reisegebiet						X
6.1.2_Jugendquotient_unter_20_Jahre			X	X		
6.1.3_Altenquotient_ueber_65_Jahre			X			X
6.2.18_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_je…		X				
6.2.27_Auszahlungen_Asylbewerber_Einwohner		X	X			X
*keine Linearität des Logits						

4.2 Wirkung unabhängiger Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“

4.2.1 Struktur und Einfluss der Rechts- und Organisationsform

Im nachfolgenden Kapitel schließt sich die Überprüfung der Hypothesen an (vgl. Kapitel 3.2), die sich auf die Wirkung der „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ des betrieblichen Erfolgs des „operativen Grünflächenmanagements“ beziehen. Nachdem die Auswertung der erhobenen Daten hinsichtlich der Datenverfügbarkeit als Grundlage für Benchmarking- und Bewertungssysteme erfolgt ist (vgl. Kapitel 4.1.3), wird in einem ersten Schritt der Einfluss der gewählten Rechts- und Organisationsform, das Item 1.3.2_Organisationsform_Betrieb untersucht. Dabei werden die erhobenen Daten deskriptiv analysiert. Ergänzend hierzu wird der Einfluss dieses Items durch die Anwendung der logistischen Regression auf seine Wirkung überprüft. Innerhalb dieses Arbeitsschritts werden auch die weiteren Items der unabhängigen Variablen dahingehend analysiert, ob sie auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ wirken (vgl. Kapitel 4.2.2).

Um Beeinflussungen zwischen der kommunalrechtlichen Größe und der verwendeten Rechts- und Organisationsform zu erkennen und um falsche Interpretationen der Ergebnisse zu vermeiden, wird die Verteilung der Rechts- und Organisationsformen innerhalb der fünf Cluster der kommunalrechtlichen Einordnungen untersucht. Dabei ist festzustellen, dass es bei der Häufigkeit der Verwendung von Organisationsformen zu Unterschieden zwischen den Clustern kommt. Die Form des Regiebetriebs wird unabhängig von der kommunalrechtlichen Größe einer Kommune verwendet. Seine Verwendungsschwerpunkte liegen gemäß den erhobenen Daten mit 29,79 % aller Regiebetriebe in mittleren kreisangehörigen Städten (N= 14) und mit 23,4 % in kreisangehörigen Gemeinden (N= 11). Es folgen kreisfreie und kreisangehörige Städte mit jeweils 17,02 % (N= 8). Den geringsten Anteil findet man innerhalb des Clusters großer kreisangehöriger Städte mit lediglich 12,77 % aller teilnehmenden Regiebetriebe (N= 6).

Keine Verwendung der Organisationsform der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung liegt innerhalb des Clusters der kreisangehörigen Gemeinden vor. Vielmehr ergibt sich eine gleichmäßige Verteilung dieser Organisationsform innerhalb der großen und mittleren kreisangehörigen Städte mit jeweils 33,33 % (N= 3). Das verbleibende Drittel teilt sich zwischen den kreisfreien Städten mit einem Anteil von 22,22 % der teilnehmenden eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen (N= 2) und den kreisangehörigen Städten mit 11,11 % (N= 1) auf.

Noch eingeschränkter stellt sich die Verwendung der Rechtsform der AöR innerhalb des Teilnehmerfeldes dar. Sie kommt in den Clustern der kreisangehörigen Städte und der kreisangehörigen Gemeinden gar nicht zur Anwendung. Der größte Teil der AöRs, die am Forschungsprojekt teilnehmen, ist mit 50,0 % dem Cluster der großen kreisangehörigen Städte zuzuordnen (N= 3). Es folgen die mittleren kreisangehörigen Städte mit einem Anteil von 33,33 % der teilnehmenden AöRs (N= 2) und die kreisfreien Städte mit einem Anteil von 16,67 % (N= 1). Eine Übersicht über die Verteilung der Organisationsformen innerhalb der Cluster der kommunalrechtlichen Größe zeigt Abbildung 56.

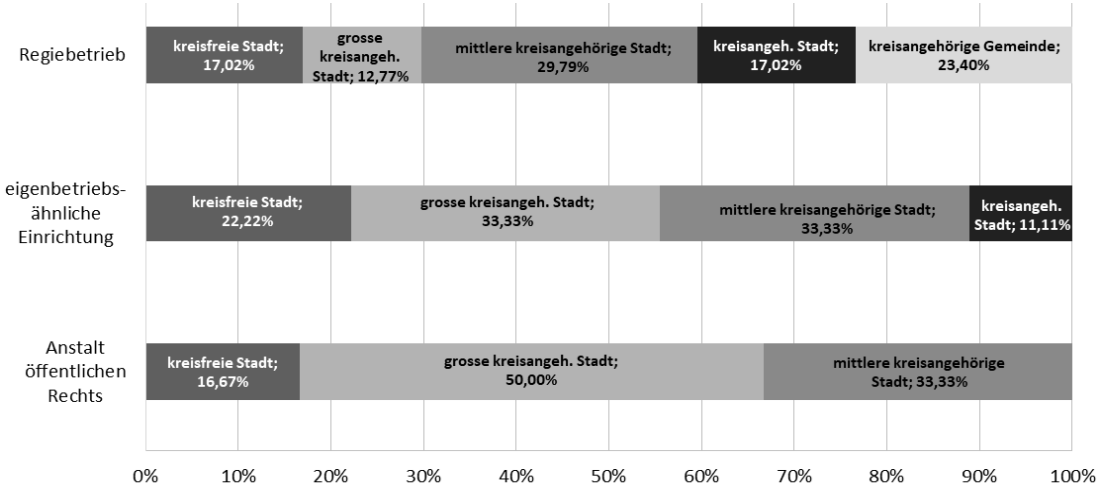


Abbildung 56: Verteilung der Organisationsformen nach kommunalrechtlicher Größe

Damit kann festgestellt werden, dass die Verwendung der Rechts- und Organisationsformen eine Abhängigkeit mit der kommunalrechtlichen Größe aufweist. Die Verwendungsbreite über alle kommunalrechtlichen Größenklassen ist beim Regiebetrieb am meisten ausgeprägt. Mit zunehmender Unabhängigkeit der Rechtsform vom Träger verringert sich die breite Verwendung und beschränkt sich zunehmend auf größere Kommunen. Letztlich findet die AöR als rechtlich eigenständige Organisationsform bei größeren Städten, nicht aber bei kreisangehörigen Gemeinden Anwendung. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen, indem die kommunalrechtliche Größe in diesem Kapitel an späterer Stelle bei vorgenommenen Analysen zur Beeinflussung des „betrieblichen Erfolgs“ des „operativen Grünflächenmanagements“ berücksichtigt wird.

Ebenfalls einen Bezug zur Organisationsform des „operativen Grünflächenmanagements“ stellt der Umstand dar, ob der Bereich die Kernaufgabe des „Betriebs“ darstellt, es sich um einen Teilbereich handelt, der gleichberechtigt neben anderen Aufgaben steht oder das „operative Grünflächenmanagement“ eine eher untergeordnete Sparte darstellt. Analog zur Berücksichtigung der kommunalrechtlichen Größe ist auch dieser Umstand hinsichtlich seines Einflusses auf die abhängigen Variablen zu prüfen, weil mit einer steigenden Dominanz des Bereichs und der damit einhergehenden Fokussierung bzgl. der materiellen und organisatorischen Entwicklung die Möglichkeiten steigen, um das betriebliche Ergebnis zu verbessern. Dabei ist festzustellen, dass es sich bei dem „operativen Grünflächenmanagement“ innerhalb der meisten „Betriebe“ um einen gleichberechtigten Teilbereich handelt, der neben anderen Aufgabenbereichen steht. Dies trifft organisationsübergreifend zu. Bei Regiebetrieben liegt der Anteil mit einer gleichberechtigten Bewertung der Aufgaben bei 59,57 % (N= 28), bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen liegt dieser bei 77,78 % (N= 7) und bei der AöR sind es 66,67 % (N= 4). Eine untergeordnete Sparte stellt der Bereich bei Regiebetrieben für 19,15 % der Teilnehmer dar (N= 9). Bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen erfolgt eine derartige Einschätzung bei 22,22 % (N= 2) und bei der AöR bei 33,33 % (N= 2) der „Betriebe“. Keine Relevanz für beide letztgenannten Organisationsformen hat die Ausprägung des „operativen Grünflächenmanagements“ als Kernbereich des „Betriebs“. Dieser wurde nur im Zusammenhang mit Regiebetrieben genannt. Hier liegt der Anteil innerhalb der Organisationsform bei 21,28 % (N= 10). Die Verteilung der Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ zeigt Abbildung 57.

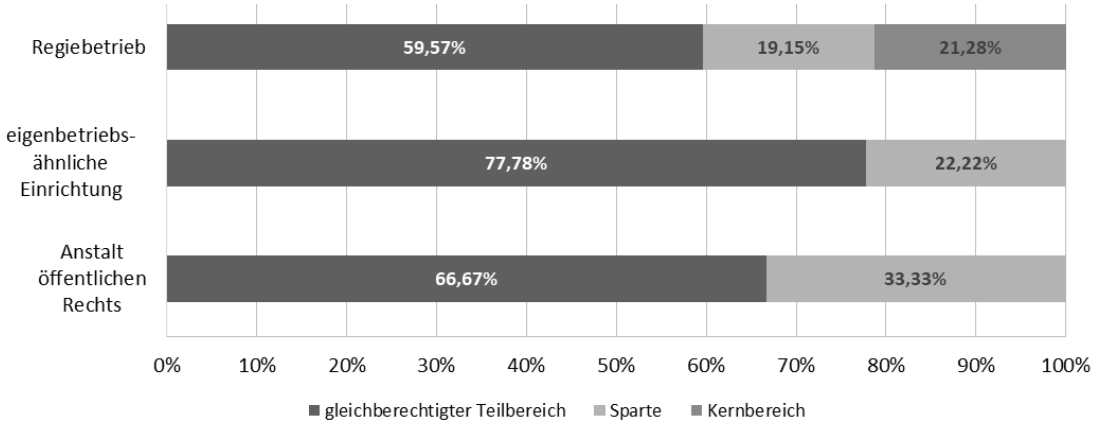


Abbildung 57: Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ nach Organisationsformen

Um den Einfluss der kommunalrechtlichen Größe in Verbindung mit der gewählten Rechts- und Organisationsform abzuschätzen, werden die jeweiligen Ergebnisse der abhängigen Variablen (Median) der Cluster „Organisationsform gesamt“ und „Organisationsformen der kommunalrechtlichen Größenklasse der großen kreisfreien Städte (GkS)“ gegenübergestellt. Das erste Cluster beinhaltet alle wertbaren Teilnehmer gruppiert nach ihrer Organisationsform. Das zweite Cluster beinhaltet nur die Kommunen der GkS, ebenfalls nach Organisationsformen gruppiert. Dabei ergeben sich bei den „AöR gesamt“ zu den „AöR GkS“ im Gesamtergebnis keine Abweichungen. Bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen schneiden die Teilnehmer aus dem Bereich der „GkS“ in Summe lediglich 1,5 Punkte besser ab, als das Ergebnis „gesamt“ über alle Teilnehmer dieser Organisationsform. Einzig bei den Regiebetrieben fällt das Ergebnis bei dem Cluster der „Regiebetriebe GkS“ um 13 Punkte besser aus, als bei der Betrachtung der „Regiebetriebe gesamt“. In beiden Clustern bildet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung bei den Ergebnissen der abhängigen Variablen die besten Werte ab. Die Gegenüberstellung der Ergebnisse zwischen den unterschiedlichen Clustern zeigt Tabelle 29.

Tabelle 29: Vergleich der Ergebnisse (Mediane) der Organisationsformen in den Clustern „gesamt“ und „GkS“

abhängige Variable	AöR gesamt	AöR GkS	eigenbetriebs-ähnliche Einrichtung gesamt	eigenbetriebs-ähnliche Einrichtung GkS	Regie-betriebe gesamt	Regie-betriebe GkS
Fachliche Anforderungen	25,5 N=6	25 N=3	20 N=9	19 N=3	22 N=46	22 N=3
Führung und Organisation	97,5 N=4	97,5 N=2	91 N=9	83 N=3	96 N=43	94 N=5
Flexibilität und Eigenständigkeit	66,5 N=6	73 N=3	62 N=7	64 N=3	65 N=41	65,5 N=6
Steuerung und Kontrolle	88 N=6	87 N=3	83 N=7	83 N=3	93 N=44	83,5 N=6
Betriebs-wirtschaft	41,5 N=6	36 N=3	33,5 N=8	30 N=3	41 N=47	37 N=6
Gesamtergebnis	319,5 N=4	319,5 N=2	269,5 N=6	268 N=3	317 N=38	304 N=5

Ein weiterer Analyseschritt betrachtet die Ergebnisse der abhängigen Variablen in Abhängigkeit der Bedeutung, der dem „operativen Grünflächenmanagement“ innerhalb des „Betriebs“ zuteil wird. Hierdurch soll eine Wirkung infolge der betrieblichen Bedeutung untersucht und vermieden werden, so dass ein möglicher Einfluss die ausschließliche Wirkung durch den Organisationsrahmen überlagert. Dazu werden die Mediane der Ergebnisse der abhängigen

Variablen für die Cluster „Kernbereich“, „gleichwertiger Teilbereich“ und „untergeordnete Sparte“ gegenübergestellt. Bei der abhängigen Variablen „Fachliche Anforderungen“ liegen alle drei Cluster nah zusammen. Zwischen den „Betrieben“, in denen das „operative Grünflächenmanagement“ den Kernbereich bildet (KB, N=10), den organisatorischen Einheiten, bei denen es als gleichwertiger Teilbereich neben anderen Aufgabenbereichen steht (gTb, N=38) und den „Betrieben“, die das „operative Grünflächenmanagement“ als untergeordnete Sparte einstufen (Sp, N= 13) ergibt sich eine Differenz von 1 Punkt. Auch bei der Variablen „Führung und Organisation“ beträgt die Spanne nur 3 Punkte (KB, N= 7; gTb, N=37; Sp, N=12). Ebenfalls dicht beieinander liegen die Ergebnisse der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit einer Differenz von 1,5 Punkten (KB, N= 8; gTb, N=37; Sp, N=9). Ein wenig größer fällt die Differenz zwischen den Clustern bei der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ aus. Hier liegt der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert bei 3,5 Punkten (KB, N= 10; gTb, N=36; Sp, N=11). Die größte Differenz ergibt sich mit 4 Punkten bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ (KB, N= 10; gTb, N=38; Sp, N=13).

Eine signifikante Wirkung der Cluster über alle Variablen ist nicht feststellbar. „Betriebe“ mit der Kernaufgabe „operatives Grünflächenmanagement“ erreichen die besten Werte im Bereich der „Führung und Organisation“ sowie der „Flexibilität und Eigenständigkeit“. Stellt die organisatorische Einheit einen gleichberechtigten Teilbereich dar, schneidet sie bei den Variablen „Steuerung und Kontrolle“ und „Betriebswirtschaft“ am besten ab. Eher als untergeordnete Sparten eingeordnete Einheiten bilden die Bestwerte bei „Fachliche Anforderungen“ und „Betriebswirtschaft“. Eine Gegenüberstellung der ermittelten Mediane der Punktwerte zeigt Abbildung 58.

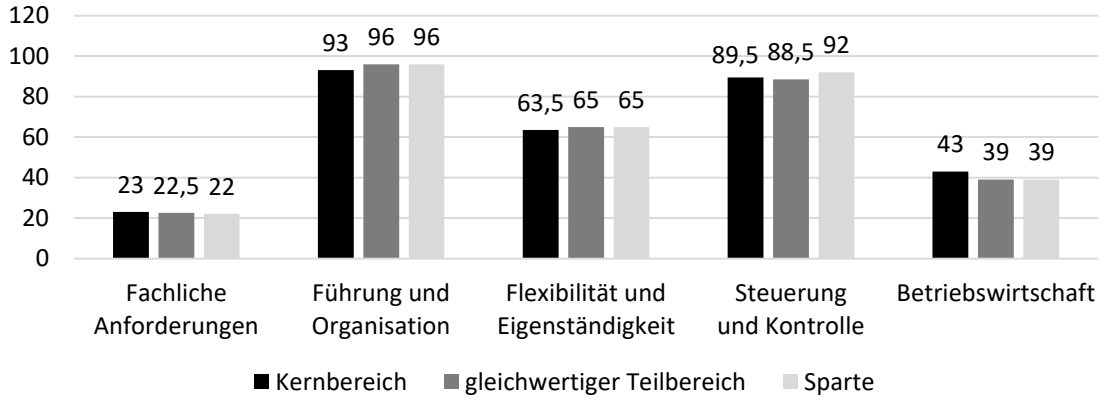


Abbildung 58: Einfluss der organisatorischen Bedeutung auf die abhängigen Variablen (Median)

Aufgrund der Ergebnisse der Datenauswertung wird für den Fortgang der Auswertung davon ausgegangen, dass eine Differenzierung der Rechts- und Organisationsformen bzgl. der kommunalrechtlichen Größe nicht erforderlich ist. Eine signifikante Abweichung zwischen der Betrachtung der Wirkung der Organisationsformen über alle Teilnehmer und den Organisationsformen der Teilnehmer aus dem Cluster „GkS“ ist nicht ersichtlich. Auch hinsichtlich der qualitativen Bedeutung des „operativen Grünflächenmanagements“ innerhalb des „Betriebs“ kann kein Einfluss auf die Entwicklung der Ergebnisse der abhängigen Variablen festgestellt werden. Daher erfolgt die weitere Auswertung und Analyse zur Klärung der Fragestellung, ob der rechtliche und organisatorische Rahmen den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ beeinflusst, ausschließlich differenziert nach den unterschiedlichen Organisationsformen. Damit ergeben sich die Cluster „Regiebetrieb“,

„eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „Anstalt öffentlichen Rechts“, die nachfolgend im Rahmen der deskriptiven Statistik ausgewertet werden[33].

Zu Beginn wird die Variable „Fachliche Anforderungen“ auf Einflüsse durch die verwendete Organisationsformen untersucht. Dabei wird die Datengrundlage des Clusters „Regiebetriebe“ durch 97,9 % der zugeordneten Teilnehmer gebildet (N= 46). Lediglich ein Teilnehmer kann aufgrund fehlender Angaben nicht ausgewertet werden. Der Median der Ergebnisse für diese Variable liegt bei 22 Punkten. Der Wertebereich im Cluster „Regiebetriebe“ bewegt sich zwischen 12 und 30 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 18 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 19 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 25 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst damit 6 Punkte.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ liegen für alle Teilnehmer auswertbare Daten vor (N= 9). Der Median der Ergebnisse liegt bei 20 Punkten und stellt damit im Vergleich zu den anderen Clustern den Bestwert für die Variable „Fachliche Anforderungen“ dar. Der Wertebereich beim Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ bewegt sich zwischen 15 und 27 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 12 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 16,5 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 23 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 7 Punkte.

Auch beim Cluster „AöR“ können alle Teilnehmer gewertet werden (N= 6). Der Median der Ergebnisse liegt bei 26 Punkten. Im Vergleich zu den anderen Clustern handelt es sich um den höchsten Wert. Der Wertebereich im Cluster „AöR“ bewegt sich zwischen 17 und 28 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 11 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 20 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 27,25 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 7 Punkte.

Es ergibt sich bei der abhängigen Variablen „Fachliche Anforderungen“ zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median des Regiebetriebs ein Punkteabstand von 2 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 32 Punkten. zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 6,25 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR liegen 6 Punkte. Dieser Abstand entspricht 18,75 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane des Regiebetriebs und der AöR 12,5 % der Gesamtpunkte auseinander. Bei allen Clustern stellen die beschriebenen Grenzen des Wertebereichs die untere und obere Grenze der Whisker dar. Die beschriebenen Werte stellt Abbildung 59 gegenüber.

[33] Die Angaben der deskriptiven Statistik zu den 25 %-Perzentilen, den 75 %-Perzentilen und den Interquartilbereichen beziehen sich jeweils auf das gewichtete Mittel, während sich die graphische Darstellung der oberen und unteren Grenzen der Interquartilbereiche in den Boxplots auf die Tukey-Werte beziehen. Hierdurch kommt es zu Abweichungen zwischen den textlich beschriebenen und graphisch dargestellten Werten, die für die Untersuchung unerheblich sind. Das Vorgehen entspricht der Berechnungs- und Darstellungsweise von SPSS.

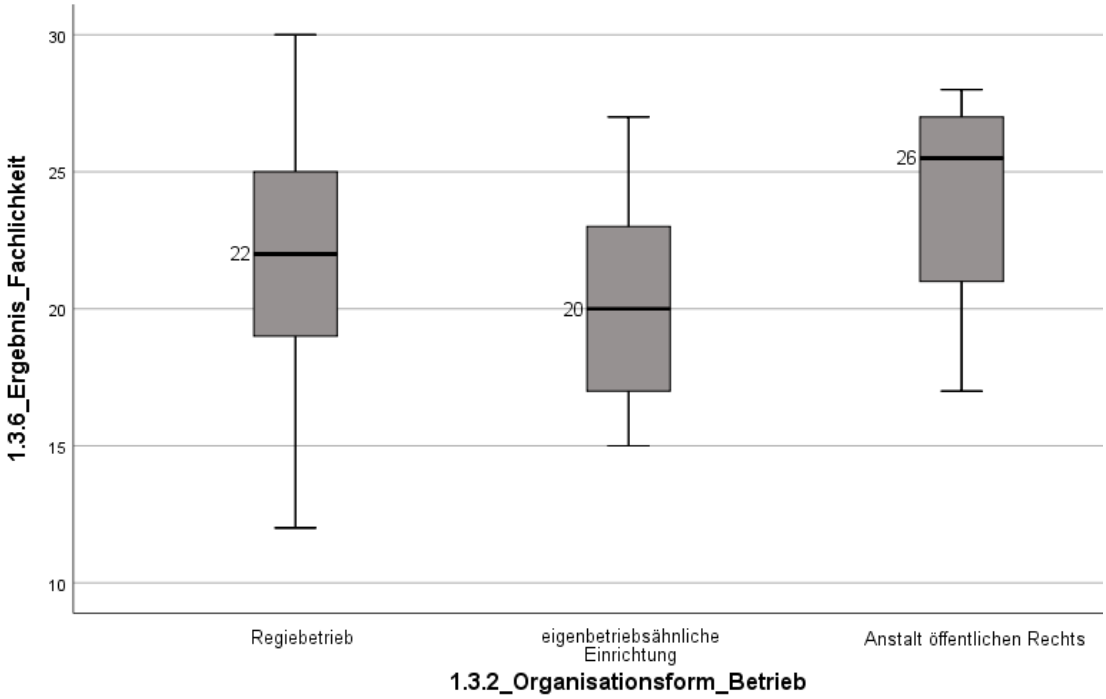


Abbildung 59: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Fachliche Anforderungen“

Als zweite abhängige Variable wird die „Führung und Organisation“ betrachtet. Beim Cluster „Regiebetrieben“ können hierfür 91,5 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden ausgewertet werden (N=43). Für vier Teilnehmer innerhalb des Clusters liegen keine vollständigen Daten vor. Der Median der Ergebnisse für die Variable liegt bei 96 Punkten. Der Wertebereich innerhalb des Clusters bewegt sich zwischen 75 und 123 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 48 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 90 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 103 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst folglich 13 Punkte. Bei den Maximalwerten der Kommune „24“ mit 123 Punkten und der Kommune „23“ mit 121 Punkten handelt es sich um Ausreißer außerhalb des oberen Whiskers. Dessen obere Grenze liegt bei 114 Punkten. Die Grenze des unteren Whiskers entspricht dem unteren Wert des Wertebereichs.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ sind alle Teilnehmer wertbar (N= 9). Der Median der Ergebnisse für die Variable „Führung und Organisation“ liegt bei 91 Punkten und stellt damit den Bestwert im Vergleich aller Cluster dar. Der Wertebereich bewegt sich zwischen 73 und 114 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 41 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 81 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 98,5 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 18 Punkte.

Das Cluster „AöR“ wird durch 66,7 % der Teilnehmer repräsentiert (N= 4), welche die Grundlage für die Auswertung bilden. Damit fallen innerhalb dieses Clusters für die betrachtete Variable zwei Teilnehmer wegen der unvollständig vorliegenden Daten aus. Der Median der Ergebnisse liegt bei 98 Punkten. Dies stellt den höchsten Wert im Vergleich aller Cluster dar. Der Wertebereich bewegt sich zwischen 92 und 111 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 19 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 92,75 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 108,25 Punkten. Der Interquartilbereich entspricht 16 Punkten.

Es ergibt sich bei der abhängigen Variablen „Führung und Organisation“ zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median des Regiebetriebs ein Punkteabstand von 5 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 148 Punkten zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 3,4 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR liegen 7 Punkte. Dieser Abstand

entspricht 4,7 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane des Regiebetriebs und der AöR 1,3 % der Gesamtpunkte auseinander.

Für die Cluster „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „AöR“ entsprechen die Grenzen des beschriebenen Wertebereichs der unteren und oberen Grenze der Whisker. Abbildung 60 stellt die beschriebenen Werte graphisch dar.

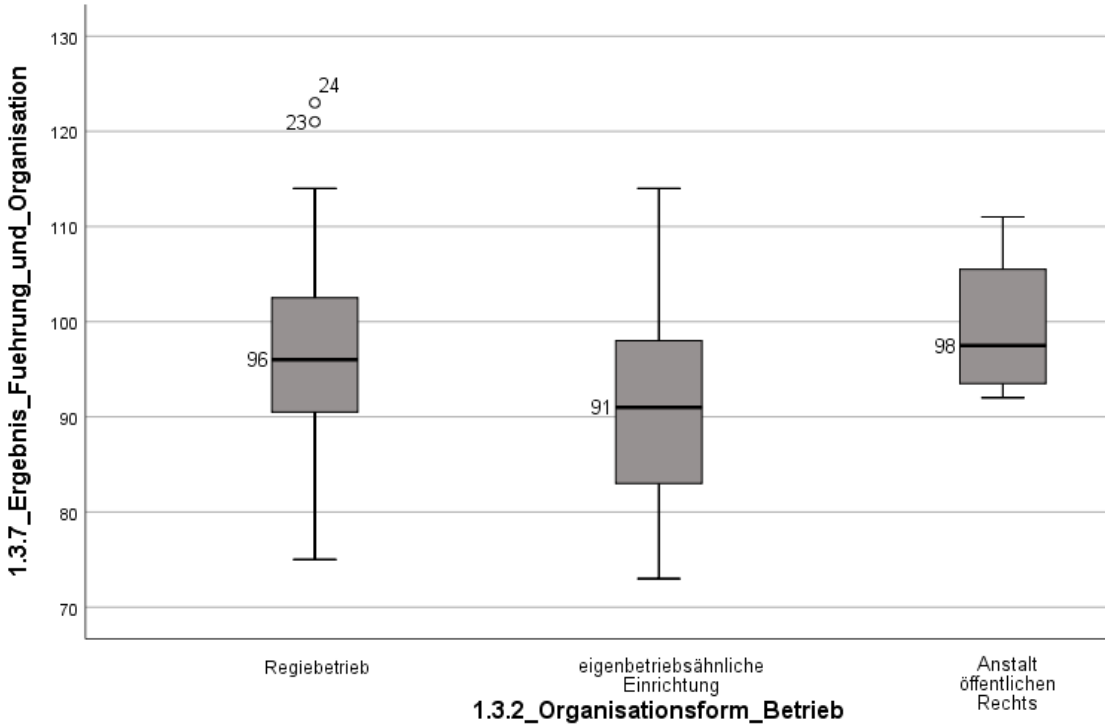


Abbildung 60: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Führung und Organisation“

„Flexibilität und Eigenständigkeit“ stellt die dritte Variable dar, die hinsichtlich der Einflüsse der verwendeten Organisationsform untersucht wird. Für das Cluster „Regiebetriebe“ stehen 87,2 % der teilnehmenden „Betriebe“ (N=41) für die Auswertung zur Verfügung. Sechs Teilnehmer können aufgrund der unzureichenden Datengrundlage nicht einbezogen werden. Der Median der Ergebnisse liegt bei 65 Punkten. Der Wertebereich bewegt sich zwischen 51 und 84 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 33 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 61 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 70 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 9 Punkte. Kommune „6“ stellt mit 84 Punkten einen Wert außerhalb des oberen Whiskers dar. Seine obere Grenze liegt bei 79 Punkten.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ liegen 77,8 % wertbare Teilnehmer (N=7) vor. Es gibt zwei Ausfälle innerhalb dieses Clusters. Der Median der Ergebnisse liegt bei 62 Punkten und stellt damit den Bestwert dar. Der Wertebereich im Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ bewegt sich zwischen 54 und 73 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 19 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 57 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 64 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 7 Punkte. Auch innerhalb dieses Clusters ergibt sich ein Ausreißer. Kommune „48“ erreicht 73 Punkte und liegt über der Grenze des oberen Whiskers, die bei 64 Punkten liegt. Die Grenze des unteren Whiskers entspricht dem niedrigen Wert des beschriebenen Wertebereichs.

Im Cluster „AöR“ sind alle teilnehmenden Städte und Gemeinden auswertbar (N= 6). Der Median der Ergebnisse liegt bei 67 Punkten. Dies stellt den höchsten Wert aller Cluster dar. Der Wertebereich im Cluster „AöR“ bewegt sich zwischen 58 und 77 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 19 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 58 Punkten und stellt gleichzeitig die Grenzen des unteren Whiskers dar. Das 75 %-Perzentil liegt bei 74 Punkten. Der

Interquartilbereich umfasst 16 Punkte. Die Grenze des oberen Whiskers entspricht dem höchsten Wert des beschriebenen Wertebereichs.

Es ergibt sich bei der abhängigen Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median des Regiebetriebs ein Punkteabstand von 3 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 92 Punkten zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 3,3 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR liegen 5 Punkten. Dieser Abstand entspricht 5,4 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane des Regiebetriebs und der AöR 2,2 % der Gesamtpunkte auseinander. Die beschriebenen Werte stellt Abbildung 61 gegenüber.

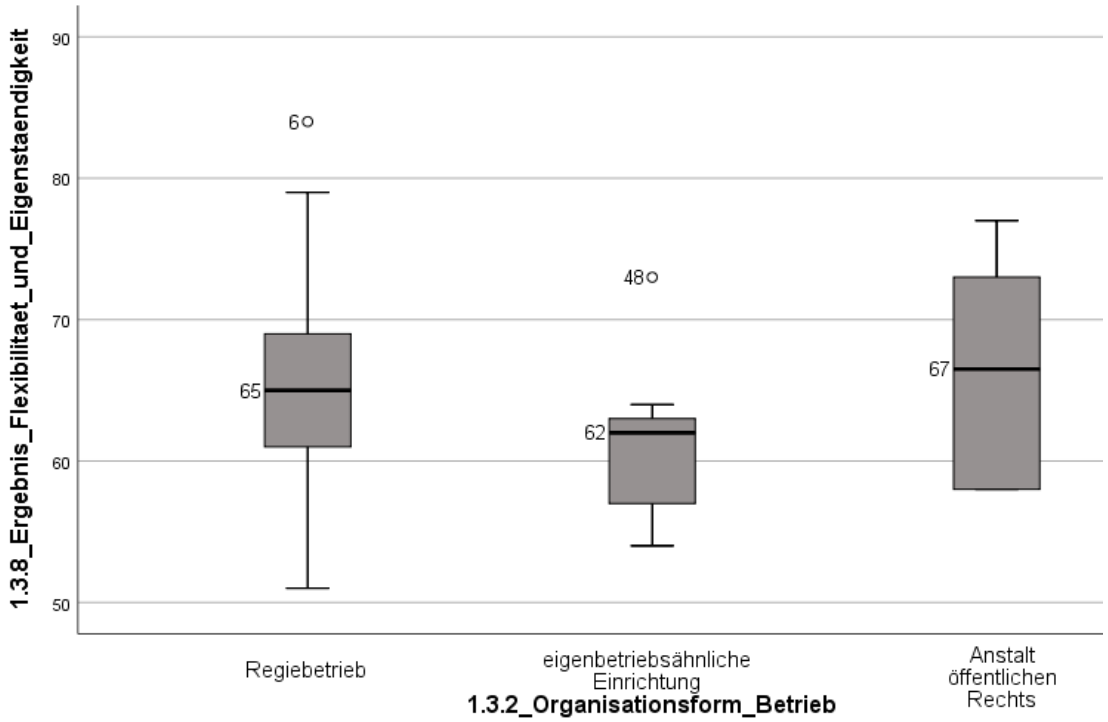


Abbildung 61: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“

Ergänzend zur Gegenüberstellung der Gesamtergebnisse der abhängigen Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ erfolgt eine Detailbetrachtung der Mediane der Cluster „Regiebetriebe“, „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „AöR“ für die Indikatoren der Variablen. Für den Indikator „Reaktionsfähigkeit der Organisation“ (Kapitel 4.1, Fragebogen) erreichen die Regiebetriebe und die AöRs einen Median von 20 Punkten und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen liegen mit einem Median von 21 Punkten an letzter Stelle. Beim Indikator „Kooperationsmöglichkeiten“ (Kapitel 4.2, Fragebogen) schneiden Regiebetriebe am schlechtesten ab. Sie erreichen einen Median von 20 Punkten, AöRs erzielen einen Median von 19 Punkten und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen weisen einen Median von 18 Punkten auf. Der Indikator „Änderungen äußerer Einflüsse“ (Kapitel 4.3, Fragebogen) zeigt einen Median von 16 Punkten für die Regiebetriebe und die AöRs sowie einen Median von 14 Punkten. für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen. Beim letzten Indikator „Zusammenarbeit mit Gremien“ (Kapitel 4.4, Fragebogen) erreicht die eigenbetriebsähnliche Einrichtung einen Median von 12 Punkten, der Regiebetrieb liegt bei einem Median von 13 Punkten und die AöR erreicht einen Median von 13,5 Punkten. Die erreichten Mediane stellt die Tabelle 30 gegenüber.

Tabelle 30: Mediane der Indikatoren der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“

Cluster	4.1	4.2	4.3	4.4	Gesamt
Regiebetrieb	20,0 Pkt.	20,0 Pkt.	16,0 Pkt.	13,0 Pkt.	65,0 Pkt.
AöR	20,0 Pkt.	19,0 Pkt.	16,0 Pkt.	13,5 Pkt.	67,0 Pkt.
eigenbetriebsähnliche Einrichtung	21,0 Pkt.	18,0 Pkt.	14,0 Pkt.	12,0 Pkt.	62,0 Pkt.

Als vierte abhängige Variable wird die „Steuerung und Kontrolle“ analysiert. Auch für diese werden die Organisationsformen als Cluster gegenübergestellt. Beim Cluster „Regiebetriebe“ können 93,6 % der vorliegenden Datensätze analysiert werden (N= 44). Bei drei Teilnehmern fehlen vollständige Daten. Der Median der Ergebnisse liegt bei 93 Punkten. Dies stellt den höchsten Wert dar. Der Wertebereich im Cluster bewegt sich zwischen 72 und 120 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 48 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 85 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 99,75 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 15 Punkte.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ liegt der Anteil wertbarer Teilnehmer bei 77,8 % (N=7). Es gibt zwei Ausfälle innerhalb dieses Clusters. Der Median der Ergebnisse liegt bei 83 Punkten und stellt damit den Bestwert dar. Der Wertebereich im Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ bewegt sich zwischen 74 und 96 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 22 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 80 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 88 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst damit 8 Punkte.

Für das Cluster „AöR“ ergeben sich keine Ausfälle (N=6). Der Median der Ergebnisse liegt bei 88 Punkten. Der Wertebereich im Cluster bewegt sich zwischen 86 und 97 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 11 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 86,75 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 93,25 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst folglich 7 Punkte.

Es ergibt sich bei der abhängigen Variablen „Steuerung und Kontrolle“ zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR ein Punkteabstand von 5 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 136 Punkten zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 3,7 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der Regiebetriebe liegen 10 Punkte. Dieser Abstand entspricht 7,3 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane der AöR und des Regiebetriebs 3,7 % der Gesamtpunkte auseinander. Bei allen Clustern stellen die beschriebenen Grenzen des Wertebereichs die untere und obere Grenze der Whisker dar. Die beschriebenen Werte können aus Abbildung 62 entnommen werden.

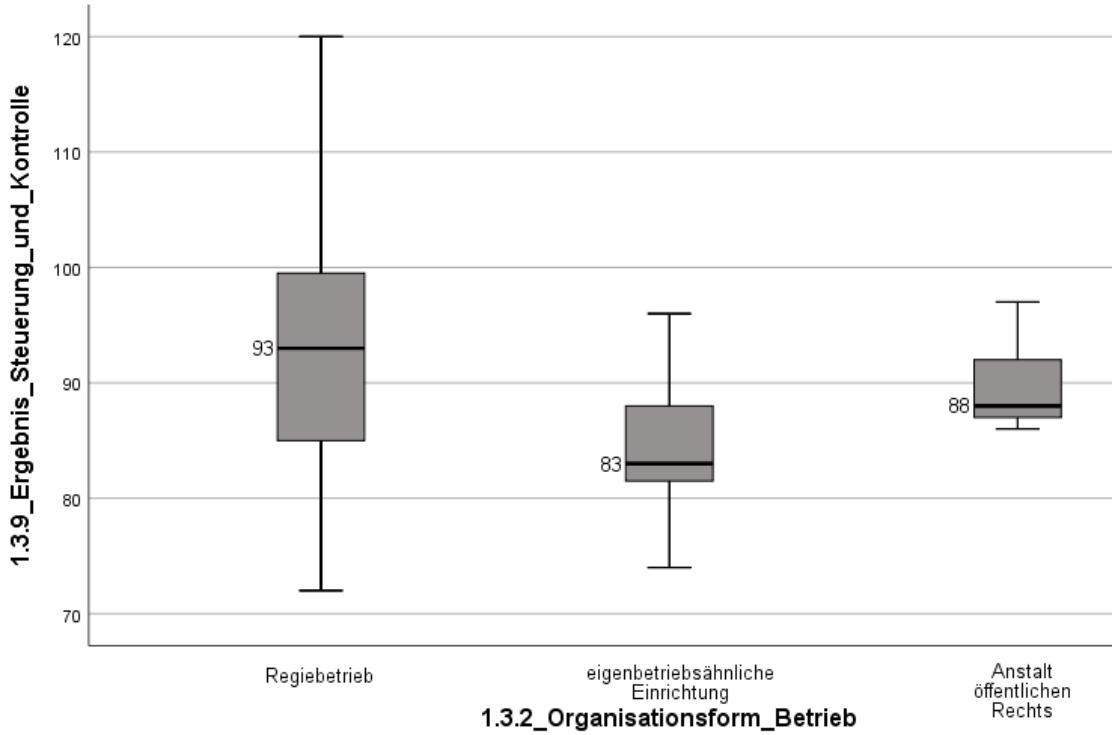


Abbildung 62: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Steuerung und Kontrolle“

Auch für die abhängige Variable „Steuerung und Kontrolle“ erfolgt eine Detailbetrachtung des Median je Cluster „Regiebetriebe“, „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „AöR“ für die Indikatoren der Variablen. Für den Indikator „Bindung an die Kommune“ (Kapitel 5.1, Fragebogen) erreicht das Cluster „Regiebetriebe“ einen Median von 16 Punkten, das Cluster „eigenbetriebsähnliche Einrichtungen“ erreicht einen Median von 15 Punkten, wogegen das Cluster „AöR“ einen Median von 16,5 Punkten aufweist. Beim Indikator „Einhaltung rechtlicher Vorgaben“ (Kapitel 5.2, Fragebogen) schneiden Regiebetriebe am schlechtesten ab. Sie erreichen einen Median von 23 Punkten, eigenbetriebsähnliche Einrichtungen erzielen einen Median von 21 Punkten und AöRs weisen einen Median von 21,5 Punkten auf. Der Indikator „Einhaltung kommunaler Ziele“ (Kapitel 5.3, Fragebogen) zeigt einen Median von 20 Punkten für das Cluster „Regiebetriebe“, 16 Punkte für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ und 19 Punkte für das Cluster „AöR“. Dicht zusammen liegen die Organisationsformen beim Indikator „Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien“ (Kapitel 5.4, Fragebogen). Der Median des Clusters „Regiebetriebe“ liegt hier bei 17 Punkten, das Cluster „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ weist einen Median von 17 Punkten auf und der Median des Clusters „AöR“ liegt bei 16,5 Punkten. Ein ähnliches Bild ergibt beim Indikator „Einflussnahme für politische Ziele“ (Kapitel 5.5, Fragebogen). Regiebetriebe erreichen einen Median von 15,5 Punkten und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen liegen wie die AöRs bei einem Median von 15 Punkten. Die erreichten Mediane stellt Tabelle 31 gegenüber.

Tabelle 31: Mediane der Indikatoren der Variablen „Steuerung und Kontrolle“

Cluster Organisationsform	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	Gesamt
Regiebetrieb	16,0 Pkt.	23,0 Pkt.	20,0 Pkt.	17,0 Pkt.	15,5 Pkt.	93,0 Pkt.
AöR	16,5 Pkt.	21,5 Pkt.	19,0 Pkt.	16,5 Pkt.	15,0 Pkt.	88,0 Pkt.
eigenbetriebsähnliche Einrichtung	15,0 Pkt.	21,0 Pkt.	16,0 Pkt.	17,0 Pkt.	15,0 Pkt.	83,0 Pkt.

Die Variable „Betriebswirtschaft“ bildet die fünfte abhängige Variable. Auch für sie werden die Organisationsformen als Cluster gegenübergestellt. Die Datengrundlage des Clusters „Regiebetriebe“ besteht aus allen Teilnehmern mit dieser Organisationsform (N=47). Ausfälle gibt es nicht. Der Median der Ergebnisse liegt bei 41 Punkten. Der Wertebereich im Cluster „Regiebetriebe“ bewegt sich zwischen 24 und 52 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 28 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 35 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 45 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 10 Punkte.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ liegt der Anteil der analysierbaren Datensätze bei 88,9 % (N=8). Es gibt einen Ausfall. Der Median der Ergebnisse liegt bei 34 Punkten und stellt damit den Bestwert dar. Der Wertebereich innerhalb des Clusters bewegt sich zwischen 21 und 49 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 28 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 27 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 36,75 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst ebenfalls 10 Punkte.

Die Teilnehmer des Clusters „AöR“ sind vollständig auswertbar (N=6). Der Median der Ergebnisse liegt bei 42 Punkten. Im Vergleich aller Cluster handelt es sich um den höchsten Wert. Der Wertebereich des Clusters „AöR“ bewegt sich zwischen 34 und 48 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 14 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 35,5 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 47,25 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst folglich 12 Punkte.

Es ergibt sich bei der abhängigen Variablen „Betriebswirtschaft“ zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der Regiebetriebe ein Punkteabstand von 7 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 44 Punkten zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 15,9 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR liegen 8 Punkte. Dieser Abstand entspricht 18,2 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane der Regiebetriebe und der AöR 2,3 % der Gesamtpunkte auseinander. Bei allen Clustern stellen die beschriebenen Grenzen des Wertebereichs die untere und obere Grenze der Whisker dar. Abbildung 63 stellt die Ergebnisse graphisch gegenüber.

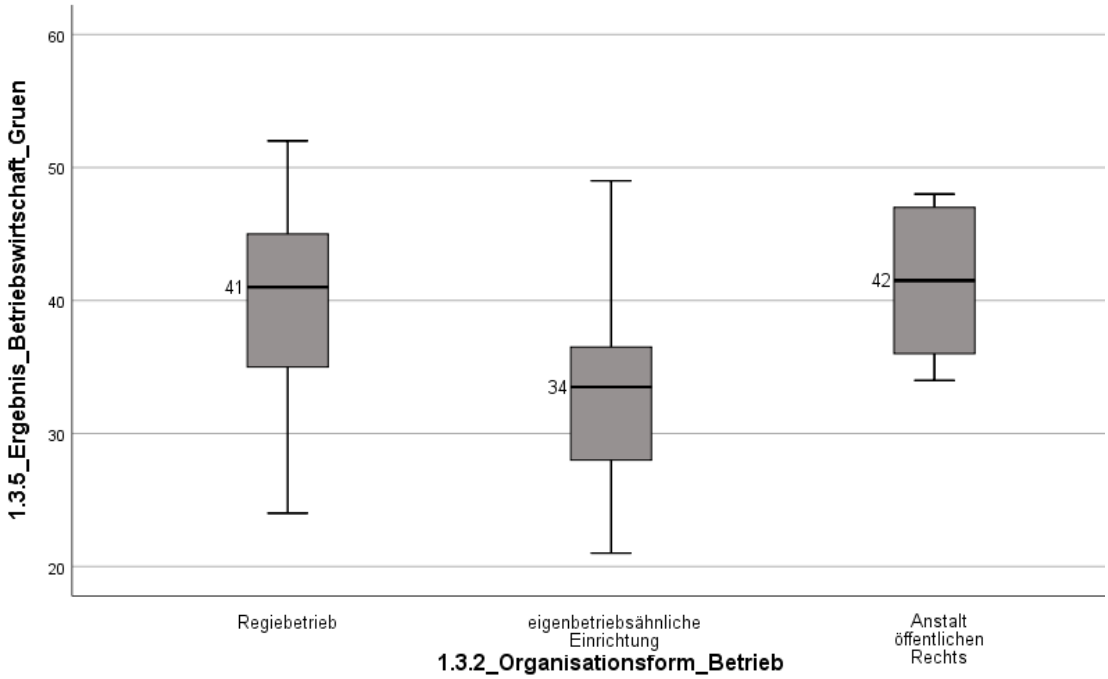


Abbildung 63: Einfluss der Organisationsform auf die Variable „Betriebswirtschaft“

Neben den fünf abhängigen Variablen wird abschließend der Einfluss der Rechts- und Organisationsform auf das Gesamtergebnis als Summe der Variablen des „betrieblichen Erfolgs“

betrachtet. Auch dafür werden die Organisationsformen als Cluster gegenübergestellt. Die Datengrundlage für das Cluster „Regiebetriebe“ stellen 80,9 % der Teilnehmer dieser Organisationsform (N=38). Damit fehlen neun Betriebe aus dem Cluster wegen unvollständiger Datengrundlagen. Der Median der Ergebnisse liegt bei 317 Punkten. Der Wertebereich im Cluster „Regiebetriebe“ bewegt sich zwischen 251 und 384 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 133 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 296,25 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 341,75 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 46 Punkte.

Für das Cluster „eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen“ liegen 66,7 % wertbare Teilnehmer (N=6) vor. Es gibt drei Ausfälle aufgrund unvollständiger Daten. Der Median der Ergebnisse liegt bei 270 Punkten und markiert damit den Bestwert. Der Wertebereich bewegt sich zwischen 250 und 341 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 91 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 262 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 308,75 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 47 Punkte.

Beim Cluster „AöR“ werden 66,7 % Teilnehmer (N=4) gewertet. Es fallen innerhalb dieses Clusters für die Ermittlung des Gesamtergebnisses zwei Teilnehmer aus. Der Median der Ergebnisse liegt bei 320 Punkten und stellt den höchsten Wert dar. Der Wertebereich beim Cluster „AöR“ bewegt sich zwischen 310 und 341 Punkten und umfasst damit eine Spannweite von 31 Punkten. Das 25 %-Perzentil liegt bei 310 Punkten. Das 75 %-Perzentil liegt bei 338 Punkten. Der Interquartilbereich umfasst 28 Punkte.

Es ergibt sich zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der Regiebetriebe ein Abstand von 47 Punkten. Das entspricht bei einer Spanne von 456 Punkten zwischen dem min. Punktwert und dem max. Punktwert einem Wert von 10,3 % der Gesamtpunkte. Zwischen dem Median der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Median der AöR liegen 50 Punkte. Dieser Abstand entspricht 10,9 % der Gesamtpunkte. Demnach liegen die Mediane von Regiebetrieb und AöR 0,6 % der Gesamtpunkte auseinander. Ausreißer ergeben sich bei der Betrachtung des Gesamtergebnisses nicht. Bei allen Clustern stellen die beschriebenen Grenzen des Wertebereichs die untere und obere Grenze der Whisker dar. Die beschriebenen Werte stellt Abbildung 64 gegenüber.

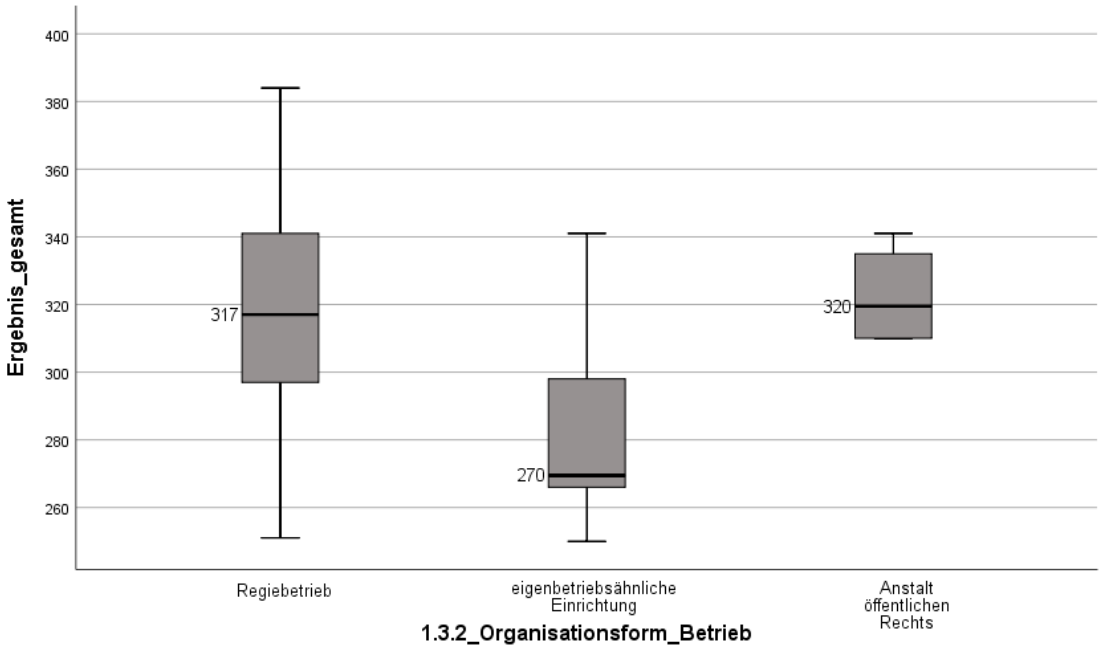


Abbildung 64: Einfluss der Organisationsform auf den „betrieblichen Erfolg“

Die deskriptive Statistik zeigt, dass die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen durchgehend bei allen abhängigen Variablen mit ihren Medianen die Bestwerte markieren. Das gilt in gleicher Weise auch für das 25 %-Perzentil und das 75 %-Perzentil. Damit liegen die Interquartilbereiche der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen im Vergleich zu den Regiebetrieben und den AöR im niedrigen Punktwertbereich. Das wird insbesondere bei der Analyse des Gesamtergebnisses deutlich, bei der das 25 %-Perzentil der Regiebetriebe um nur einen Punkt niedriger ist, als das 75 %-Perzentil der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und sich der Interquartilbereich von den anderen Clustern deutlich nach unten absetzt. Aufgrund der Ergebnisse scheint die Organisationsform der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ und alle seine Variablen positiven Einfluss zu haben. Dieser Einfluss wird im Zuge der logistischen Regression weiter analysiert. Hierbei wird das Items „1.3.2 Organisationsform_Betrieb“ als eins der 98 Items der unabhängigen Variablen im Rahmen des statistischen Verfahrens auf seine signifikante Wirkung überprüft (vgl. Kapitel 4.2.2).

4.2.2 Einflüsse der unabhängigen Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“

Für den statistisch abgesicherten Nachweis der Hypothese, dass durch die Wirkung der unabhängigen Variablen der „betriebliche Erfolg“ beeinflusst wird (vgl. Kapitel 3.2), wird die binär logistische Regression durchgeführt. Hierzu werden die fünf abhängigen Variablen des betrieblichen Erfolgs und das Gesamtergebnis als Summe dieser Variablen überprüft. Die Items der unabhängigen Variablen wurden dazu in beschriebener Weise an die einzuhaltenden Voraussetzungen der Berechnungsmethode angepasst. Die Berechnung selber wird in SPSS automatisiert durchgeführt (vgl. Kapitel 3.6.3 und 4.1.4).

Für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ können durch die Anwendung des beschriebenen Verfahrens keine signifikanten Wechselwirkungen mit den „inneren Einflüssen“ und „äußeren Einflüssen“ identifiziert werden. Nachfolgend werden die relevanten Ergebnisse der Berechnung für diese Variablen beschrieben:

- Für die Variable „Fachliche Anforderungen“ wurden in die Analyse 61 Teilnehmer einbezogen. Für die beiden Items der unabhängigen Variablen ergeben sich im Anfangsblock keine signifikanten Werte, die auf eine Verbesserung des Modells schließen lassen, wenn eine von ihnen zusätzlich zur Konstanten in das Modell einbezogen würde. Eine schrittweise Aufnahme der Items in das Modell wird durch SPSS nicht vorgenommen.
- Für die Variable „Führung und Organisation“ wurden in die Analyse 56 Teilnehmer einbezogen. Für die 11 Items der unabhängigen Variablen ergeben sich im Anfangsblock keine signifikanten Werte, die auf eine Verbesserung des Modells schließen lassen, wenn eine von ihnen zusätzlich zur Konstanten in das Modell einbezogen würde. Eine schrittweise Aufnahme der Items in das Modell wird durch SPSS nicht vorgenommen.
- Für die Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ wurden in die Analyse 54 Teilnehmer einbezogen. Für die 10 Items der unabhängigen Variablen ergeben sich im Anfangsblock keine signifikanten Werte, die auf eine Verbesserung des Modells schließen lassen, wenn eine von ihnen zusätzlich zur Konstanten in das Modell einbezogen würde. Eine schrittweise Aufnahme der Items in das Modell wird durch SPSS nicht vorgenommen.
- Für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ wurden in die Analyse 57 Teilnehmer einbezogen. Für die 8 Items der unabhängigen Variablen ergeben sich im Anfangsblock keine signifikanten Werte, die auf eine Verbesserung des Modells schließen lassen, wenn eine von ihnen zusätzlich zur Konstanten in das Modell einbezogen würde. Eine schrittweise Aufnahme der Items in das Modell wird durch SPSS nicht vorgenommen.

Abweichend von den vorhergenannten Variablen ergeben sich bei der Untersuchung der Variablen „Betriebswirtschaft“ im Anfangsblock für die Items „2.1.12“ und „5.3.15“ signifikante, statistisch ermittelte Werte. Dabei gilt, dass je höher der Wert und je ausgeprägter die

Signifikanz ist, desto größer ist der Einfluss des Items auf die abhängige Variable. Das Item „2.1.12“ weist einen Wert von 5,455 und eine Signifikanz von 0,02 auf. Dagegen wird für das Item „5.3.15“ mit 6,28 ein höherer Wert ermittelt. Dieser ist mit 0,012 signifikanter als der des Items „2.1.12“. Damit ist das Wirkungspotenzial für das Item „5.3.15“ höher einzuschätzen als für das Item „2.1.12“. Die Anzahl berücksichtigter Fälle bei der Berechnung liegt bei 61 Teilnehmern. Die ausgewählten Ergebnisse der beiden Items stellt Tabelle 32 gegenüber.

Tabelle 32: Signifikante Items für das Modell der Variablen „Betriebswirtschaft“

Anfangsblock: Variablen nicht in der Gleichung	Wert	Signifikanz
2.1.12_Auszahlung_Sach-_Dienstleistungen_je_Einwohner	5,455	0,020
5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen	6,280	0,012

Im folgenden Berechnungsschritt wird die Variable „5.3.15“ aus den beschriebenen Gründen in das Modell einbezogen. Dadurch ergibt sich eine Verbesserung des Modellkoeffizienten Chi-Quadrat von 6,684. Die Verbesserung ist mit 0,01 signifikant. Die Differenz des oberen und unteren Konfidenzintervalls liegt bei 0,709 und übersteigt den Grenzwert 1,0 nicht. Die in diesem Berechnungsschritt nicht einbezogenen Items weisen hingegen keine weiteren signifikanten Werte auf, die auf eine weitere Verbesserung des Modells durch Einbeziehung von Variablen schließen lassen.

Das Item „5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen" hat damit innerhalb der Untersuchung eine statistisch nachweisbare Wirkung mit der Variablen „Betriebswirtschaft“. Der Wert der Wald-Statistik (5,597) ist mit 0,018 signifikant. Da der Odds Ratio Wert (Exp (B)) bei 0,248 liegt, sinkt der Wert der Variablen „Betriebswirtschaft“, wenn der Wert des Items steigt. Auf den „betrieblichen Erfolg“ der Variablen „Betriebswirtschaft“ bezogen bedeutet das, dass Kommunen erfolgreicher im Bereich „Betriebswirtschaft“ abschneiden, umso höher der Anteil von Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens ist. Ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein der Unternehmen und dem guten Abschneiden im Bereich der „Betriebswirtschaft“ kann damit nicht begründet werden. Tabelle 33 zeigt die Werte des Modells bei Aufnahme des Items „5.3.15“.

Tabelle 33: Werte des Items 5.3.15 in der Gleichung des Modells für die Variable „Betriebswirtschaft“ (Auswahl)

				95 % Konfidenzintervall für Exp (B)	
Item	Wert der Wald-Statistik	Signifikanz	Exp (B)	unterer Wert	oberer Wert
5.3.15	5,597	0,018	0,248	0,078	0,787

Auch für das Gesamtergebnis als Summe der abhängigen Variablen ergibt sich eine statistisch nachweisbare, signifikante Beziehung zum Item „5.3.15“. Der statistische Wert 4,674 ist mit 0,031 signifikant. Es werden im Rahmen dieses Berechnungsschritts 48 Teilnehmer betrachtet. Die Ergebnisse des Anfangsblocks stellt Tabelle 34 dar.

Tabelle 34: Signifikante Items für das Modell des Gesamtergebnisses (Auswahl)

Anfangsblock: Variablen nicht in der Gleichung	Wert	Signifikanz
5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen	4,674	0,031

Wie bereits bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ beschrieben wird im folgenden Berechnungsschritt die Variable „5.3.15“ in das Modell einbezogen. Auch hier ergibt sich eine

Verbesserung des Modellkoeffizienten Chi-Quadrat von 4,941. Die Verbesserung ist mit 0,026 signifikant. Beide Werte fallen damit in ihrer Wirkung geringer aus, als es bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ zu beobachten ist. Trotzdem besteht durch die Aufnahme des Items eine Verbesserung des Modells. Auch hier wird durch die Erweiterung der Grenzwert des Konfidenzintervalls nicht überschritten. Die Differenz liegt bei 0,872. Weitere signifikante Werte bei den ausgeschlossenen Variablen ergeben sich nicht.

Das Item „5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen“ hat damit innerhalb der Untersuchung auch eine statistisch nachweisbare Wirkung auf das Gesamtergebnis des „betrieblichen Erfolgs“. Der Wert der Wald-Statistik (4,204) ist mit 0,04 signifikant. Aus dem Odds Ratio Wert (Exp (B)) in Höhe von 0,256 kann abgeleitet werden, dass ein sinkender Wert des Gesamtergebnisses einhergeht mit einem steigenden Wert des Items. Für die Wirkungsweise und die Bedeutung der Kausalität ergeben sich die gleichen Aussagen, wie für die Untersuchung der Variablen „Betriebswirtschaft“. Tabelle 35 zeigt das Ergebnis der logistischen Regression für das Gesamtergebnis.

Tabelle 35: Werte des Items 5.3.15 in der Gleichung des Modells für das Gesamtergebnis (Auszug)

				95 % Konfidenzintervall für Exp (B)	
Item	**Wert der Wald-Statistik**	**Signifikanz**	**Exp (B)**	**unterer Wert**	**oberer Wert**
5.3.15	4,204	0,040	0,256	0,070	0,942

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass für das Item „5.3.15“ keine ausgeprägten Korrelationen (Korrelationskoeffizient > 0,7) zu anderen Items bestehen, die innerhalb der Untersuchung erhoben wurden (vgl. Kapitel 3.6.3). Daher handelt es sich nicht um ein Clusteritem, welches stellvertretend für andere Items steht und diese verschlüsselt. Es muss im Hinblick auf kausale Zusammenhänge in seiner Bedeutung nur alleine betrachtet werden. Es besteht ausschließlich zwischen dem Item „5.3.15“ und der Variable „Betriebswirtschaft“ bzw. mit dem Gesamtergebnis des „betrieblichen Erfolgs“ eine signifikante Beziehung. Andere Wirkungen „innerer Einflüsse“ und „äußerer Einflüsse“ konnten durch das angewendete statistische Verfahren nicht nachgewiesen werden. Zur weiteren Überprüfung der Hypothesen schließt sich die Untersuchung der Wechselwirkungen der abhängigen Variablen untereinander an. Sie werden im folgenden Kapitel näher betrachtet.

4.2.3 Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“

Nach der Überprüfung der Hypothesen zur Datenlage betriebswirtschaftlicher Kennzahlen als Grundlage eines Bewertungssystems für den „betrieblichen Erfolg“, dem Einfluss der Rechts- und Organisationsform sowie weiterer Items der unabhängigen Variablen auf die Entwicklung der abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“, steht als letztes die Auswertung zu möglichen Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen an. Die Hypothese besagt, dass zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ Wechselwirkungen bestehen wie sie bspw. in Form des Organisationsdilemmas vorliegen (vgl. Kapitel 2.2.4). Hierzu werden die Ausprägungen der fünf abhängigen Variablen in verschiedenen Clustern gegenübergestellt. Die Cluster bilden u. a. die Gruppe der Teilnehmer mit den niedrigsten bzw. den höchsten Punktwerten der jeweiligen abhängigen Variablen. Für die Betrachtung des gesamten Teilnehmerfeldes ergeben sich in Tabelle 36 dargestellte Mediane bzw. die daraus errechneten prozentualen Anteile (vgl. Kapitel 3.6.3).

Tabelle 36: Anteil erreichter Punktwerte der Variablen

abhängige Variablen	Median (Punkte)	Summe max. erreichbarer Punkte	Gesamt (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl)	Stichproben-größe der Variablen (N)
Fachliche Anforderungen	22,0	40	55,00 %	61
Führung und Organisation	95,5	190	50,26 %	56
Flexibilität und Eigenständigkeit	64,5	115	56,09 %	54
Steuerung und Kontrolle	89,0	170	52,35 %	57
Betriebswirtschaft	40,0	55	72,73 %	61

Um die Wechselwirkungen zwischen den Variablen zu identifizieren, werden diese in einem Netzdiagramm zusammengeführt. Dabei ist zu erkennen, dass durch die gleichmäßige Ausprägung der Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ ein homogenes Bild entsteht. Die Werte liegen zwischen 56,09 % und 50,26 %. Damit ergibt sich eine max. Spanne von 5,83 % zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Wert. Es sind keine signifikanten Schwankungen zu erkennen, die auf Wechselwirkungen zwischen den Variablen hindeuten. Einzig die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht von der beschriebenen Regelmäßigkeit ab. Der ermittelte Wert entfernt sich vom optimalen Wert (Optimum entspricht 20 %[34]). Die Spanne zur nächst höheren Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ liegt bei 16,64 %. Dies bestätigt die Ergebnisse hinsichtlich der schlechten Datengrundlage betriebswirtschaftlicher Kennzahlen (vgl. Kapitel 4.1.3). Die beschriebenen Ergebnisse zeigt Abbildung 65.

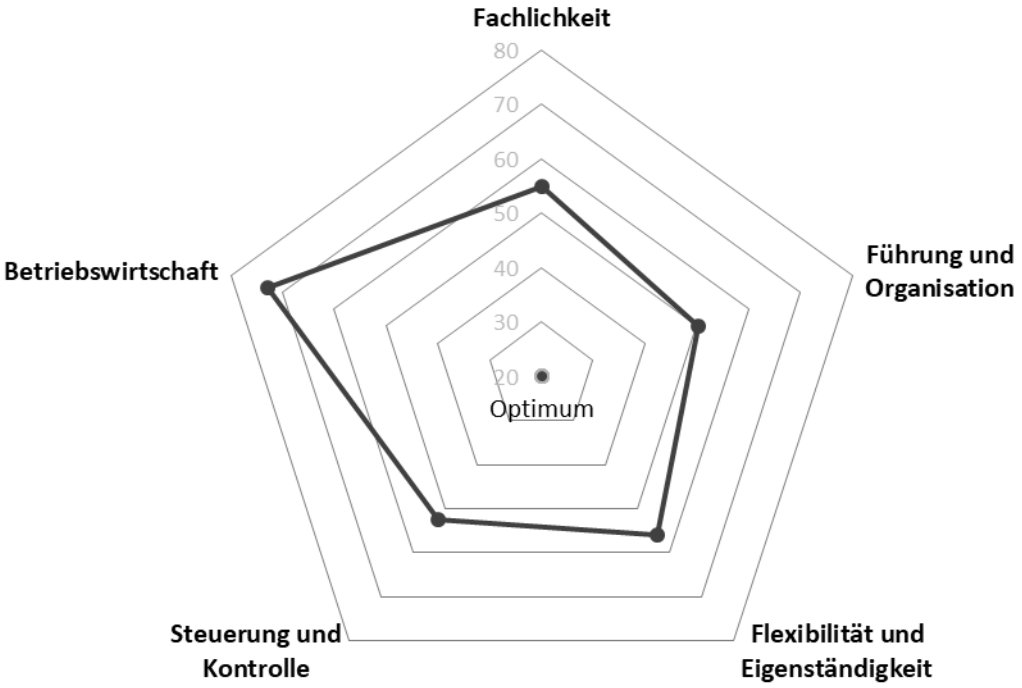


Abbildung 65: Wechselwirkungen der Variablen (in %, alle Teilnehmer)

Die Abbildung visualisiert die Lage der Ergebnisse der abhängigen Variablen und dient für den weiteren Fortgang der Untersuchung als Referenz. Um diese Ergebnisse als allgemein gültig abzusichern, wird das Verfahren für die Cluster „Regiebetriebe“, „eigenbetriebsähnliche

[34] Der Prozentsatz ergibt sich aus der optimalen Beantwortung der Items und einem daraus resultierenden Punktwert von 1 Punkt je Item. Ausgehend von „0“ entspricht der erreichbare Mindestpunktwert einem prozentualen Anteil von 20 % des max. vergebenen Wertes, der bei 5 Punkten je Item liegt.

Einrichtung“ und „AöR“ in gleicher Weise durchgeführt. Die ermittelten prozentualen Anteile auf der Basis der Mediane (vgl. Kapitel 4.2.1) und der max. Anzahl erreichbarer Punkte (vgl. Tabelle 36) zeigt Tabelle 37.

Tabelle 37: Anteile der Punktwerte der Variablen nach Organisationsformen

abhängige Variablen	Regiebetrieb (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	eigenbetriebsähnliche Einrichtung (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Anstalt öffentlichen Rechts (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	55,00 % (N=46)	50,00 % (N=9)	63,75 % (N=6)
Führung und Organisation	50,53 % (N=43)	47,89 % (N=9)	51,32 % (N=4)
Flexibilität und Eigenständigkeit	56,52 % (N=41)	53,91 % (N=7)	57,83 % (N=6)
Steuerung und Kontrolle	54,71 % (N=44)	48,82 % (N=7)	51,76 % (N=6)
Betriebswirtschaft	74,55 % (N=47)	60,91 % (N=8)	75,45 % (N=6)

Wie bereits bei der graphischen Darstellung der Ergebnisse für alle teilnehmenden Städte und Gemeinden zeigt sich auch bei den Clustern ein homogenes Bild der prozentualen Anteile bei den Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“. Bei den Regiebetrieben ergibt sich für diese Variablen eine Spanne von 5,99 % zwischen der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit 56,52 % und der Variablen „Führung und Organisation“ mit 50,53 %. Die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 18,03 % von der zweithöchsten Variablen ab. Bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen liegen die Variablen innerhalb einer Spanne von 6,02 % zwischen den Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit 53,91 % und „Führung und Organisation“ mit 47,89 %. Die Differenz zwischen der Variablen „Betriebswirtschaft“ zur nächstgelegenen Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ liegt bei 7 %.

Ein ähnliches Bild ergibt sich bei dem Cluster „AöR“. Hier liegt die Spanne zwischen der Variablen „Fachliche Anforderungen“ mit 63,75 % und der Variablen „Führung und Organisation“ mit 51,32 % bei 12,43 %. Die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht von der Variablen „Fachliche Anforderungen“ nochmals um 11,7 % ab. Ergänzend zu den Ergebnissen hinsichtlich der Einflüsse der Rechts- und Organisationsform (vgl. Kapitel 4.2.1) zeigt Abbildung 66 darüber hinaus, dass durch die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen durchgehend Werte erreicht werden, die näher am Optimum des „betrieblichen Erfolgs“ liegen, als bei den Organisationsformen Regiebetriebe und AöR. Ansonsten zeigt sich für die Cluster eine optisch ähnliche Ausprägung, wie bei der Betrachtung des gesamten Teilnehmerfelds.

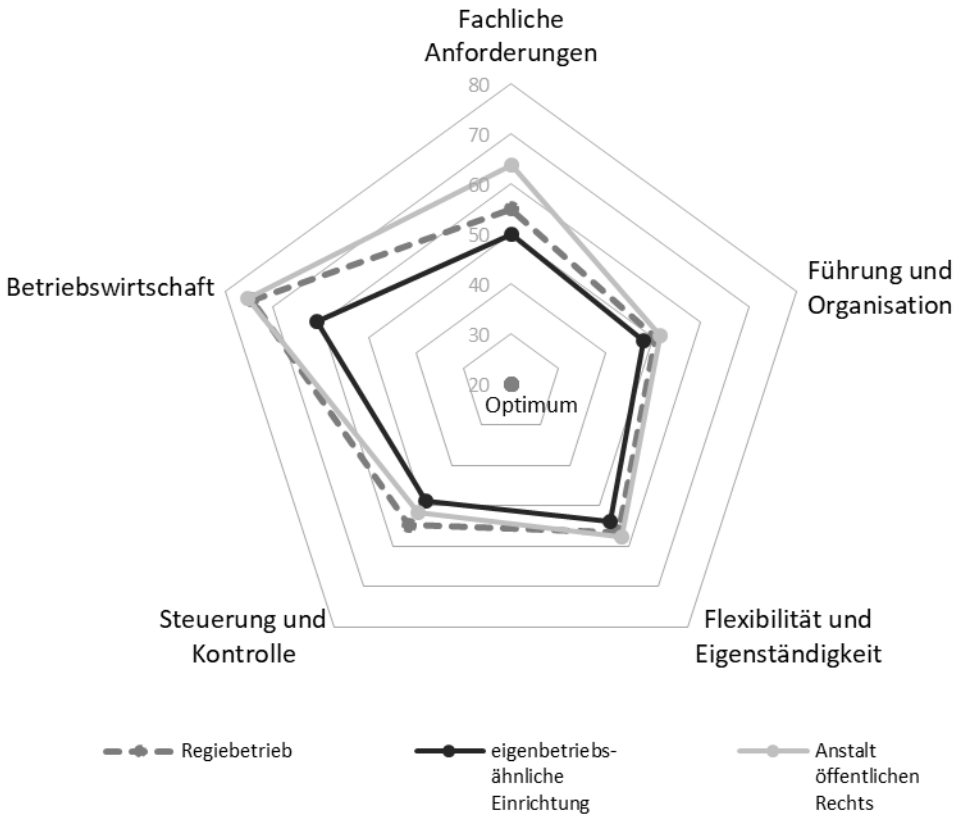


Abbildung 66: Wechselwirkungen der Variablen nach Organisationsformen (in %)

Ebenfalls zur Absicherung der Allgemeingültigkeit wird die Lageabhängigkeit der Ergebnisse, losgelöst von der Rechts- und Organisationsform analysiert. Die prozentualen Anteile der Punktwerte für die abhängigen Variablen werden innerhalb der Cluster „Kernbereich", „gleichwertiger Teilbereich" und „Sparte" dargestellt und greifen damit die organisatorische innerbetriebliche Hierarchisierung der Aufgabenbereiche auf. Dies spiegelt die Bedeutung wider, welche dem „operativen Grünflächenmanagement" zugestanden wird. Auf der Basis der Mediane (vgl. Kapitel 4.2.1) ergeben sich prozentuale Anteile der Punktsummen der abhängigen Variablen. Diese werden in Tabelle 38 dargestellt.

Tabelle 38: Anteile der Punktwerte der Variablen nach Ausprägung des „operativen Grünflächenmanagements"

abhängige Variablen	Kernbereich (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Teilbereich (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Sparte (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	57,50 (N=10)	56,25 (N=38)	55,00 (N=13)
Führung und Organisation	48,95(N=7)	50,53 (N=37)	50,53 (N=12)
Flexibilität und Eigenständigkeit	55,22(N=8)	56,52 (N=37)	56,52 (N=9)
Steuerung und Kontrolle	52,65 (N=10)	52,06 (N=36)	54,12 (N=11)
Betriebswirtschaft	78,18 (N=10)	70,91 (N=38)	70,91 (N=13)

Auch diese Werte ergeben in der graphischen Aufbereitung das bereits beschriebene homogene Bild mit der entsprechenden Abweichung für die Variable „Betriebswirtschaft“. Im Cluster Kernbereich ergibt sich zwischen der Variablen „Fachliche Anforderungen“ mit einem prozentualen Anteil von 57,5 % und der Variablen „Führung und Organisation“ mit 48,95 % eine Spanne von 8,55 %. Die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht vom Maximalwert um 20,68 % ab. Ein ähnliches Bild ergibt sich für das Cluster „gleichberechtigter Teilbereich“. Zwischen der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit 56,52 % und der Variablen „Führung und Organisation“ mit 50,53 % ergibt sich eine Punktspanne von 5,99 %, in der sich alle vier Variablen bewegen. Die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht vom Maximum dieser Spanne 14,39 % nach oben ab. Auch bei den „Betrieben“, bei denen der Bereich des „operativen Grünflächenmanagements“ eine „Sparte“ darstellt, umfasst die Spanne zwischen dem zweithöchsten Punktwert der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ mit 56,52 % und der Variablen „Führung und Organisation“ mit 50,53 % insgesamt 5,99 %. Der Wert der Variablen „Betriebswirtschaft“ liegt um 14,39 % höher als die zweithöchste Variable.

Anders als bei der Analyse der Organisationsformen liegen die Wertebereiche dicht zusammen und wechseln hinsichtlich des Bestwertes. Eine deutlichere Abweichung ergibt sich hier nur bei der Variablen „Betriebswirtschaft“. Stellt das „operative Grünflächenmanagement“ den „Kernbereich“ des „Betriebs“ dar, schneidet es in diesem Feld schlechter ab, als die wertgleichen Cluster „gleichberechtigter Teilbereiche“ und „Sparten“. Abbildung 67 zeigt das beschriebene Netzdiagramm.

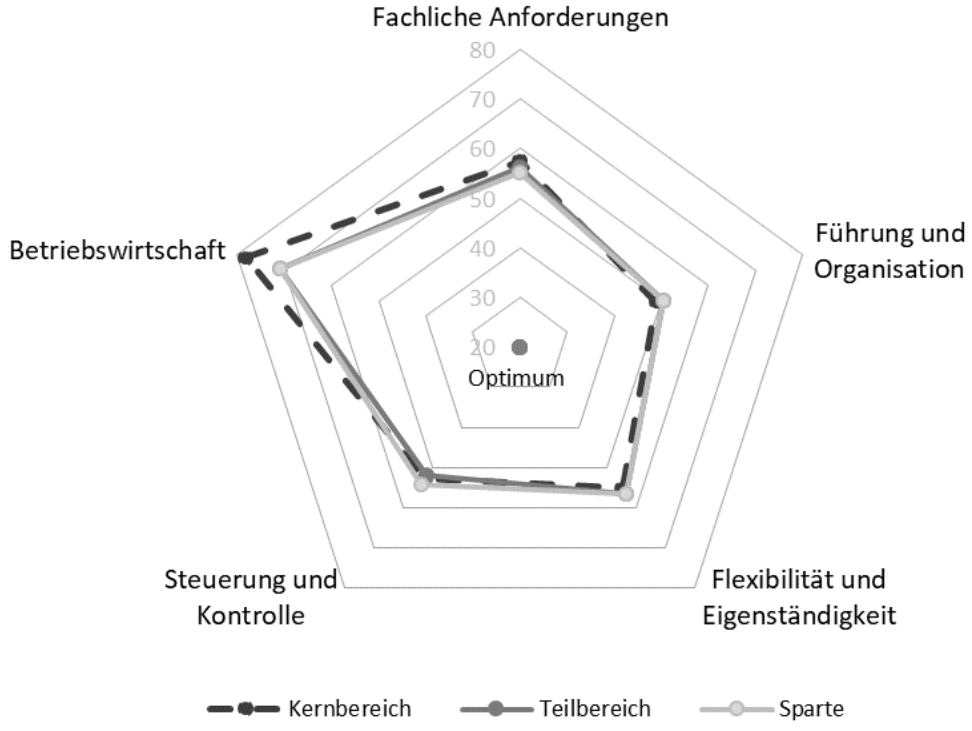


Abbildung 67: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung des „operativen Grünflächenmanagements“ (in %)

Aus der Analyse der Cluster der Organisationsformen „Regiebetriebe“, „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „AöR“, den Clustern „Kernbereich“, „gleichberechtigter Teilbereich“ und „Sparte“ sowie aus der Gesamtauswertung aller Teilnehmer ergibt sich für die vier Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ wie auch „Steuerung und Kontrolle“ eine Wertespanne von 5,83 % bis 12,43 % mit einem Mittelwert

von 7,26 %. Für die Variable „Betriebswirtschaft“ ergibt sich eine zusätzliche Abweichung von der nächstgrößeren Variablen zwischen 7,0 % und 20,68 %. Der Mittelwert liegt bei 15,17 %.

Um Abweichungen von der festgestellten Lagebeziehung zu identifizieren, die auf Wechselwirkungen der abhängigen Variablen beruhen, werden im Weiteren für jede abhängige Variable des „betrieblichen Erfolgs“ die 15 Teilnehmer mit dem jeweils höchsten und niedrigsten Punktwert zu Clustern zusammengeführt. Für die ausgewählten Teilnehmer werden danach jeweils auch die Werte der anderen unabhängigen Variablen ermittelt, sofern diese vorliegen. Tabelle 39 stellt die Ergebnisse der Cluster „Fachliche Anforderungen (min.)“ und „Fachliche Anforderungen (max.)“ gegenüber.

Tabelle 39: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Fachliche Anforderungen (min. / max.)“

abhängige Variablen	Fachliche Anforderungen (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Fachliche Anforderungen (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	42,50 (N=15)	67,50 (N=15)
Führung und Organisation	46,58 (N=14)	53,42 (N=13)
Flexibilität und Eigenständigkeit	54,78 (N=14)	59,13 (N=14)
Steuerung und Kontrolle	48,82 (N=15)	57,06 (N=14)
Betriebswirtschaft	63,64 (N=15)	80,00 (N=14)

Im Cluster „Fachliche Anforderungen (min.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Fachliche Anforderungen“ ein prozentualer Anteil von 42,5 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 42,5 % und 54,78 % und beträgt 12,28 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 8,86 % vom nächsthöheren Wert ab.

Im Cluster „Fachliche Anforderungen (max.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Fachliche Anforderungen“ ein prozentualer Anteil von 67,5 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 53,42 % und 67,5 % und beträgt 14,08 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 12,5 % vom nächsthöheren Wert ab.

Die graphische Darstellung der beiden Cluster zeigt, dass die Differenz des prozentualen Anteils bei der Variablen „Fachliche Anforderungen“ zwischen den beiden Clustern 25 % beträgt. Für das Cluster „Fachliche Anforderungen (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte des Clusters „Fachliche Anforderungen (max.)“. Die Ergebnisse zeigt Abbildung 68.

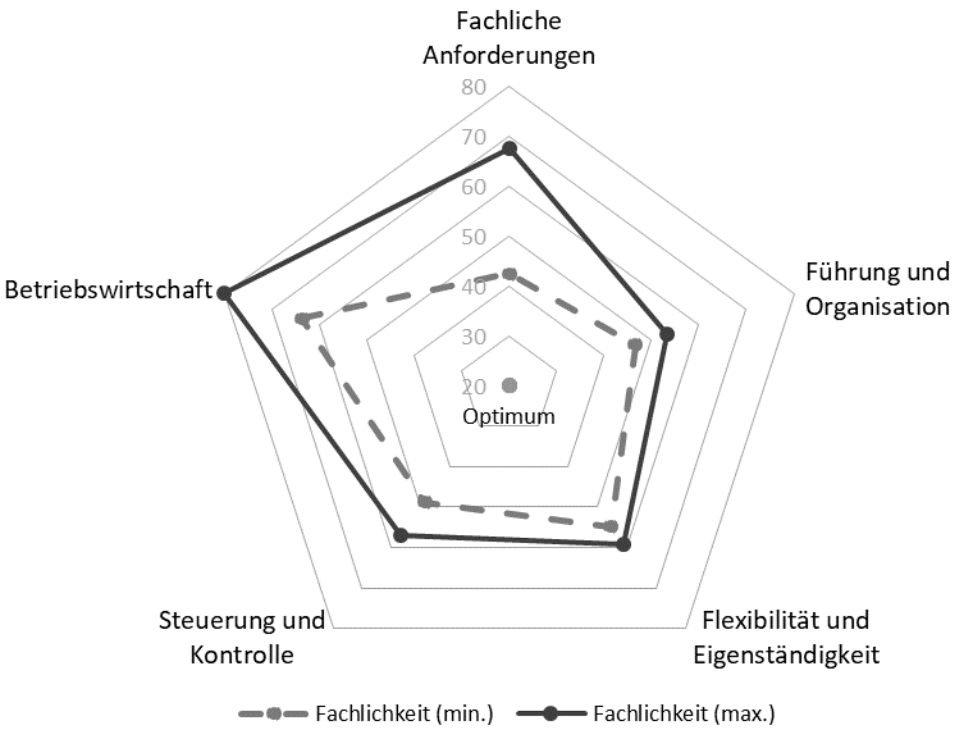


Abbildung 68: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Fachliche Anforderungen“ (in %)

Im Cluster „Führung und Organisation (min.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Führung und Organisation“ ein prozentualer Anteil von 44,21 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 44,21 % und 51,3 % und beträgt 7,09 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 12,34 % vom nächsthöheren Wert ab.

Im Cluster „Führung und Organisation (max.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Führung und Organisation“ ein prozentualer Anteil von 57,89 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 57,06 % und 62,5 % und beträgt 5,44 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 19,32 % vom nächsthöheren Wert ab. Tabelle 40 bildet die Ergebnisse der Cluster „Führung und Organisation (min. / max.)“ ab.

Tabelle 40: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Führung und Organisation (min. / max.)“

abhängige Variablen	Führung und Organisation (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Führung und Organisation (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	50,00 (N=15)	62,50 (N=15)
Führung und Organisation	44,21 (N=15)	57,89 (N=15)
Flexibilität und Eigenständigkeit	51,30 (N=13)	61,74 (N=15)
Steuerung und Kontrolle	48,82 (N=14)	57,06 (N=15)
Betriebswirtschaft	63,64 (N=15)	81,82 (N=15)

Die graphische Darstellung der beiden Cluster in Abbildung 69 zeigt, dass die Differenz des prozentualen Anteils bei der Variablen „Führung und Organisation“ zwischen den beiden Clustern 13,68 % beträgt. Für das Cluster „Führung und Organisation (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte des Clusters „Führung und Organisation (max.)“.

Abbildung 69: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Führung und Organisation“ (in %)

Auch aus den Ergebnissen der abhängigen Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ werden die Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit (min.)“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit (max.)“ erstellt. Für die beiden Gruppen ergeben sich Ergebnisse der abhängigen Variablengemäß Tabelle 41.

Tabelle 41: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (min. / max.)

abhängige Variablen	Flexibilität und Eigenständigkeit (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Flexibilität und Eigenständigkeit (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	48,75 (N=14)	60,00 (N=15)
Führung und Organisation	46,32 (N=13)	54,21 (N=14)
Flexibilität und Eigenständigkeit	49,57 (N=15)	64,35 (N=15)
Steuerung und Kontrolle	50,59 (N=15)	57,65 (N=15)
Betriebswirtschaft	63,64 (N=15)	70,91 (N=15)

Im Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit (min.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ ein prozentualer Anteil von 49,57 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 46,32 % und 50,59 % und beträgt 4,27 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 13,05 % vom nächsthöheren Wert ab.

Im Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit (max.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Flexibilität und Eigenständigkeit“ ein prozentualer Anteil von 64,35 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 54,21 % und 64,35 % und beträgt 10,14 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 6,56 % vom nächsthöheren Wert ab.

Die graphische Darstellung der beiden Cluster in Abbildung 70 zeigt, dass die Differenz des prozentualen Anteils bei der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ zwischen den beiden Clustern 14,78 % beträgt. Für das Cluster „Flexibilität und Eigenständigkeit (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte des Clusters „Flexibilität und Eigenständigkeit (max.)“.

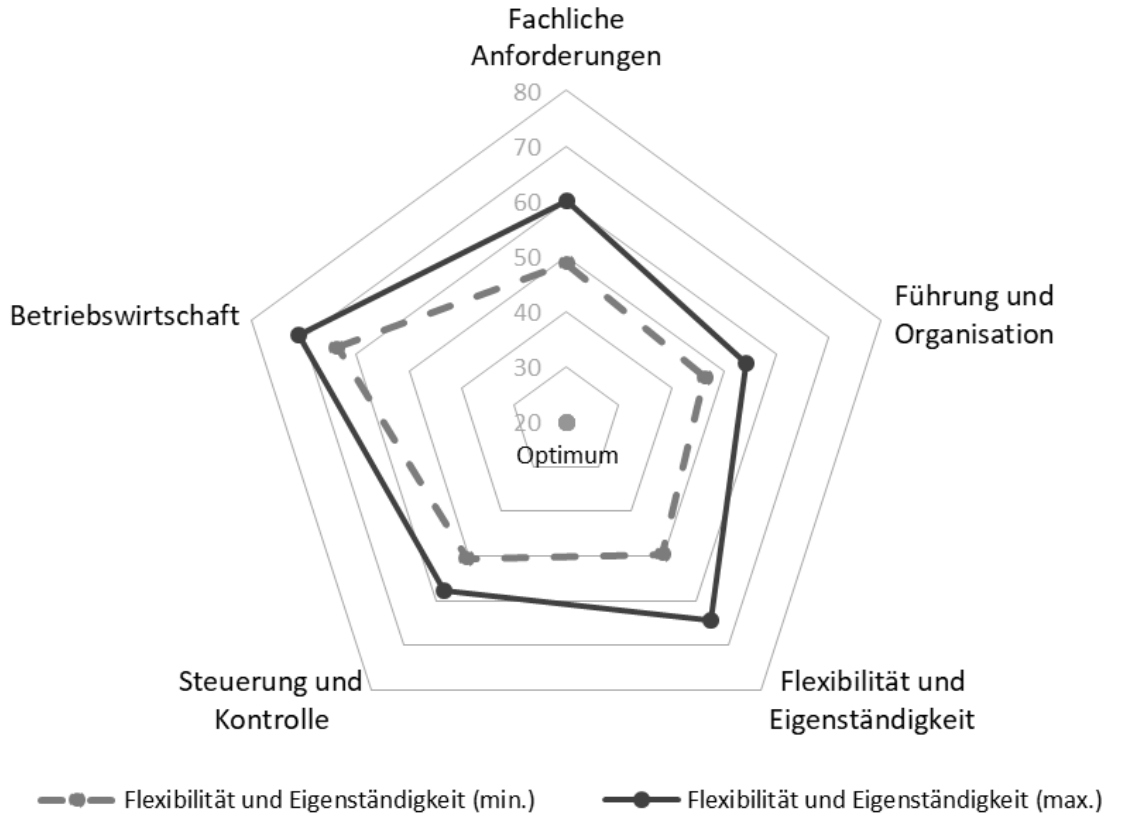


Abbildung 70: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (in %)

In gleichem Maße erfolgt die Analyse der Ergebnisse für die Cluster „Steuerung und Kontrolle (min.)“ und „Steuerung und Kontrolle (max.)“. Tabelle 42 stellt die Ergebnisse der beiden Cluster gegenüber.

Tabelle 42: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Steuerung und Kontrolle (min. / max.)“

abhängige Variablen	Steuerung und Kontrolle (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Steuerung und Kontrolle (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	47,50 (N=15)	62,50 (N=14)
Führung und Organisation	45,53 (N=14)	52,89 (N=14)
Flexibilität und Eigenständigkeit	53,48 (N=14)	63,48 (N=15)
Steuerung und Kontrolle	47,06 (N=15)	62,35 (N=15)
Betriebswirtschaft	58,18 (N=15)	78,18 (N=15)

Im Cluster „Steuerung und Kontrolle (min.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Steuerung und Kontrolle“ ein prozentualer Anteil von 47,06 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 45,53 % und 53,48 % und beträgt 7,95 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 4,7 % vom nächsthöheren Wert ab.

Im Cluster „Steuerung und Kontrolle (max.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Steuerung und Kontrolle“ ein prozentualer Anteil von 62,35 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 52,89 % und 63,48 % und beträgt 10,59 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 14,7 % vom nächsthöheren Wert ab.

Die graphische Darstellung der beiden Cluster in Abbildung 71 zeigt, dass die Differenz des prozentualen Anteils bei der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ zwischen den beiden Clustern 15,29 % beträgt. Für die Gruppe „Steuerung und Kontrolle (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte der Gruppe „Steuerung und Kontrolle (max.)“.

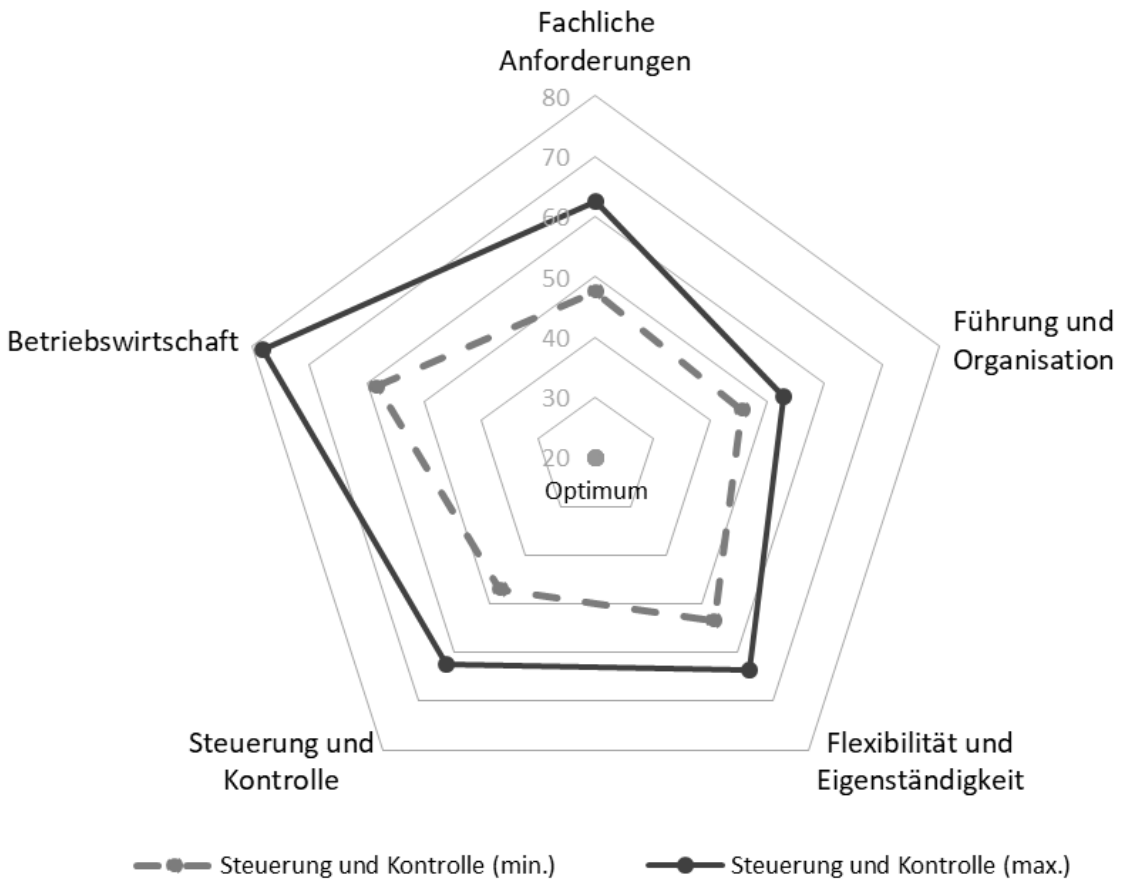


Abbildung 71: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (in %)

Die letzte abhängige Variable, die hinsichtlich der Wechselwirkungen zu untersuchen ist, ist der Bereich der „Betriebswirtschaft“. Auch hier werden die Cluster für die jeweils 15 höchsten und niedrigsten Werte gebildet. Tabelle 43 stellt die Ergebnisse für die Gruppen „Betriebswirtschaft (min.)“ und „Betriebswirtschaft (max.)“ gegenüber.

Tabelle 43: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Betriebswirtschaft (min. / max.)“

abhängige Variablen	Betriebswirtschaft (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Betriebswirtschaft (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	47,50 (N=15)	57,50 (N=15)
Führung und Organisation	47,63 (N=14)	53,95 (N=14)
Flexibilität und Eigenständigkeit	54,78 (N=15)	59,13 (N=14)
Steuerung und Kontrolle	50,00 (N=15)	57,06 (N=14)
Betriebswirtschaft	54,55 (N=15)	85,45 (N=15)

Im Cluster „Betriebswirtschaft (min.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Betriebswirtschaft“ ein prozentualer Anteil von 54,55 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 47,5 % und 54,78 % und beträgt 7,28 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ liegt 0,23 % unter dem Wert der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“.

Im Cluster „Betriebswirtschaft (max.)“ ergibt sich für die abhängige Variable „Betriebswirtschaft“ ein prozentualer Anteil von 85,45 %. Die Spanne der prozentualen Anteile bewegt sich für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 53,95 % und 59,13 % und beträgt 5,18 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 26,32 % vom nächsthöheren Wert ab.

Die graphische Darstellung der beiden Cluster in Abbildung 72 zeigt, dass die Differenz des prozentualen Anteils bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ zwischen den beiden Clustern 30,9 % beträgt. Für das Cluster „Betriebswirtschaft (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte des Clusters „Betriebswirtschaft (max.)“.

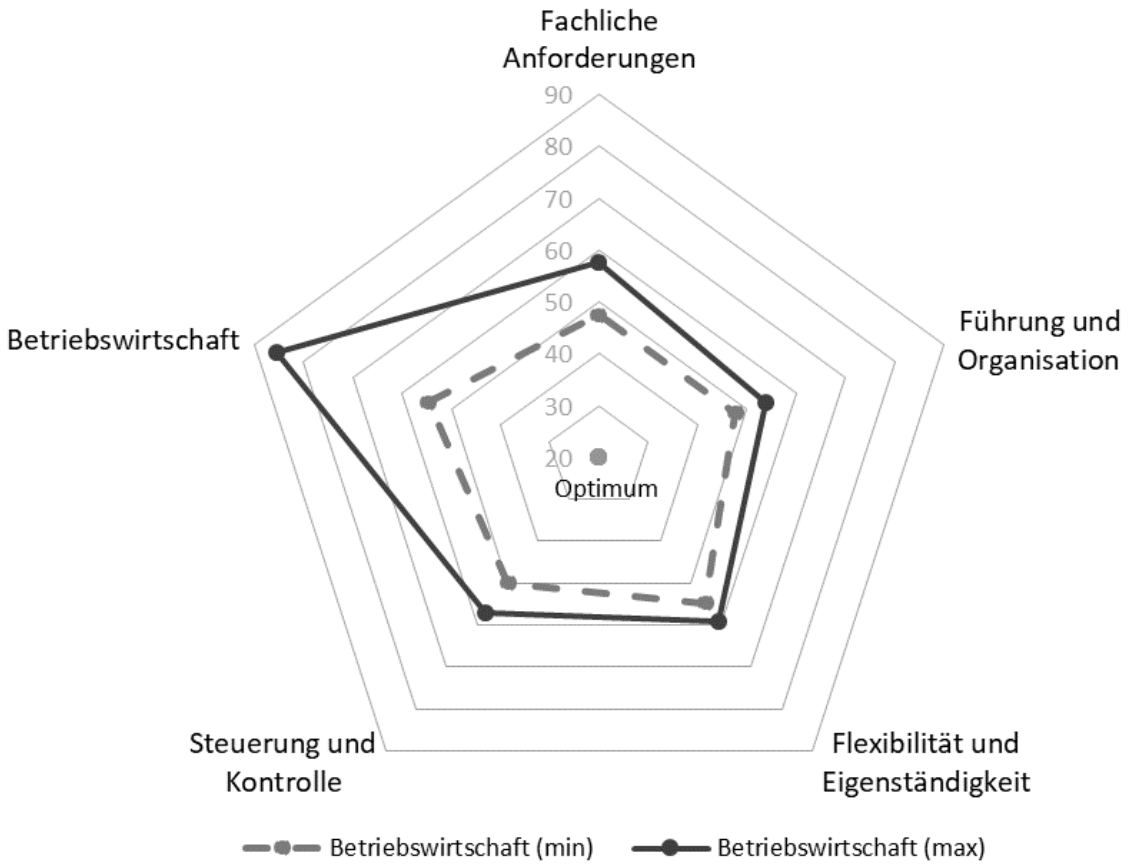


Abbildung 72: Wechselwirkungen der Variablen nach Ausprägung der Variablen „Betriebswirtschaft“ (in %)

Neben den Auswertungen zu den abhängigen Variablen werden abschließend die Cluster „Gesamt (min.)“ und „Gesamt (max.)“ gebildet. Die Basis ist die erreichte Gesamtpunktzahl der Summe aller Variablen. Auch für die Gruppierung werden die 15 Teilnehmer mit den niedrigsten bzw. den höchsten Werten ausgewählt. Die Ergebnisse der Cluster zeigt Tabelle 44:

Tabelle 44: Anteile der Punktwerte für die Cluster „Gesamt (min. / max.)“

Abhängige Variablen	Gesamt (min.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)	Gesamt (max.) (% der erreichbaren Gesamtpunktzahl, Stichprobe N)
Fachliche Anforderungen	47,50 (N=15)	60,00 (N=15)
Führung und Organisation	45,79 (N=15)	57,37 (N=15)
Flexibilität und Eigenständigkeit	53,04 (N=15)	62,61 (N=15)
Steuerung und Kontrolle	48,82 (N=15)	58,82 (N=15)
Betriebswirtschaft	58,18 (N=15)	81,82 (N=15)

Im Cluster „Gesamt (min.)“ liegt die Spanne der prozentualen Anteile für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 45,79 % und 53,04 % und beträgt 7,25 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ liegt 5,14 % über dem Wert der nächsthöheren Variablen.

Im Cluster „Gesamt (max.)“ liegt die Spanne der prozentualen Anteile für die Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ zwischen 57,37 % und 62,61 % und beträgt 5,24 %. Das Ergebnis für die Variable „Betriebswirtschaft“ weicht um 19,21 % vom nächsthöheren Wert ab. Für das Cluster „Gesamt (min.)“ liegen die Ergebnisse aller Variablen unterhalb der Werte des Clusters „Gesamt (max.)“. Die Ergebnisse zeigt Abbildung 73.

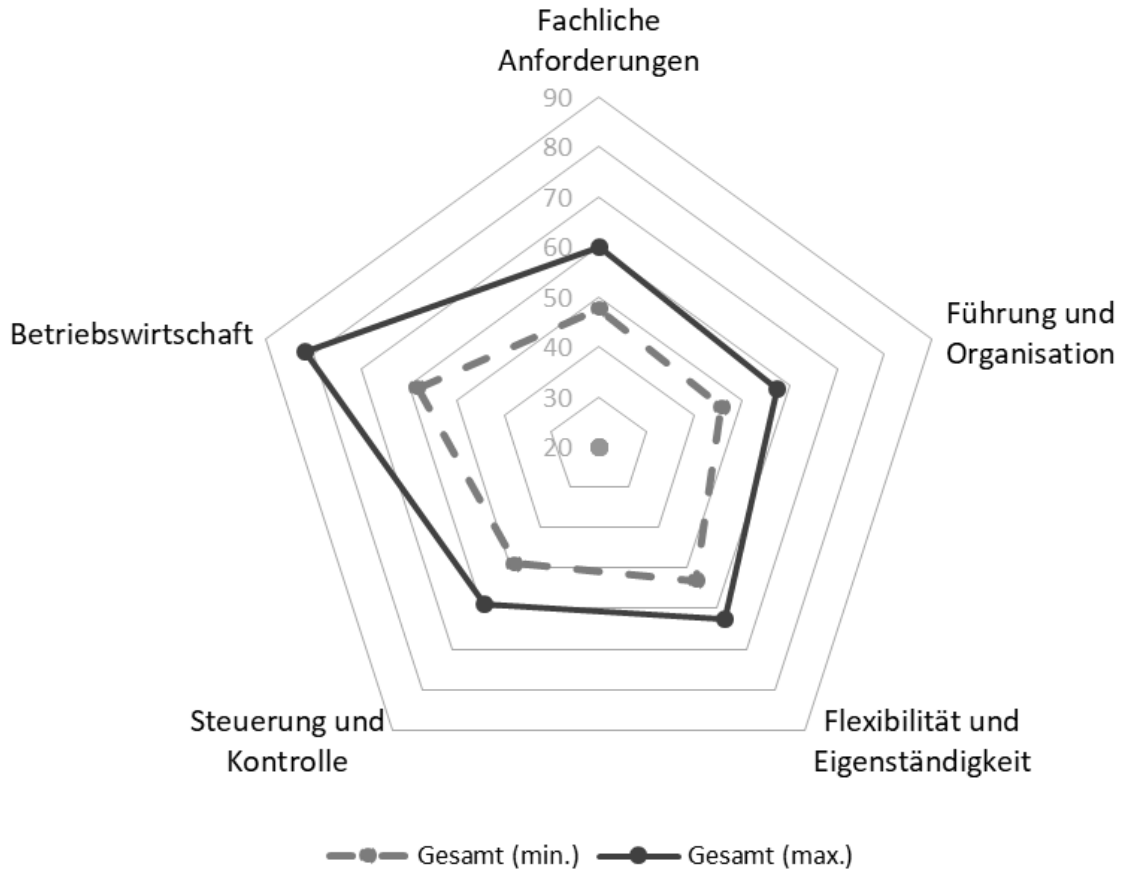


Abbildung 73: Wechselwirkungen der Variablen nach Form des Gesamtergebnisses (in %)

Aus der Analyse der Cluster „Fachliche Anforderungen (min. / max.)“, „Führung und Organisation (min / max.)“, „Flexibilität und Eigenständigkeit (min. / max.)“, „Steuerung und Kontrolle (min. / max.)“, „Betriebswirtschaft (min. / max.)“ und „Gesamt (min. / max.)“ ergibt sich für die vier Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ eine Wertespanne von 4,27 %-14,08 % mit einem Mittelwert von 8,32 %. Für die Variable „Betriebswirtschaft“ ergibt sich eine zusätzliche Abweichung von der nächstgrößeren Variablen zwischen -0,23 % und 26,32 %. Der Mittelwert liegt bei 11,21 %.

Aus den Ergebnissen der vorhergegangenen Analysen kann abgeleitet werden, dass sich die Resultate der abhängigen Variablen positiv linear entwickeln. Betriebe, deren „operatives Grünflächenmanagement“ bei einer der fünf abhängigen Variablen einen „betrieblichen Erfolg“, d. h. einen niedrigen Punktwert erreicht, weisen auch bei den Ergebnissen der anderen Variablen ein entsprechendes Ergebnis auf. Das gleiche gilt sinngemäß auch bei hohen Punktwerten. Um die Fragestellung zu klären wie stark die abhängigen Variablen korrelieren und ob es sich hierbei um statistisch signifikante Werte handelt, wird eine bivariate Korrelationsanalyse durchgeführt. Tabelle 45 zeigt die Ergebnisse der Auswertung:

Tabelle 45: Ergebnisse der bivariaten Korrelationsanalyse der abhängigen Variablen

abhängige Variablen		Fachliche Anforde-rungen	Führung und Organisation	Flexibilität und Eigenständigkeit	Steuerung und Kontrolle	Betriebs-wirtschaft
Fachliche Anforde-rungen	Korrelation	1	,482**	,423**	,519**	,407**
	Signifikanz		0,000	0,002	0,000	0,001
	N	61	55	53	56	60
Führung und Organisation	Korrelation	,482**	1	,667**	,532**	,353**
	Signifikanz	0,000		0,000	0,000	0,008
	N	55	56	50	52	55
Flexibilität und Eigen-ständigkeit	Korrelation	,423**	**,667****	1	,575**	0,174
	Signifikanz	0,002	**0,000**		0,000	0,212
	N	53	**50**	54	53	53
Steuerung und Kontrolle	Korrelation	**,519****	**,532****	**,575****	1	,378**
	Signifikanz	**0,000**	**0,000**	**0,000**		0,004
	N	**56**	**52**	**53**	57	57
Betriebs-wirtschaft	Korrelation	,407**	,353**	0,174	,378**	1
	Signifikanz	0,001	0,008	0,212	0,004	
	N	60	55	53	57	61

** Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.

Aus den Ergebnissen wird ersichtlich, dass nahezu alle abhängigen Variablen korrelieren. Einzig für die Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ und „Betriebswirtschaft“ gilt das nicht. Der Korrelationskoeffizient liegt für diese beiden Variablen bei 0,174 und weist eine Signifikanz von 0,21 auf. Damit handelt es sich um einen geringen Effekt zwischen den beiden Variablen, der darüber hinaus nicht signifikant ist. Anders stellt sich dies für die anderen Variablen dar. Die Variable „Fachliche Anforderungen“ korreliert mit allen anderen Variablen. Dabei sind die Effekte durchgehend signifikant. Die Korrelationskoeffizienten mit den Variablen „Führung und Organisation“ (0,482), „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (0,423) und „Betriebswirtschaft“ (0,407) liegen alle im Bereich zwischen 0,3 und 0,5. Die Korrelation hat damit eine mittlere

Effektstärke. Zwischen den Variablen „Fachliche Anforderungen“ und „Steuerung und Kontrolle“ liegt der Korrelationskoeffizient bei 0,519. Die Effektstärke ist hier als groß einzustufen, weil sie über der Grenze von 0,5 liegt (vgl. FIELD 2009, S. 57).

Bei der Variablen „Führung und Organisation“ ergeben sich ebenfalls zu allen anderen Variablen signifikante Korrelationen. Der Korrelationseffekt zur Variablen „Betriebswirtschaft“ (0,353) ist in mittlerer Stärke ausgeprägt. Mit den beiden Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (0,532) und „Flexibilität und Eigenständigkeit“ (0,667) bestehen Korrelationen mit großer Effektstärke. Letzterer Wert stellt den höchsten Korrelationskoeffizienten der Auswertung dar.

Bei der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ ergibt sich neben dem bereits beschriebenen niedrigen und nicht signifikanten Korrelationskoeffizienten mit der Variablen „Betriebswirtschaft“ (0,174) eine signifikante Korrelation mit der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (0,575). Es handelt sich um den zweithöchsten Korrelationskoeffizienten der Auswertung. Daneben ergibt sich zwischen der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ und der Variablen „Betriebswirtschaft“ eine Korrelation mit mittlerer Effektstärke (0,378).

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass bis auf eine Ausnahme alle Variablen mit einer mittleren bis großen Ausprägung positiv miteinander korrelieren. Damit wird das Ergebnis der visuellen Auswertung bestätigt, dass sich die Ergebnisse der Teilnehmer bei allen Variablen linear nach oben oder unten bewegen und sich bspw. ein positives Abschneiden beim „betrieblichen Erfolg“ regelmäßig in allen Variablen nachweisbar ist. Gleichzeitig ergibt sich damit der Umstand, dass eine positive Entwicklung innerhalb einer Variablen nicht dazu führt, das Ergebnis einer anderen Variablen zu verschlechtern. Eine besondere Bedeutung hat dabei die Variable „Steuerung und Kontrolle“, weil sie mit drei der vier anderen Variablen mit großer Effektstärke korreliert. Auch bei der Variablen „Betriebswirtschaft“ ergibt sich eine besondere Situation. Hier ist mit keiner der anderen Variablen eine Korrelation mit großer Effektstärke festzustellen. Bei den ermittelten Korrelationskoeffizienten handelt es sich um die niedrigsten der Auswertung. Besonderes Augenmerk ist wegen der starken Ausprägung des Effekts auch auf das Verhältnis zwischen den Variablen „Führung und Organisation“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“ zu richten.

Dabei kann für alle Korrelationen nur festgestellt werden, dass ein Zusammenhang besteht. Die Ergebnisse legen nahe, dass ein optimal organisierter Bereich der „Steuerung und Kontrolle“ einen positiven Einfluss auf die Bereiche „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Fachliche Anforderungen“ hat. Die Kausalität einer guten „Steuerung und Kontrolle“ für eine positive Gesamtentwicklung der übrigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ kann an dieser Stelle nicht bewiesen werden. Das gilt auch für den Einfluss zwischen den Variablen „Führung und Organisation“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“. Dagegen scheint der Bereich der „Betriebswirtschaft“ für eine positive Entwicklung der anderen abhängigen Variablen und damit für den „betrieblichen Erfolg eher eine untergeordnete Rolle zu spielen, weil nur geringe Wechselwirkungen festzustellen sind.

5 Diskussion

5.1 Darstellung des kommunalen Grünflächenmanagements in der Literatur

Ausgangspunkt der Untersuchungen zum Erfolg kommunaler Organisationsformen im Grünflächenmanagement ist die Reduktion bewertender Kriterien auf betriebswirtschaftliche Fragestellungen, wie es derzeit maßgeblich durch die Verfahren der überörtlichen Prüfung der GPA erfolgt. Damit einhergehend verlieren organisatorische Besonderheiten kommunaler Organisationsformen und die fachgerechte Pflege öffentlicher Grünanlagen bei der Bewertung grünpflegerischer Leistungen an Bedeutung. Gleichzeitig ergeben sich bei der benchmarkorientierten Bewertung breite Interpretationsspielräume der eingebrachten Kennzahlen. Neben den Herausforderungen der Abgrenzung erbrachter Leistungen liegen diese insbesondere in der Bewertung der Höhe einer für die Unterhaltung der Grünflächen auskömmlichen, sich an den fachgerechten Erfordernissen notwendiger Pflegeleistungen orientierenden Kennzahl. Aus der praktischen Erfahrung heraus muss angenommen werden, dass die gestellten Ansprüche an ein objektives Benchmark-Verfahren für die Beurteilung kommunaler Grünflächeneinheiten nicht gegeben sind (ESCHENBRUCH 2012, S. 1 ff. VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 9).

Aus der Breite der betrachteten Themengebiete wird deutlich, dass die Näherung an den Forschungskern dieser Arbeit nicht ausschließlich eindimensional über betriebswirtschaftliche Aspekte verlaufen kann. Vielmehr zeichnet sich bereits durch die Zusammensetzung der Einfluss nehmenden Bereiche ab, dass es sich bei der Beurteilung des Erfolgs von Organisationseinheiten des kommunalen Grünflächenmanagements um ein komplexes Konstrukt handelt. Letztlich laufen die Erkenntnisse aus allen benannten Professionen in die Bearbeitung ein.

Die Analyse der verfügbaren Literatur zeigt, dass eine übergreifende und verbindende Auseinandersetzung mit dem kommunalen Grünflächenmanagement bis heute nicht stattgefunden hat. Innerhalb der jeweiligen Themenfelder spielt, abgesehen von der inhaltlichen Betrachtung der Aufgaben und der inneren Strukturen des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 2.4), die Unterhaltung der öffentlichen Grün- und Freiflächen nur eine untergeordnete Rolle. Die Diskussion über die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, die in der ersten Hälfte des 20. Jh. aufkam und welche maßgeblich durch die Ansätze von BRAND (1929), WALTER (1940) und FORSTHOFF (in WALTER 1940) geprägt wird, erstreckt sich unspezifisch über die Leistungen öffentlicher Verwaltungen gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern. Beinhaltet sind die Differenzierung zwischen dem Handeln der öffentlichen Verwaltung und privatwirtschaftlicher Unternehmen und die Feststellung grundsätzlich zu berücksichtigender Unterschiede. Das kommunale Grünflächenmanagement, das sich als eigenständige Profession ebenfalls zu Beginn des 20. Jh. aus dem Bereich der Bauverwaltung abspaltete und sich danach zu einer eigenständigen öffentlichen Aufgabe entwickelte (vgl. Kapitel 2.4.3), wird innerhalb dieser Auseinandersetzung nicht benannt. Dennoch können die grundsätzlichen Aussagen, hier die unterschiedliche Beurteilung der Aufgaben- und Organisationsstruktur der öffentlichen Verwaltung, auch auf die organisatorischen Einheiten der Grünflächenunterhaltung übertragen werden (vgl. Kapitel 2.1.1).

Die sich historisch anschließende Diskussion über die Rechtsformenwahl für die Erfüllung staatlicher Aufgaben fokussiert im Wesentlichen die Privatisierung von Aufgaben der öffentlichen Hand. Der Versuch, privatwirtschaftliche Organisations- und Handlungsstrukturen auf die öffentliche Verwaltung zu übertragen gelingt nicht uneingeschränkt. Dies spiegelt sich in den intervallartig wechselnden Einschätzungen wider, in denen erst die Privatisierung und danach die Rekommunalisierung als Maß des Handelns propagiert werden. Auch in dieser diskursiven Auseinandersetzung spielt die Aufgabenerledigung des kommunalen Grünflächenmanagements keine Rolle. Als Aufgabenbereich mit einer Ausrichtung auf die

Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge sind monetäre Gewinne nicht zu erwarten, die durch eine Privatisierung im Rahmen von Prozessoptimierungen gesteigert werden könnten. Die Diskussion richtet sich eher an wirtschaftliche Aufgabenbereiche der öffentlichen Verwaltung, deren Bedürfnisse die rahmengebende Organisation nach privatwirtschaftlichen Standards erfordert (vgl. Kapitel 2.1.2).

Dies wird durch die Ergebnisse der Datenerhebung innerhalb dieser Forschungsarbeit gestützt. Das Teilnehmerfeld ist ausschließlich geprägt durch Organisationsformen in Ämterstrukturen wie dem Regiebetrieb, der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und den öffentlich-rechtlichen Organisationsformen der AöR (vgl. Kapitel 4.1.1). Privatrechtliche Organisationsformen spielen im Bereich des kommunalen Grünflächenmanagements dagegen nur eine untergeordnete Rolle. Ihr Anteil ist gering und an dieser Stelle für eine intensive valide Auseinandersetzung nicht geeignet. Mit dieser Einschränkung ergeben sich für den betrachteten Bereich dennoch differenzierte Herangehensweisen der Kommunen, einen geeigneten Organisationrahmen für die Erledigung der Aufgaben zu schaffen. Dies stützt die Einschätzung, dass Rechtsformen die Erledigung von Aufgaben beeinflussen (EHLERS 1984, S. 109; MÜLLER 1993, S. 99 ff.). Eine Gültigkeit dieser Aussagen kann für den Bereich des Grünflächenmanagements angenommen werden, wenn das auch nicht explizit innerhalb der fachlichen Auseinandersetzung mit der Thematik behandelt wird.

Die Ergebnisse der in der Literatur benannten Anteile der Rechts- und Organisationsformen variieren, zeigen aber immer die gleiche Reihenfolge gewählter Betriebsformen. Die Varianzen können sich zum einen durch die unterschiedlichen Erhebungsgebiete ergeben, die zwischen einer NRW-weiten und einer bundesweiten Erhebung sowie einer eingegrenzten Erhebung in sechs ausgewählten Bundesländern variieren. Zum anderen betrachtet die Erhebung des VKU alle kommunalen Betriebe, unabhängig des jeweiligen Aufgabenportfolios (KILLIAN (Hrsg.) 2006, S. 23; VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 8 f.). Trotzdem ist ein Vergleich vom Grundsatz möglich, weil der Anteil von Betrieben mit der Kernaufgabe im Grünflächenwesen mit 88,1 % als hoch zu bewerten ist (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 11).

Im Kern zeigt sich, dass im Bereich der kommunalen Grünunterhaltung eine starke Orientierung an der ursprünglichen Form der Organisation kommunaler Unternehmungen, dem Regiebetrieb (vgl. Kapitel 2.3.1), vorliegt. Eine breite Differenzierung der verwendeten Organisationsformen, insbesondere unter Einbeziehung privatrechtlicher Rechtsformen hat sich nicht eingestellt. Diese Konstante innerhalb der Organisation kann entweder auf die ausreichende Berücksichtigung der branchenspezifischen Bedürfnisse zurückzuführen sein, die der Regiebetrieb demnach ausreichend bietet oder auf eine mangelnde Fokussierung einer optimierenden Entwicklung im Bereich des öffentlichen Grünflächenwesens. Für letzteres spricht die geringe Priorität, die dem kommunalen Grünflächenmanagement in der dargestellten wissenschaftlichen Auseinandersetzung zukommt.

Die Auseinandersetzung mit dem kommunalen Grünflächenmanagement innerhalb der Literatur beschränkt sich im Wesentlichen auf die Untersuchung der originären Aufgaben der Grünflächenunterhaltung. Es werden dabei die inneren Prozesse betrachtet, die für die Leistungserbringung erforderlich sind. Daneben geht es um qualitative Aspekte der Pflegemaßnahmen und den Einsatz verfügbarer Ressourcen. Maßgebliche Inhalte werden hier durch NIESEL et. al. (2006) veröffentlicht, die sich mit den operativen Anforderungen der Grün- und Freiflächenpflege beschäftigen. Auch in diesem Bereich ist die Quellenlage, die als Grundlage für das vorliegende Forschungsprojekt verwendbar ist, wenig ausgeprägt (vgl. Kapitel 2.4.3).

Die eingeschränkte Betrachtung der rahmengebenden organisatorischen Anforderungen und den Wechselwirkungen organisationsinterner Aspekte führt dazu, dass die wissenschaftliche Untersuchung der zugrunde liegenden Hypothesen als explorative Forschung angesehen

werden muss. Eine Orientierung an existierenden Forschungsergebnissen aus dem Bereich des kommunalen Grünflächenmanagements ist nicht möglich. Die Betrachtung geht über die reine Untersuchung unterhaltungsspezifischer Prozesse und Inhalte hinaus. Dies macht eine Übertragung der Erkenntnisse anderer Professionen erforderlich, welche an die Bedürfnisse des kommunalen Grünflächenmanagements angepasst werden mussten.

Der Bedarf einer derartigen Forschung wurde aus den Anforderungen der Praktiker abgeleitet, die für die Absicherung strategischer Entscheidungen bei der Rechts- und Organisationsformenwahl nicht auf abgesicherte Ergebnisse aus der Wissenschaft zurückgreifen können. Insbesondere die aktuellen Bemühungen des VKU (2018), der sich zunehmend mit den Strukturen des kommunalen Grünflächenmanagements auseinandersetzt, belegen diesen Bedarf. Gleichzeitig stehen die Fachleute des Grünflächenmanagements vor der Problematik, die Zielkonflikte zu lösen, die sich aus den derzeitigen betriebswirtschaftlichen Bewertungsverfahren und den Erfordernissen einer fachgerechten Grünpflege ergeben. Es stellt sich für den Themenbereich des kommunalen Grünflächenmanagements eine Forschungslücke hinsichtlich der Berücksichtigung von Einwirkungen „innerer Einflüsse“ und „äußerer Einflüsse“ dar. Die Bewertungsverfahren auf der Basis betriebswirtschaftlicher Kennzahlen erscheinen aufgrund der dargestellten Komplexität nicht ausreichend begründet. Sie werden der Arbeit der Einheiten der kommunalen Grünflächenpflege und der Bedeutung des öffentlichen Grüns nicht gerecht und führen dazu, dass Forschung sich stetig auf die Reduktion von Pflegestandards konzentriert[35]

Diese Defizite können mit der Durchführung dieses Forschungsprojekts nicht kompensiert werden. Die vorliegende Arbeit erhebt daher nicht den Anspruch, Entscheidungsträgern für Organisationsentscheidungen allgemein verfügbare Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung zu stellen. Das entwickelte Bewertungsverfahren kann als erster Schritt für ein differenziertes und auf Nachhaltigkeit ausgelegtes Erfassungs- und Beurteilungssystematik dienen. Es bedarf einer weiteren Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex, um in einem iterativen Prozess Lösungen zu entwickeln, welche den Erfordernissen der Praxis gerecht werden. Wie eine derartige Forschung vor dem Hintergrund der ermittelten Ergebnisse aussehen kann wird nachfolgenden ausgeführt. Die Fokussierung des Themenbereichs durch bundesweit agierende Interessenverbände ist dabei hilfreich, um die Diskussion zur Lösung der beschriebenen Herausforderungen anzustoßen und zur Durchführung weiterführender Forschungsarbeiten zu motivieren.

5.2 Methodenkritik

Die Grundlage dieser Auswertung bilden Daten, welche mit unterschiedlichen Verfahren erhoben wurden. Während für die unabhängigen Variablen auf Quellen staatlicher Statistiken (IT-NRW, DESTATIS, DWD) oder renommierter Organisationen (Bertelsmann-Stiftung) zurückgegriffen wurde, um eine hohe Qualität und Vergleichbarkeit innerhalb der Stichprobe herzustellen, wurden die Informationen der teilnehmenden Kommunen durch die Verwendung eines standardisierten Fragebogens erhoben. Kritische Aspekte bei der quantitativen Erhebung sind, dass Fragen durch die Teilnehmer unterschiedlich interpretiert werden und nicht gewährleistet werden kann, dass die Beantwortung durch die gewünschte Zielgruppe bzw. im Rahmen einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Fragebogen vorgenommen wird. Für den Einsatz quantitativer Methoden spricht der zeitliche Aufwand, der gegenüber dem Führen von Interviews sowohl für den Teilnehmer als auch für den Forschenden deutlich geringer ist. Dadurch kann eine größere Anzahl an Teilnehmern akquiriert werden (vgl. Kapitel 3.3).

Für die vorliegende Arbeit wurde das quantitative Erhebungsverfahren gewählt, um eine möglichst hohe Teilnehmerzahl zu akquirieren. Da bei der Arbeit ein explorativer Ansatz gewählt

[35] Statt vieler: Forschungsprojekt „Ansätze zur Extensivierung der Pflege öffentlicher Freiflächen bei gleichzeitiger Festlegung von Mindeststandards“ (HOCHSCHULE OSTWESTFALEN-LIPPE 2018)

wurde lag der Fokus der Datenerhebung darauf, auf Grundlage einer breiten Datenbasis Zusammenhänge zu identifizieren. Nachteile dieses Verfahrens wurden minimiert, indem ein Pretest und eine intensive Akquise- und Informationsphase der Befragung vorausgegangen ist (vgl. Kapitel 3.3).

Die Einordnung der Rücklaufquote der auswertbaren Fragebögen von 15,66 % aller NRW-Kommunen (N=62) kann mit Blick auf den umfangreichen Fragenkatalog und die postalische Zusendung als zufriedenstellend erachtet werden. Die Anzahl der vollständig ausgefüllten Fragebögen (N=48) repräsentiert noch 12,12 % der Städte und Gemeinden in NRW und kann als gut bezeichnet werden (vgl. Kapitel 4.1.1). Bei der Betriebsdatenerhebung des VKU (2018) war bspw. nicht ersichtlich, wie viele Kommunen angefragt wurden. Wenn man die Ergebnisse des Deutschen Instituts für Urbanistik (2019) als Vergleichsbasis heranzieht, bleibt die Rücklaufquote der durchgeführten Erhebung hinter der zu erwartenden Quote zurück. Die Gründe, warum sich diese Abweichung ergibt, können nicht empirisch belegt werden. Sie könnten innerhalb der Zielgruppe des kommunalen Grünflächenmanagements liegen. Die Arbeitsweise weicht i. d. R. durch den operativen Bezug und die sich aus der Vegetation ergebenden Abhängigkeiten von regelmäßigen Verwaltungsprozessen ab. Eine Befragung innerhalb der Vegetationsperiode wie sie im vorliegenden Fall durchgeführt wurde, könnte dazu geführt haben, dass die Umfrage wegen der anstehenden Arbeitsbelastung unbeantwortet blieb.

Dieser Effekt könnte dadurch verstärkt worden sein, dass wegen der Komplexität des Themas ein 20-seitiger und damit sehr umfangreicher Fragebogen verwendet wurde. Die Bearbeitungszeit lag gemäß den durchgeführten Pretests bei ca. 2 Stunden, weil teilweise Kennzahlen generiert werden mussten, die für die Kommunen nicht direkt zugänglich sind oder nicht standardmäßig als solche erhoben werden. Zusätzlich konnte den Rückmeldungen der Teilnehmer entnommen werden, dass teilweise eine abteilungsübergreifende Bearbeitung zur Generierung der erforderlichen Informationen notwendig war (bspw. durch das Controlling). Die Hürde der abteilungsübergreifenden Zusammenarbeit könnte potenzielle Teilnehmer dazu bewegt haben, den Fragebogen nicht auszufüllen. Ebenfalls könnte einer höheren Rücklaufquote entgegengestanden haben, dass die Aufforderung zur Teilnahme mangels direkter Ansprechpartner an die Verwaltungsführung gesandt wurde. Dadurch musste die Information innerhalb der Verwaltung weitergegeben werden, was durch die zahlreichen Schnittstellen des Dienstweges dazu führen kann, dass die Anfrage nicht den richtigen Adressaten findet. Vor diesem Hintergrund erscheint die erreichte Rücklaufquote zufriedenstellend. Der Anspruch auf repräsentative Ergebnisse soll durch die vorliegende Arbeit nicht erhoben werden.

Eine ausreichende Verteilung der Teilnehmer ergibt sich bei der Betrachtung unterschiedlicher qualitativer Anforderungen, die an die Stichprobe zu stellen sind. Eine gute räumliche Verteilung der repräsentierten Städte und Gemeinden ist gegeben. Alle Regierungsbezirke in NRW sind innerhalb der Stichprobe vertreten. Die Quote über- bzw. unterrepräsentierter Regierungsbezirke liegt im einstelligen Bereich. Damit ergibt sich eine annähernd gleichmäßige Verteilung über den räumlichen Betrachtungsrahmen. Das Ergebnis wird durch die visuelle Kontrolle der geographischen Lage der Kommunen in NRW bestätigt. Eine ähnliche Verteilung der teilnehmenden Kommunen ergibt sich für die Größenklassen nach KGSt (2018c), die Kategorien gemäß der kommunalrechtlichen Größe nach § 4 GO NRW, den Status gemäß § 3 f. Stärkungspaktgesetz und den Haushaltsstatus der Kommunen (vgl. Kapitel 4.1.1). Alle Kategorien werden in einer für die vorliegende Forschungsarbeit ausreichenden Weise repräsentiert.

Einschränkungen ergeben sich bei der Verteilung der Teilnehmer auf die Rechts- und Organisationsformen. Erwartungsgemäß bilden die Regiebetriebe mit 75,8 % (N=47) die größte Gruppe. Ihnen folgen die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen mit 14,5 % (N=9) und die AöRs

mit 9,7 % (N=6). Der Anteil entspricht den Ergebnissen von KILLIAN (2006, S. 41) und den Erhebungen des VKU (2018, S. 13). Die Angaben beziehen sich auf den Anteil aller Teilnehmer sowohl mit vollständig ausgefülltem als auch mit teilweise ausgefülltem Fragebogen. Da sich die Untersuchungen zum Einfluss der Rechts- und Organisationsform auf die Gruppe der Städte und Gemeinden beschränkt, die einen vollständig ausgefüllten Fragebogen zurückgesendet haben, reduziert sich die Zahl der auswertbaren Fragebögen eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen auf N=6 und die Anzahl der auswertbaren Fragebögen der AöRs auf N=4. Die Einschränkungen in Bereich der Datenbasis müssen bei der Interpretation der Ergebnisse hinsichtlich ihrer Aussagekraft berücksichtigt werden.

Die Validität und Vergleichbarkeit der unabhängigen Variablen ist durch die Auswahl der Quellen gewährleistet. Sofern die Angaben im Rahmen der Erhebung durch die Kommunen erstellt wurden, gelten hierfür die gleichen Ausführungen wie für die abhängigen Variablen. Es wurden nur Parameter in die Auswertung einbezogen, die innerhalb des Teilnehmerclusters mit vollständig ausgefüllten Fragebögen durchgehend vorhanden waren, um die Anzahl repräsentierter Städte und Gemeinden nicht zusätzlich zu verringern. Dadurch konnte für alle Auswertungen eine Stichprobengröße von N=48 gewährleistet werden (vgl. Kapitel 4.1.4). Auch innerhalb der Umfrage zu den Items der abhängigen Variablen ergaben sich keine Hinweise, dass Fragestellungen seitens der Teilnehmer nicht beantwortet werden konnten und damit auf qualitative Mängel der Antworten schließen lassen (vgl. Kapitel 4.1.2).

Grundsätzlich ist die Datenqualität für eine aussagekräftige Auswertung ausreichend. Die Auswahl der Methoden der deskriptiven Statistik und die Absicherung der Erkenntnisse durch die logistischen Regression berücksichtigen die Zusammensetzung der Daten und ermöglicht eine statistisch fundierte Untersuchung der Einflüsse unabhängiger Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“. Die Ergebnisse haben den Charakter von Tendenzen. Sie sind durch nachfolgende Forschungen zu festigen.

5.3 Bewertung des „betrieblichen Erfolgs“ im Grünflächenmanagement

Im vorausgegangenen Kapitel lag die Betrachtung auf der Präsenz des kommunalen Grünflächenmanagements in Literatur und Forschung. Es wurde festgestellt, dass die Betrachtung des Erfolgs im Grünflächenmanagement sich im Wesentlichen auf die operativen und administrativen Aufgaben der kommunalen Organisationseinheiten beziehen, weitergehende Ansätze für die Einbettung des Bereichs in den kommunalrechtlichen Kontext bis dato aber nur rudimentär verfolgt wurden. Bei der Frage, wie der Erfolg des kommunalen Grünflächenmanagements definiert, erhoben und operationalisiert werden kann zeigt sich gleichfalls ein Defizit einer vertiefenden Auseinandersetzung.

Die Analyse der Veröffentlichungen zu öffentlichem Grün zeigt, dass diese Disziplin hinsichtlich zweier wesentlicher Schwerpunkte betrachtet wird. Es handelt sich zum einen um die Funktionen, die öffentliches Grün erfüllt und die positiven Einflüsse, die durch die Gestaltung grüner Freiflächen und den Einsatz von Vegetation erreicht werden. RICHTER (1981, S. 24) spricht bei öffentlichem Grün von einem wichtigen Infrastrukturelement. Regelungen im BauGB unterstreichen ebenfalls die Bedeutung von Grün- und Freiflächen und sollen eine ausreichende Grünversorgung sicherstellen. Durch die Verwendung werden ökologische Aspekte umgesetzt, stadthygienische Defizite kompensiert und ästhetische Gestaltungen realisiert. Daneben ermöglichen Grünstrukturen das Naturerlebnis, gliedern und verbinden Räume, wirken verkehrslenkend und werten infolge ihrer positiven Wirkung angrenzende Immobilien monetär auf (vgl. Kapitel 2.1.4). Gerade den stadtklimatischen Funktionen, wie bspw. die Reduktion der mikroklimatischen Wärmebelastung im bebauten Raum und die Bindung von Stäuben aus der Luft (GÄLZER 2001, S. 27 ff.), kommt infolge der breit angelegten Diskussion um den Klimawandel und die gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch Feinstaub eine besondere Bedeutung zu.

Durch die Erfüllung der ihr zugedachten Aufgaben ist eine grüne Infrastruktur für die Entwicklung einer Kommune als Wirtschafts- und Wohnstandort wichtig. Die Gestaltung des Wohnumfeldes, die Verfügbarkeit von Naherholungsflächen und die ansprechende Durchgrünung des Siedlungsraumes sind weiche Standortfaktoren, die Entscheidungen für oder gegen eine Ansiedlung beeinflussen können (CORTRIE 2009, S. 42 ff.). Im Konkurrenzkampf der Kommunen um Einnahmen gilt es, sich von den Mitbewerbern abzusetzen. Beispielhaft zeigen diesen Ansatz die Bemühungen der Stadt Münster, durch eine gezielte Begrünungsstrategie die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt positiv zu beeinflussen (vgl. Kapitel 2.5.2). Neben der ökologischen und sozialen Wirkung von öffentlichen Grünflächen wird diese auch durch ökonomische Komponente beeinflusst. Dieser Umstand unterstreicht die Notwendigkeit einer werterhaltenden fachlichen Unterhaltung.

Diese fachgerechte Unterhaltung der eingebrachten Gestaltungselemente ist erforderlich, damit die vielen unterschiedlichen Funktionen des öffentlichen Grüns im urbanen Raum erfüllt werden können. Hierbei handelt es sich um den zweiten wichtigen Aspekt, der innerhalb der Literatur einen breiteren Raum einnimmt. Die Ausarbeitungen von NIESEL et. al. (2006) und STEIDLE-SCHWAHN (2001) können hier als grundlegende Veröffentlichungen angesehen werden. Unter Einbeziehung der rechtlichen Vorgaben des BGB zur Erhaltung der Verkehrssicherheit und der GO NRW bzgl. des Werterhalts kommunalen Vermögens wird abgeleitet, dass die Unterhaltung öffentlicher Grünanlagen nicht die freiwillige Leistung ist, auf deren Bedeutung sie regelmäßig reduziert wird. Vielmehr bedarf es der fachgerechten Pflege der Grünelemente, die durch den politischen Beschluss zugunsten der Herstellung einer Grün- oder Freifläche eine verpflichtende Aufgabe der Kommunalverwaltung wird (NIESEL et al. (Hrsg.) 2006, S. 60; STEIDLE-SCHWAHN 2001, S. 39 ff.).

Die Zuständigkeit für die Durchführung der Leistungen im Bereich der Grünflächenunterhaltung ist die originäre Aufgabe des kommunalen Grünflächenmanagements. Hinzu kommen Aufgaben der Projektentwicklung für neue Grünprojekte, planerische Aufgaben und Leistungen in der Bauphase. Sofern sich Nutzungen verändern oder Anlagen instandgesetzt werden müssen obliegt dem kommunalen Grünflächenmanagement die Entwicklung der Grünräume (vgl. Kapitel 2.4.2). Damit ist das kommunale Grünflächenmanagement an allen Phasen im Lebenszyklus einer Grünanlage beteiligt. Dies wiederum ist verbunden mit der Verantwortung, im Rahmen einer integralen Planung die verfügbaren personellen, maschinellen und finanziellen Ressourcen bei allen Entscheidungen zu berücksichtigen und einen zukünftigen Pflegebedarf bei der Neuerrichtung oder Weiterentwicklung von Grünflächen zu berücksichtigen (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 13).

In diesem Zusammenhang muss die Frage gestellt werden, inwieweit die Problematik absehbarer Ressourcenknappheit bei der Grünflächenpflege innerhalb einer politischen Diskussion durch das kommunale Grünflächenmanagement als Teil der Kommunalverwaltung kommuniziert wird. Insbesondere bei politisch gewollten Projekten könnten spätere Unterhaltungskosten abschreckend wirken und nicht dazu geeignet sein, um erforderliche Mehrheiten für die Umsetzung zu organisieren. Die Ergebnisse der Datenerhebung zeigen, dass die Vermittlung der Folgekosten für die Unterhaltung neuer Grün- und Freiflächen kein selbstverständlicher Teil innerhalb der politischen Diskussion ist. Nur 41,9 % der Teilnehmer (N=26) gaben an, dass die Vermittlung derartiger Kosten immer bzw. häufig vorgenommen wird, wenn es um die Information politischer Entscheider geht. 37,1 % der Befragten (N=23) vermitteln diese Informationen nur gelegentlich und 21,0 % der Antwortenden (N=13) gaben an, dass Folgekosten selten bis nie gegenüber politischen Entscheidungsträgern kommuniziert werden.

Damit ist es insgesamt bei mehr als der Hälfte der befragten NRW-Kommunen kein Standard, die zu erwartenden Kosten für eine fachgerechte Grünflächenpflege zu vermitteln. Letztlich

können die Verantwortlichen des Grünflächenmanagements kein Interesse daran haben, die limitierten Ressourcen weiter zu überanstrengen. Die Gründe, warum die Folgekosten nicht als Teil der Entscheidungsgrundlage vermittelt werden, können anhand der vorliegenden Datenerhebung nicht eruiert werden. Neben Defiziten der zuständigen Bereiche selber können hier auch die genannten politischen Aspekte eine Rolle spielen. Dies wäre in folgenden Untersuchungen zu betrachten und im Sinne dauerhaft wertiger, funktionsfähiger und nachhaltiger Grün- und Freiflächen zu lösen.

Neben den Missständen bei der Vermittlung von Folgekosten innerhalb der politischen Entscheidungsprozesse zeigt die vorliegende Erhebung[36] auch, dass ein vollständiger finanzieller Ausgleich bei der Übertragung zusätzlicher Leistungen der Grünflächenunterhaltung kein selbstverständlicher Automatismus ist. Laut Angaben der Teilnehmer werden bei 40,35 % der Städte und Gemeinden (N=25) keine finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt, wenn zusätzliche Aufgaben durch das Grünflächenmanagement übernommen werden. 8,1 % der Kommunen (N=5) erhalten eine Aufstockung des Budgets in geringer Höhe. Insgesamt 9,7 % der Teilnehmer (N=6) gaben an, anteilig zusätzliche Mittel für die Leistung zu erhalten. Vollständig bzw. annähernd vollständig werden derartige Zusatzleistungen in 40,35 % der Kommunen (N=25) ausgeglichen. Ein kausaler Zusammenhang zwischen der fehlenden Vermittlung der Folgekosten und dem finanziellen Ausgleich für zusätzliche Aufgaben liegt nahe, kann im Rahmen dieser Forschungsarbeit empirisch aber nicht belegt werden.

Der Umgang mit Folgekosten und die Unterfinanzierung der Pflegeleistungen führen dazu, dass die reguläre Aufgabenerledigung bei unvorhersehbaren Kosten der Grünflächenunterhaltung deutliche bis gravierende Einschränkungen erfährt. Bei 40,3 % der befragten Kommunen (N=25) besteht demnach keine Möglichkeit, derartige Belastungen ohne Einschränkungen oder auch nur mit geringen Einschränkungen weiterzuführen. Vor dem Hintergrund, dass 95,2 % der befragten Teilnehmer (N=59) die Budgetvorgaben der jeweiligen Kommune oft bis immer einhalten kann gefolgert werden, dass bei knappen Ressourcen die Budgettreue gegenüber den Erfordernissen einer fachgerechten Grünflächenpflege überwiegt. Als zentrales Steuerungselement für das kommunale Grünflächenmanagement dient aktuell nicht die Erfüllung qualitativer Ziele der Grünunterhaltung, sondern vornehmlich die Einhaltung finanzieller Vorgaben.

In dieser Situation, in der die finanziellen Zwänge die fachgerechte Pflege öffentlicher Grün- und Freiräume in vielen Kommunen einschränken, erfolgt die wirtschaftlich orientierte Bewertung des kommunalen Grünflächenmanagements durch die nach § 105 GO NRW gesetzlich implementierte Prüfung durch die GPA. Als wesentliches Ziel dieser Prüfung wird u. a. die Beurteilung der Organisation und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung benannt. Entsprechende Regelungen finden sich in § 2 Abs. 4 Nr. 1 Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt (GPAG).

Die Berechnung der Kennzahlen erfolgt im Bereich der Grünflächen durch die Umlage der Kosten für Personal, Ausgaben für Fremdvergabe von Ingenieurleistungen und die Aufwendungen für die manuelle Eigenleistung auf Vollkostenbasis auf die Gesamtfläche. Hierzu werden die Gesamtkosten und die Flächen, die für die jeweiligen Kategorien wie bspw. Spiel- und Bolzplätze, Straßenbegleitgrün oder Park- und Gartenanlagen ermittelt werden, unter Berücksichtigung der Abschreibungen des Aufwuchses der Grünflächen zu Kennzahlen verrechnet. Ausgewiesen werden u. a. Ausgaben für die Unterhaltung der Flächenkategorie je m² (€/m²) (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2018).

Als eine wesentliche Aussage der Prüfberichte kann die Berechnung von Einsparpotenzialen angesehen werden, weil dies politischen Gremien Ansätze für Kürzungen der Haushaltsmittel liefern kann. Obwohl innerhalb der Prüfberichte eine individuelle Beurteilung der Situation der

[36] Basis der Berechnung zu dieser Frage sind 62 Teilnehmer. Ein Teilnehmer antwortete auf diese Frage nicht (entspricht 1,6 %).

geprüften Kommunen erfolgt, wird über die Inhalte ergriffener oder unterlassener Pflegemaßnahmen keine Aussage getroffen. In welchem gärtnerischen Zustand sich Anlagen innerhalb der Kommune befinden wird innerhalb des Berichts nicht dokumentiert. Der erhobene Benchmarkwert wird nicht dahingehend erläutert ob die Kommunen, die zur Ermittlung herangezogen wurden, eine fachlich überzeugende Unterhaltungsleistung erbringen bzw. sich die Grünanlagen der betrachteten Kategorie in einem fachlich vertretbaren Zustand befinden (exemplarisch: GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2017b, S. 17).

Die angewendeten Prüfungsverfahren ermitteln nur, wie hoch der ausgegebene Betrag einer Kommune für die Unterhaltung je Flächeneinheit und Jahr ist (€/(m²*Jahr)). Welche qualitativen und quantitativen Parameter die durchgeführte Unterhaltungsleistung in der Grünflächenpflege charakterisieren wird innerhalb der Prüfberichte nicht benannt. Damit verliert die Komponente der fachgerechten Grünflächenpflege an Bedeutung bei der Beurteilung, ob die geprüfte Verwaltungseinheit die Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit erfüllt hat. Wirtschaftlichkeit wird in diesem Fall auf die Unterschreitung eines Benchmarkwertes reduziert. Auf die Darstellung der Gegenüberstellung von Kosten der Grünflächenpflege auf der einen Seite und den dafür erhaltenen Leistungen auf der anderen Seite wird innerhalb der Berichte verzichtet. Eine Erläuterung, welche fachliche Qualität und welche Mengen an Leistung für die Unterhaltung der Grünflächen durch den Benchmarkwert ausgedrückt werden, kann den Prüfberichten ebenfalls nicht entnommen werden. Nach dieser Prüfsystematik ist eine Kommune, welche durch eine Unterfinanzierung der Grünflächenpflege die Grün- und Freiflächen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs zunehmend verfallen lässt, wirtschaftlich erfolgreicher, als die Städte und Gemeinden, die durch eine fachgerechte Pflege den Wert ihres öffentlichen Grüns erhalten und entwickeln (vgl. Kapitel 2.4.1). Das steht den Regelungen der GO NRW hinsichtlich des Werterhalts kommunalen Vermögens entgegen.

Verstärkt wird die Kritik am angewendeten Verfahren innerhalb der überörtlichen Prüfung der kommunalen Grünflächen durch den Umstand, dass die Datengrundlage für die Flächen, auf die sich die Berechnungen stützt, nicht durchgehend die gleiche Belastbarkeit aufweist[37]. Dass diese Problematik in der Breite des kommunalen Grünflächenmanagements besteht, belegen die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit. Insgesamt schätzen 24,2 % der teilnehmenden Kommunen (N=15) den Stellenwert eines GRIS innerhalb der täglichen Arbeit als gering bis sehr gering ein. 30,6 % der Kommunen (N=19) geben an, über kein GRIS zu verfügen. Der Wert der Kommunen, die dem GRIS einen hohen bzw. sehr hohen Stellenwert einräumen, liegt damit nur bei 43,5 % (N=27). Eine Kommune beantwortete diese Frage nicht (1,6 %). Gestützt werden die Ergebnisse durch die aktuellen Erfahrungen des VKU. Derzeitig bemühen sich viele Städte und Gemeinden, Flächen- und Objektkataster aufzubauen (VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. 2018, S. 9).

Das GRIS ist ein digitales Werkzeug für die Verwaltung und die Auswertung von Sach- und Geoinformationen und dient u. a. der systematischen Steuerung der Grünflächenunterhaltung (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 13). Der Umstand, dass diesem Managementwerkzeug keine Bedeutung beigemessen wird ist ein Indikator, dass belastbare Geodaten nicht vollumfänglich vorliegen. Im Zuge der Datenerhebung gaben 11,3 % der Städte und Gemeinden an, nicht über belastbare Flächendaten zu verfügen. Ein ähnliches Bild zeichnet sich bei den kostenbezogenen Daten ab. Bei 27,4 % der teilnehmenden Städte und Gemeinden (N=17) liegen nur wenig belastbare bis unzureichende Daten zum Nachweis der Kosten vor. Daneben geben 4,8 % der Teilnehmer (N=3)

[37] Selbst die GPA sieht die Qualität der Datenlage im Bereich der Grünflächen kritisch. Liegen keine Daten vor, wird ein durch die GPA definierter Benchmarkwert verwendet, dessen Herleitung nicht erläutert wird (GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW 2017b, S. 3 f.). Es besteht die Gefahr, dass durch die qualitativ unzureichende Datenlage vieler Kommunen, insbesondere bei den Flächendaten, fehlerhafte Kennzahlen generiert werden, die im Vergleich mit dem definierten Benchmarkwert zu falschen Ergebnissen bei den Einsparpotentialen führen.

an, keine entsprechenden Daten zu erheben. Neben den Defiziten bei der zuverlässigen Ermittlung der Flächendaten ergeben sich damit auch Datenlücken im Bereich der Kostenerhebung (vgl. Kapitel 4.1.3).

Der Umstand fehlender Flächen- und Kostendaten stellt Städte und Gemeinden bei der Kennzahlenermittlung vor große Herausforderungen. Dies zeigt die hohe Ausfallquote bei Fragen nach betriebswirtschaftlichen Kennzahlen im Rahmen der Datenerhebung. Diese liegt bei 71 % und ist damit signifikant höher als die Ausfallquote bei Personalkennzahlen (15,9 %). Erschwerend kommt hinzu, dass die erforderlichen Basiswerte nicht nur innerhalb einer Abteilung vorliegen und deshalb ein übergreifender Rechercheaufwand erforderlich ist (vgl. Kapitel 4.1.3). Dagegen ist es für die Datenerhebung im Rahmen der überörtlichen Prüfung unschädlich, dass die Tiefe der Datenerhebung von den Städten und Gemeinden unterschiedlich erhoben wird. Lediglich 9,7 % der Kommunen (N=6) ordnen die Kosten nicht den Flächen zu. In allen anderen Städten und Gemeinden erfolgt eine derartige Zuordnung mindestens auf der Ebene der Objektkategorie. Dies ist wegen des an die Objektkategorien angelehnten Schemas des GPA unkritisch.

Letztlich ergeben sich aufgrund der vielfach unzureichenden Datengrundlage bei der Bereitstellung der Rohdaten für die Kennzahlen- und Benchmarkberechnung zahlreiche Faktoren, die zu einer fehlerhaften Ermittlung von Werten führen können. Die Kombination aus einer schwer einschätzbaren Datenqualität innerhalb der einzelnen Städte und Gemeinden und der mangelnden Betrachtung der Qualität der fachlichen Aspekte der Grünflächenpflege öffentlicher Grün- und Freiflächen bei der überörtlichen Prüfung, begründet die Einstufung des herangezogenen Benchmarkvergleichs zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der kommunalen Grünflächenpflege als unzureichend. Das Verfahren ist auf die Erfordernisse der Kommunen nicht ausreichend ausgerichtet und daher nicht geeignet, Anreize für die Durchführung einer fachgerechten Grünflächenpflege zu geben. Die nachhaltige und werterhaltende Pflege der öffentlichen Grün- und Freiflächen wird durch das Bewertungsverfahren gefährdet. Damit steht das Verfahren der überörtlichen Prüfung den gesetzlichen Regelungen der GO NRW zum Werterhalt öffentlicher Grün- und Freiräume entgegen.

Soll das Handeln eines fachlich geprägten Grünflächenmanagements im Fokus der Prüfung stehen, ist die Definition des „betrieblichen Erfolgs“ für die Organisationseinheit neu zu fassen. Eine ganzheitliche Betrachtung der Organisation und ihrer Leistung wird dem Bereich gerechter, als ein Vergleich von Ausgaben (in €/m²) ohne Einbeziehung der damit verbundenen Leistungen. Das hier entwickelte und zur Datenerhebung angewendete Bewertungsverfahren fokussiert mit den Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“, „Steuerung und Kontrolle“ sowie „Betriebswirtschaft“ alle Bereiche, die innerhalb der fachlichen Auseinandersetzung mit Organisations- und Unternehmensformen relevant sind. Für die erhobenen Kennzahlen gelten die gleichen Einschränkungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit, wie für das Bewertungsverfahren der überörtlichen Prüfung. Dieser Umstand ist der Datenlage innerhalb der Kommunen geschuldet und nicht ohne weiteres heilbar. Durch den geringeren Stellenwert der Kennzahlen innerhalb des entwickelten Bewertungssystems fällt dieser Umstand weniger ins Gewicht. Der zweite Mangel, die unzureichende Betrachtung der fachlichen Pflege, wird im vorgestellten Verfahren dadurch vermieden, indem eine Wertespanne zur Einordnung der Kennzahl angeben wird, die durch die Angabe eines unteren und oberen Grenzwertes markiert wird. Beide Werte leiten sich aus den in der Literatur genannten Werten zur fachgerechten Pflege ab (vgl. DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 ff. ESCHENBRUCH 2012, S. 2 f.). Ein Überschreiten hat damit die gleichen Auswirkungen auf den „betrieblichen Erfolg“, wie eine zu geringe Investition in gärtnerische Unterhaltungsmaßnahmen.

Für die Ableitung der Kriterien, die den „betrieblichen Erfolg“ beschreiben, kann auf wissenschaftliche Ausarbeitungen zurückgegriffen werden, die sich mit den Ansprüchen an

Organisationsformen beschäftigen. Dieser Ansatz geht davon aus, dass eine Organisation dann erfolgreich arbeitet, wenn sie die ihr zugedachten Anforderungen erfüllt. Damit ist bei einer Prüfung hinsichtlich des „betrieblichen Erfolgs“ zu kontrollieren, in welchem Grad dies erfolgt. Die Auseinandersetzung mit dem Thema Organisation und Management ist innerhalb der Literatur breit angelegt. Maßgeblich wurden die Zweckmäßigkeitskriterien von MÜLLER (1993, S. 301 f.) angewendet und auf der Grundlage der fachlichen Anforderungen des kommunalen Grünflächenmanagements inhaltlich definiert. Die max. Ausfallquote bei den Items lag bei 4,8 %[38] (vgl. Kapitel 4.1.2). Daraus kann gefolgert werden, dass die Qualität der Fragestellung eine breite Beantwortung durch die Teilnehmer zugelassen hat.

Bei der Gegenüberstellung der erreichbaren und erreichten Punktwerte zeigte sich, dass sich der Median der erreichten Punktwerte der Teilnehmer unterhalb der Mittelwerte der theoretisch erreichbaren Punktspanne befindet. Dies gilt nicht für den Erfolgsbereich „Betriebswirtschaft“. Der Median lag über dem beschriebenen Mittelwert. Die Anordnung der erreichten Punktwerte verdeutlicht, dass durch die angewendete Operationalisierungssystematik und die inhaltliche Fragestellung, für die Teilnehmer in allen Feldern Entwicklungs- und Verbesserungspotenziale bestehen. Dies gilt im Besonderen für den Bereich der „Betriebswirtschaft“, was die Ausführungen zu diesem Thema zusätzlich stützt. Eine Anwendung des erarbeiteten Erhebungs- und Bewertungssystems ist damit auch vor dem Hintergrund einer sich positiv entwickelnden Organisation gegeben. Die inhaltliche Gestaltung der Items führt zu einer Einordnung eines breiten Teilnehmerfeldes im mittleren Punktwertbereich des Bewertungssystems.

Die Zusammenstellung der Themen und die Operationalisierung der Antwortmöglichkeiten begründen sich durch die gute fachliche Praxis, rechtliche Anforderungen und technische Regelwerke (vgl. Kapitel 3.3). Als explorativer Ansatz bietet die vorliegende Forschungsarbeit Möglichkeiten der weiterführenden Bearbeitung des Themas. Die angeführten Schwächen der Methodik bei der überörtlichen Prüfung des kommunalen Grünflächenmanagements erfordern die Beantwortung der Frage, welchen Stellenwert die Berücksichtigung der fachlichen Qualität der Grünflächenpflege bei der Ermittlung des angewendeten Benchmarkwertes im Detail hat. Eine abschließende Klärung kann innerhalb dieser Ausarbeitung nicht geleistet werden. Es muss aber festgehalten werden, dass sich gemäß der dargestellten Methodik und den Ergebnissen der vorliegenden Arbeit erkennbare Schwächen bei der derzeit angewendeten Prüfsystematik der GPA ergeben, die zulasten der Qualität der Grünunterhaltung gehen.

Das im Rahmen dieser Arbeit erarbeitete Bewertungsverfahren mit einer Berücksichtigung von fünf Erfolgsbereichen stellt einen Gegenentwurf zum aktuellen Verfahren der GPA dar. Er berücksichtigt die grundsätzliche Notwendigkeit, eine ganzheitliche Betrachtung des kommunalen Grünflächenmanagements vorzunehmen. Weiterführende Forschungen sollten sich mit der Problemstellung auseinandersetzen, ob die Komplexität der Organisationsstrukturen, insbesondere auch die zu erwartenden Zusammenhänge sozialer Interaktionen zwischen den Hierarchieebenen der Organisation und den Beschäftigten, mit einer erfolgreichen Entwicklung des Unternehmens durch die Anwendung quantitativer Methoden der Sozialforschung ermittelt werden können. Im Fokus sollte hier die Abwägung zwischen dem realisierbaren Aufwand der Durchführung und den Ergebnissen bei der Identifikation, der Erhebung und der Bewertung wesentlicher Einflussfaktoren stehen.

Neben den Fragen zur Methodik einer zukünftigen Erhebung unter Einbeziehung sozialer Aspekte der Beteiligten, bedarf auch die inhaltliche Gestaltung der Items einer weitergehenden wissenschaftlichen Absicherung. Es bleibt zu untersuchen, ob Modifikationen innerhalb der Fragengestaltung und der Antwortoptionen den Bedürfnissen der Beteiligten des kommunalen

[38] Eine Ausfallquote von 4,8 % bedeutet, dass max. drei Kommunen eine Frage nicht beantwortet haben und zu jedem Item damit mindestens 59 auswertbare Antworten vorliegen.

Grünflächenmanagements eher entgegenkommen, als das mit dem vorliegenden Fragebogendesign ermöglicht werden konnte. Das bezieht sich u. a. auf die quantitativen Aspekte der Verhältnisse, mit denen die einzelnen abhängigen Variablen das Gesamtergebnis beeinflussen. Die Gewichtung wurde als Ergebnis der Literaturrecherche abgeleitet, sollte aber auf die besonderen Anforderungen des kommunalen Grünflächenmanagements weitergehend angepasst werden.

Letztlich zeigt die inhaltliche Auseinandersetzung, dass Handlungsbedarf bei der Erarbeitung neuer Bewertungsverfahren besteht, die besser auf die besonderen Bedürfnisse der Grünflächenunterhaltung im kommunalen Sektor zugeschnitten sind. Sie müssen die Stellung des Grünflächenmanagements als nichtwirtschaftlichen Bereich der öffentlichen Verwaltung und die nicht monetären Leistungen innerstädtischen Grüns besser berücksichtigen. Der Stellenwert der Grünunterhaltung muss gestärkt werden, um die Aspekte der Nachhaltigkeit öffentlicher Grün- und Freiräume nicht auf kurzfristige monetäre Effekte zu reduzieren, sondern auf die Ziele des Drei-Säulen-Modells der Nachhaltigkeit[39] auszurichten. Die hier beschriebenen Ergebnisse sind dazu ein erster Schritt innerhalb eines iterativen Prozesses. Das entwickelte Erhebungs- und Bewertungsverfahren bietet den Städten und Gemeinden ein Werkzeug, um die eigene Entwicklung zu evaluieren, sich interkommunal zu vergleichen und den ganzheitlichen und nachhaltigen Erfolg des kommunalen Grünflächenmanagements überörtlich prüfen zu lassen.

5.4 Einfluss der Rechts- und Organisationsform

Die Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ und den Möglichkeiten des rechtlichen und organisatorischen Rahmens der Organisation des „operativen Grünflächenmanagements“ war ein wesentlicher Aspekt innerhalb der Forschungsarbeit. Entgegen älterer Untersuchungen, welche einen Zusammenhang zwischen der Erledigung der Aufgabe und der Rechtsformenwahl herstellen (EHLERS 1984, S. 109; MÜLLER 1993, S. 99 ff.), konnte in dieser Untersuchung durch das angewendete statistische Verfahren der logistischen Regression kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ und der Wahl der Rechtsform nachgewiesen werden (vgl. Kapitel 4.2.2).

Ein Grund für den fehlenden Nachweis des Effekts kann am geringen Anteil eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen und AöRs innerhalb der Stichprobe liegen. Hinzu kommt, dass innerhalb der in der Literatur geführten Diskussion hinsichtlich der Wahl der Rechtsform, insbesondere die Potenziale öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Unternehmensformen abgewogen werden. Die teilnehmenden Kommunen organisieren ihr „operatives Grünflächenmanagement“ aber durchgehend in öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen. Denkbar ist, dass der Effekt unterschiedlicher öffentlich-rechtlicher Organisationsformen nicht derart ausgeprägt ist, dass dies mit dem Verfahren einer logistischen Regression nachweisbar ist.

In der Literatur werden für die von Kommunen verwendeten Rechtsformen, insbesondere für die öffentlich-rechtlichen Unternehmensformen, Anforderungen an ein ausgewogenes Verhältnis der Steuerungsmöglichkeit des Trägers und den Vorteilen einer organisatorischen Verselbstständigung beschrieben (HOOD (Hrsg.) 1988, S. 220; MÜLLER 1993, S. 367; SCHRAFFER 1993, S. 93 ff.). Das Problem des richtigen Verhältnisses zwischen den Möglichkeiten der Steuerung und dem eigenständigen Handeln der Organisation fällt unter den Begriff des „Organisationsdilemmas“ (KLAGES 1977, S. 45 f.). Insbesondere in den 1980`er Jahren wurde

[39] Die drei Säulen der Nachhaltigkeit: sozial, ökologisch, ökonomisch (FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. 2018b, S. 9)

diesem thematischen Aspekt ein breiter Raum eingeräumt (BÜCHNER 1982; KLAGES 1977; MÜLLER 1993; SCHUPPERT 1987).

Bzgl. des Vergleichs öffentlich-rechtlicher Organisationsformen bietet sich die vorhandene Stichprobe aufgrund der Zusammensetzung an. Obwohl kein signifikanter Effekt nachweisbar war, zeigte die vergleichende Analyse der erzielten Ergebnisse des „betrieblichen Erfolgs", dass es Unterschiede zwischen den Organisationsformen gibt. Eine Interpretation kann nur auf der Grundlage der inhaltlichen Betrachtung der abhängigen Variablen und der Verknüpfung mit den Potenzialen der jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen erfolgen, da bis dato keine Untersuchungen zu diesem Thema vorliegen.

Im Gesamtergebnis des „betrieblichen Erfolgs" schnitten die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen am besten ab. Sie lagen mit dem Ergebnis deutlich vor den Regiebetrieben und der AöR. Der Abstand zwischen den Medianen des Regiebetriebs und der AöR ist dagegen gering. Basierend auf bestehende Annahmen, dass für die erfolgreiche Erledigung der Aufgabe einer kommunalen Organisation das Verhältnis zwischen Steuerung und Eigenständigkeit einen entscheidenden Faktor darstellt (BRAUN et al. 2004, S. 23), hätte die eigenbetriebsähnliche Einrichtung damit gegenüber den anderen beiden Organisationsformen das bessere Verhältnis. Das würde weiterhin bedeuten, dass der Regiebetrieb durch seine vollständige Integration als Amt innerhalb der Verwaltung nicht die ausreichende Selbstständigkeit gewährleistet, um die Aufgaben des „operativen Grünflächenmanagements" erfolgreich umzusetzen. Gleichzeitig wäre für die AöR anzunehmen, dass durch die weitgehende Verselbstständigung aufgrund der rechtlichen Eigenständigkeit, die Steuerung durch den Träger nur unzureichend möglich ist. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung verbindet durch die anteilige oder vollumfängliche Anwendung des Eigenbetriebsrechts die Anforderungen eines wirkungsvollen Verhältnisses von Steuerung und Selbstständigkeit. Die Ergebnisse decken sich mit den Aussagen in der Literatur, dass die Möglichkeiten des Eigenbetriebsrechts optimale Bedingungen für die Erledigung von Aufgaben der Grundversorgung darstellen und die Organisationsform die Anforderungen einer einheitlichen Verwaltung erfüllt (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 98; HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 692; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 120 Rz. 45).

Der übergreifende Vergleich der Organisationsformen über alle Variablen hinweg kann am besten dadurch ausgedrückt werden, dass der bestehende Abstand zwischen den Medianen ins Verhältnis mit der Spanne der erreichbaren Punkte zwischen min. und max. Punktwert gesetzt wird[40]. Dies ist notwendig, weil diese Spanne bei jeder Variablen und bei den beinhalteten Parametern differiert. Beim Gesamtergebnis liegt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit 10,3 % Differenz deutlich vor dem Regiebetrieb. Zur AöR weisen sie eine Differenz von 10,9 % auf. Bei einer vergleichenden Betrachtung der Ergebnisse der jeweiligen Organisationsformen bzgl. der einzelnen abhängigen Variablen zeigen sich unterschiedlich starke Ausprägungen. Bei den Ergebnissen für die unabhängige Variable „Fachliche Anforderungen" schneidet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung wieder am besten ab. Der Abstand zum Regiebetrieb liegt bei 6,25 %. Die Differenz zum Median der AöR liegt bei 18,75 % (vgl. Kapitel 4.2.1). Letzterer Wert beschreibt über alle abhängigen Variablen betrachtet den größten Abstand zwischen zwei Organisationsformen.

Bei der Variablen „Fachliche Anforderungen" ergeben sich damit die deutlichsten Unterschiede zwischen allen erhobenen Unternehmensformen. Insbesondere die Differenz der Ergebnisse zwischen dem Regiebetrieb und der AöR mit 12,5 % fällt bei den anderen abhängigen Variablen deutlich niedriger aus. Der Wertebereich liegt dort zwischen 1,3 % und 3,7 % der jeweiligen Punktspannen. Die großen Differenzen zwischen den Ergebnissen, welche die Organisationsformen bei der Variablen „Fachliche Anforderungen" aufweisen, können als

[40] Berechnung der Differenz für die Variablen bzw. die Parameter: Angabe in % = Punktedifferenz der Mediane * 100 / (max. erreichbarer Punktwert – min. erreichbarer Punktwert)

Hinweis auf die Relevanz der rechtsformbezogenen Rahmenbedingungen gesehen werden. Die Potenziale, welche diese organisationsspezifisch bieten, haben damit unmittelbare Auswirkungen auf die fachliche Aufgabenerfüllung. Letztlich sind die Anforderungen, welche die Erbringung der operativen fachlichen Leistung stellen, der ausschlaggebende Grund für die Suche nach der optimalen Rechts- und Organisationsform.

Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung bietet den Beteiligten des kommunalen Grünflächenmanagements damit die Möglichkeit, Prozesse auf die Bedürfnisse der operativen Anforderungen anzupassen. Die verbesserte Eigenständigkeit, die sich aus der vollständigen Anwendung des Eigenbetriebsrechts ergibt, ermöglicht die Bildung der erforderlichen Strukturen. Durch die Möglichkeiten einer auf dem Eigenbetriebsrecht basierenden Wirtschaftsführung ist eine bedarfsgerechte Mittelbewirtschaftung möglich. Die organisatorische Nähe zur Verwaltung könnte dazu führen, dass die Bedeutung der Unterhaltung öffentlicher Grün- und Freiflächen einen größeren Stellenwert einnimmt, weil der Themenbereich die Bürgerinnen und Bürger besonders berührt.

Demnach wäre der Regiebetrieb durch die fehlende wirtschaftliche Eigenverantwortlichkeit und die ämterorientierte Entscheidungsstruktur nicht so flexibel, wie eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Gleichwohl wäre beim Regiebetrieb der Stellenwert der Grünunterhaltung durch die bestehenden Bürgerinteressen entsprechend hoch ausgeprägt. Dagegen ist die AöR als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit von der Verwaltung losgelöst. Die Aufgaben der Grünunterhaltung sind durch die Unternehmenssatzung nach § 114 a Abs. 2 GO NRW übertragen und werden durch die Kommune vergütet. Das Streben der AöR nach privatwirtschaftlichen Verhaltensmustern (BACKHAUS 1977, S. 205) könnte der Erfüllung fachlicher Anforderungen entgegenstehen, weil dem wirtschaftlichen Verhältnis zwischen Leistungserbringung und –vergütung eine größere Bedeutung zugestanden wird. Prioritäres Ziel wäre damit die Gewinnmaximierung bzw. die Verlustbegrenzung im Bereich der Grünunterhaltung. Dies könnte zulasten der Umsetzung fachlicher Anforderungen gehen. Dieser Umstand sollte in zukünftigen Forschungsvorhaben eingehender betrachtet werden.

Die zweite abhängige Variable, welche deutliche Unterschiede zwischen den teilnehmenden öffentlich-rechtlichen Organisationsformen aufweist, ist der Bereich der „Betriebswirtschaft“. Die Reihenfolge des Abschneidens der Organisationsformen entspricht dem der Variablen „Fachliche Anforderungen“. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung weist zum Regiebetrieb eine Differenz von 15,9 % auf. Der Abstand zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR liegt bei 18,2 %. Regiebetrieb und AöR liegen hingegen nur 2,3 % der Punktspanne auseinander. Wie bereits an verschiedenen Stellen der Ausarbeitung ausgeführt wurde, ergeben sich bei zahlreichen Kommunen Defizite im Bereich der Datenverfügbarkeit.

Den wesentlichen Unterschied zwischen den drei Organisationsformen stellt in diesem Kontext die jeweilige Wirtschaftsführung dar. Bei Regiebetrieben fehlt durch die vollständige Einbettung der finanziellen Mittel in den kommunalen Haushalt weitgehend die Eigenständigkeit, finanzielle Ressourcen flexibel einzusetzen. Es gelten die Vorschriften des kommunalen Haushaltswesens. Davon betroffen ist regelmäßig der Verzicht auf erforderliche Rückstellungen, die für notwendige Investitionen fehlten. Geprägt ist die Wirtschaftsführung durch den Einfluss lokaler Politik, die oftmals ohne erforderliches Fachwissen die finanziellen Grundlagen für die Arbeit des Regiebetriebs legt (vgl. Kapitel 2.3.1). Daneben zeigt die Erhebung, dass gerade Regiebetriebe dem Einsatz eines GRIS in der täglichen Arbeit nur eine geringe Bedeutung zumessen. Erklärbar ist das durch die erheblichen Einschränkungen, die das kommunale Grünflächenmanagement unter Anwendung der Ämterstrukturen erfährt. Stehen die Einflüsse von Verwaltung und Politik den organisatorischen Erfordernissen des „operativen Grünflächenmanagements“ entgegen, kann eine Optimierung in diesem Bereich durch den Einsatz eines fachbezogenen Managementtools nicht kompensiert werden.

In der Folge fehlt es auch an der Vermittlung von Folgekosten gegenüber politischen Entscheidern. Durch das „operative Grünflächenmanagement“, welches als Regiebetrieb geführt wird, werden diese nur gelegentlich kommuniziert. Allerdings schneiden Regiebetriebe hier besser ab, als die AöR, die nur selten Folgekosten vermittelt. Die Ergebnisse stützen die logische Annahme, dass die Folgekosten für die Grünunterhaltung, die dem Regiebetrieb zusätzlich übertragen werden, nur zu einem geringen Anteil kompensiert werden. Durch die Verknappung verfügbarer Mittel entsteht eine Unterfinanzierung der Grünunterhaltung. Dies wirkt sich negativ auf die Gewährleistung einer werterhaltenden Pflege aus. Der nachteilige Einfluss der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen des Regiebetriebs konnte für die abhängigen Variablen „Betriebswirtschaft“ durch die Ergebnisse der Erhebung nachgewiesen werden.

Auch für die AöR muss die Ursache für das schlechtere Abschneiden gegenüber der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung in den Unterschieden der geltenden organisatorischen Rahmenbedingungen gesehen werden. Grundsätzlich war eine derartig hohe Differenz bei der abhängigen Variablen „Betriebswirtschaft“ nicht zu erwarten, weil es sich inhaltlich um einen Bereich handelt, bei dem der Rechtsform AöR privatwirtschaftliches Streben unterstellt wird (KLAGES 1977, S. 45 f.). Innerhalb der durchgeführten Erhebung liegt hierin aber auch ein Nachteil. Steht die Reduktion von Pflegekosten im Vordergrund oder werden Investitionen in das Grünflächenmanagement nicht in erforderlichem Maße getätigt, um den gesamtbetrieblichen Gewinn zu erhöhen, steht das der fachgerechten Leistung im Sinne der vorliegenden Arbeit entgegen. Damit wirken sich derartige Bestrebungen aufgrund des angewendeten Operationalisierungsverfahrens negativ auf das Ergebnis der Organisationsform aus.

Gegenüber der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb ermöglicht die AöR ein hohes Maß an Flexibilität und Eigenständigkeit. Die Aufgabenübertragung durch die Unternehmenssatzung entbindet die Kommune nicht von der Gewährträgerhaftung nach § 114 a Abs. 5 GO NRW und der Anstaltslast nach § 9 Abs. 1 Satz 1 KUV NRW. Der Träger muss die AöR mit Finanzmitteln ausstatten, so dass eine Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben möglich ist. Die organisatorische und wirtschaftliche Eigenständigkeit und der daraus resultierende wechselseitige Fluss von operativen Leistungen der AöR gegen eine entsprechende finanzielle Vergütung durch den Träger, kann zum Auseinanderdriften der Ziele des Grünflächenmanagements und des Trägers führen. Durch die Ausweisung der Gewinne und Verluste im Rahmen der jährlichen Bilanz liegt das Interesse der AöR auf einem erfolgreichen Abschluss des Wirtschaftsjahres. In der Folge besteht die Gefahr, dass fachliche Ziele der Grünunterhaltung hinter die betriebswirtschaftlichen Interessen der AöR treten. Die betriebswirtschaftliche Betrachtung innerhalb der Forschungsarbeit zielte auf die werterhaltende Pflege von öffentlichen Grün- und Freiräumen. Damit stellt die Realisierung von Pflegekosten unterhalb der fachlich vertretbaren Grenzen ein Defizit dar, welches dem „betrieblichen Erfolg“ entgegensteht.

Zwischen dem Träger als Auftraggeber und der AöR als Auftragnehmer entsteht ein Dienstleistungsverhältnis. Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass Folgekosten für zusätzliche Leistungen bei der Grünunterhaltung durch die Trägerkommune in annähernd vollständiger Höhe übernommen werden. Hierin wird ein deutlicher Vorteil der AöR gegenüber den Regiebetrieben gesehen. Dieser Umstand ergibt sich, obwohl Folgekosten für Maßnahmen im Grünbereich nur selten vermittelt werden. Die Häufigkeit vermittelter Kosten liegt unter dem Wert der Regiebetriebe. Die fehlende Vermittlung zu erwartender Kosten könnte darin begründet sein, dass die AöR als Rechtsform mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht in die politischen Entscheidungsprozesse des Trägers eingebunden ist und damit die Anforderung der Folgekostenvermittlung hier nicht gestellt wird. Vertragliche Regelungen könnten die AöR gegenüber dem Träger in die Lage versetzen, zusätzliche Aufgaben abzurechnen. Damit ist die angepasste Verfügbarkeit finanzieller Mittel gesichert, ohne dass die Notwendigkeit der

Vermittlung von Folgekosten besteht. Wird innerhalb der Verwaltung des Trägers keine fachliche Kompetenz vorgehalten, welche diese Aufgabe übernimmt, liegt hierin ein Mangel im Sinne des betrieblichen Erfolgs. Eine effektive Kontrolle der zukünftigen Budgetentwicklung erscheint somit nicht möglich. In diesem Fall wirkte sich die Eigenständigkeit der Organisationsform AöR negativ auf den „betrieblichen Erfolg“ im Bereich der abhängigen Variablen „Betriebswirtschaft“ aus.

Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die Bedeutung eines GRIS in der täglichen Arbeit innerhalb der AöR höher angesetzt wird, als dies bei dem Regiebetrieb festgestellt werden konnte (vgl. Kapitel 4.1.3). Dies kann darin begründet sein, dass für die Abrechnung der Leistung, insbesondere für die Ermittlung der eigenen Kosten, ein entsprechender Bedarf an verknüpften Informationen besteht. Durch den Einsatz dieses Management-Werkzeugs werden demnach Vorteile bei der fachgerechten Leistungserbringung gesehen. Der AöR kann damit ein höheres Bestreben unterstellt werden, auf der Basis von Informationen ein optimiertes Grünflächenmanagement zu betreiben. Letztlich könnte das unterschiedliche Abschneiden zwischen der AöR und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung darin begründet sein, dass die Aspekte der werterhaltenden Grünflächenpflege und der Gewährleistung einer ökonomisch nachhaltigen Grünflächenentwicklung infolge des rechtlichen Rahmens der AöR hinter betriebswirtschaftliche Aspekte treten, bei denen Erfolg eine andere Definition besitzt.

Der geringe Abstand zwischen den Ergebnissen des Regiebetriebs und der AöR stützt im Fall der Variablen „Betriebswirtschaft“ die in der Literatur vertretene Meinung, dass die Verschiebung des Verhältnisses zwischen dem Trägereinfluss und der betrieblichen Eigenständigkeit für die Qualität der Ergebnisse einer Organisationsform relevant sind. Jegliche Abweichungen verursachen hemmende Einflüsse, die letztlich zur Minderung einer erfolgreichen Leistungserbringung führen. Überträgt man diesen Ansatz auf eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, erscheint diese Organisationsform aufgrund der deutlich besseren Ergebnisse im Bereich der „Betriebswirtschaft“ für die Belange des „operativen Grünflächenmanagements“ ausgewogener. Durch die Eigenständigkeit der Wirtschaftsführung und die Übernahme organisatorischer Strukturen der Eigenbetriebe kann die Grünflächenunterhaltung nach fachspezifischen Anforderungen geführt werden. Die Nachteile der Haushalts- und Ämterstruktur werden dadurch aufgelöst. Gleichzeitig bleibt die Nähe zu Kommunalverwaltung und Politik, um die Aufgabe der Grünflächenpflege nicht auf die betriebswirtschaftliche Komponente im Sinne möglichst geringer Kosten je Einheit zu begrenzen. Die Erhaltung der Funktionen von Grün- und Freiräumen nimmt einen größeren Stellenwert ein, weil diese regelmäßig öffentliche Belange berühren.

Die Ergebnisse der Erhebung zeigen, dass der Stellenwert eines GRIS innerhalb der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung am höchsten bewertet wird. Auch die Folgekosten für zusätzliche Anforderungen werden im Gegensatz zum Regiebetrieb und zur AöR häufiger vermittelt. Dadurch können, anders als beim Regiebetrieb, zusätzliche Kosten für übertragene Aufgaben durch die Erhöhung der zugewiesenen Mittel besser ausgeglichen werden. Die Einhaltung von Budgetvorgaben hat bei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen eine noch größere Bedeutung als bei Regiebetrieben und AöRs. Dazu werden Entscheidungen häufig mittels betrieblichem Controlling abgesichert, was bei Regiebetrieb und AöR nur gelegentlich stattfindet. Die Bemühungen eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen sich im betriebswirtschaftlichen Bereich zu optimieren sind damit ausgeprägter, als bei den anderen beiden Betriebsformen. Aus den beschriebenen Gründen ergibt sich damit für die abhängige Variable „Betriebswirtschaft“ ein positiver Einfluss durch die Wahl der Organisationsform „eigenbetriebsähnliche Einrichtung“.

Erkenntnissen aus älteren Untersuchungen (PÜTTNER 1984; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 502 Rz. 2 ff.) stehen die herausgearbeiteten Ergebnisse für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ entgegen. Wie bereits bei den Variablen zuvor schneidet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung

am besten ab. Ihr folgt die AöR und an dritter Stelle der Regiebetrieb. Damit ist das „operative Grünflächenmanagement“ in der Form des Regiebetriebs am schlechtesten durch die Kommune zu steuern und liegt hinter dem Ergebnis der AöR und der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung. Durch den direkten Durchgriff des Hauptverwaltungsbeamten als oberstem Dienstherrn des Regiebetriebs und der bereits beschriebenen vollwertigen Eingliederung in die Verwaltungsstrukturen wäre zu erwarten gewesen, dass der Regiebetrieb im Bereich der „Steuerung und Kontrolle“ am besten abschneidet. Stattdessen liegt er noch hinter der AöR, die sich durch die rechtlichen Rahmenbedingungen dem direkten Einfluss der kommunalen Verwaltung entzieht.

Wie bei allen durchgeführten Analysen ist aufgrund der Datenbasis mit Blick auf die zahlenmäßige Verteilung der Rechtsformen, eine Unschärfe durch die geringe Anzahl teilnehmender eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen und AöRs grundsätzlich nicht auszuschließen, auch wenn diese Verteilung den Verhältnissen in der Grundgesamtheit der NRW-Kommunen entspricht. Innerhalb der Erhebung bezog sich die Variable „Steuerung und Kontrolle“ aber nur teilweise auf hierarchische Führungsstrukturen der Organisation. Für die Bewertung relevant waren überdies Aspekte des rechtsverbindlichen Handelns, die Einhaltung kommunaler Ziele und der politisch motivierten Einflussnahme auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“. Durch diese zusätzlichen Parameter verlieren die organisatorischen Merkmale und die Durchgriffsmöglichkeiten der Verwaltungsspitze ihre absolute Bedeutung. Diese Verlagerung des Fokus kann das unerwartete Ergebnis des Regiebetriebs begründen.

Bei der Interpretation der Ergebnisse zur Variablen „Steuerung und Kontrolle“ ist daneben zu berücksichtigen, dass die sich ergebende Differenz zwischen den Ergebnissen deutlich unter den bisher vorgestellten Abweichungen der Variablen „Fachliche Anforderungen“ und „Betriebswirtschaft“ liegen. Zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb ergibt sich eine Differenz von 7,3 % der Punktspanne. Zur AöR beträgt die Differenz 3,7 %. Zwischen dem Regiebetrieb und der AöR lag die Differenz ebenfalls bei 3,7 %. Die Unterschiede waren damit weniger stark ausgeprägt, als bei den bisher diskutierten Variablen.

Allerdings ergeben sich bei einer vergleichenden Betrachtung der Organisationsformen Ansätze, durch die das Abschneiden erklärt werden kann. Der Unterschied zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR ergibt sich hinsichtlich der Steuerung durch die rechtliche und organisatorische Eigenständigkeit der AöR. Der direkte Durchgriff durch den Hauptverwaltungsbeamten oder der Einfluss durch politische Gremien ist gehemmt und i. d. R. durch die Unternehmenssatzung zu sichern. Dagegen bestehen für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung abgegrenzte organisatorische und wirtschaftliche Strukturen. Die Zuordnung eines Betriebsausschusses ermöglicht den politischen Einfluss. Der Hauptverwaltungsbeamte bleibt oberster Dienstherr, weil eine rechtliche Eigenständigkeit fehlt. Damit entspricht das Ergebnis zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR der Argumentation in der Literatur (ALTENMÜLLER 1984, S. 61 ff. EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 98).

Dem entgegen steht das schlechte Abschneiden des Regiebetriebs, was aus o. g. Gründen so nicht zu erwarten war. Die zusätzliche Auswertung der Indikatoren der Variablen im Rahmen einer Detailbetrachtung der Mediane zeigt, dass es hinsichtlich der Indikatoren „Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien“ sowie „Einflussnahme für politische Ziele“ keine entscheidenden Unterschiede zwischen den drei Organisationsformen gibt. Gravierender erscheinen die unterschiedlichen Ergebnisse der Indikatoren „Bindung an die Kommune“, „Einhaltung rechtlicher Vorgaben“ und „Einhaltung kommunaler Ziele“.

Beim Indikator „Bindung an die Kommune“ schneidet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung am besten ab. Die Differenz zum Regiebetrieb beträgt 4,2 % der Punktspanne. Zur AöR weist die eigenbetriebsähnliche Einrichtung eine Differenz von 6,25 % der Punktspanne auf. Damit besteht für die AöR eine geringere Bindung an die Kommune, als für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung und den Regiebetrieb. Das entspricht den in der Literatur beschriebenen

Erkenntnissen (vgl. Kapitel 2.3.4) Abweichend davon schneidet der Regiebetrieb schlechter ab, als die eigenbetriebsähnliche Einrichtung. Beide Organisationsformen besitzen keine eigene Rechtspersönlichkeit und sind faktisch Teile der Kommunalverwaltung. Trennend wirkt die herausgehobene Stellung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung durch die wirtschaftliche und organisatorische Abgrenzung. Das bessere Abschneiden der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung kann darin begründet sein, dass hierdurch eine stärkere Wahrnehmung des Bereichs innerhalb der Gesamtverwaltung und durch die Verwaltungsführung erfolgt. Gleichzeitig besteht durch die vollständige Anwendung des Eigenbetriebsrechts der Einfluss durch einen Betriebsausschuss, der sich speziell mit den Inhalten und Anforderungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung beschäftigt. Die Anliegen des Regiebetriebs sind dagegen i. d. R. themenbezogen auf unterschiedliche Ausschüsse der Kommune verteilt. Dies könnte zu dem erhobenen Ergebnis geführt haben, dass die eigenbetriebsähnliche Einrichtung stärker an die Kommune gebunden ist.

Deutlich ausgeprägter sind gemäß den erhobenen Daten, die Defizite des Regiebetriebs bei der Einhaltung rechtlicher Vorgaben. Während sich die eigenbetriebsähnliche Einrichtung und die AöR hier stark annähern und nur eine Differenz von 1,56 % der Punktspanne aufweisen, beträgt der Abstand zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb 6,25 % der Punktspanne. Wie bereits ausgeführt wurde, sollte die Einhaltung rechtlicher Vorgaben für alle Unternehmen bindend sein. Daher kann die bestehende Differenz im Rahmen dieser Arbeit nicht fundiert erklärt werden. Es bedarf zukünftig weiterer Untersuchungen. Im Hinblick auf die Ergebnisse zum finanziellen Ausgleich zusätzlich übertragener Leistungen könnte der Grund für die Nichteinhaltung rechtlicher Vorgaben darin begründet sein, dass durch eine unzureichende Ausstattung und Schulung der Mitarbeiter die rechtlichen Standards nicht eingehalten werden können. Im Zuge quantitativ steigender Anforderungen könnte es bei der Aufgabenerledigung zu rechtlich relevanten Leistungsdefiziten kommen, weil die verfügbaren Ressourcen nicht ausreichend zur Verfügung stehen. Beim Ausgleich zusätzlicher Leistungen liegt der Regiebetrieb an letzter Stelle, während die AöR und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung das gleiche Ergebnis erreichen. Die auseinander klaffende Schere zwischen Aufgabenzuwachs und fehlenden Ressourcen erscheint daher bei Regebetrieben am stärksten ausgeprägt.

Abweichungen zwischen den drei Organisationsformen ergeben sich hinsichtlich der Einhaltung kommunaler Ziele. Die Differenz zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR liegt bei 10,7 % der Punktspanne. Zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb beträgt die Differenz 14,3 % der Punktspanne. Argumentativ ergibt sich für eine Einordnung der Ergebnisse wieder der Verweis auf den fehlenden Ausgleich zusätzlicher Leistungen, die wegen fehlender Ressourcen ggf. nicht in der Qualität unterhalten werden können wie es durch die Kommune gewünscht wird. Ein empirischer Beleg im Rahmen dieser Ausarbeitung ist aber nicht möglich. Grundsätzlich ergeben sich für die Variable „Steuerung und Kontrolle“ Einflüsse durch die Wahl der Rechts- und Organisationsform.

Nur eine geringe Ausprägung von Unterschieden ergibt sich bei der Variablen „Führung und Organisation“. Die Differenz beträgt zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb 3,4 %. Zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR liegt die errechnete Differenz bei 4,7 % der Punktspanne. Der Regiebetrieb liegt mit einer Differenz von 1,3 % nah am Ergebnis der AöR. Bei den Differenzen handelt es sich im Vergleich zu den anderen abhängigen Variablen um die geringsten Abweichungen. Für diesen Bereich kann festgestellt werden, dass sich übergreifend für alle Organisationsformen ein eher homogenes Bild ergibt und der Einfluss der Rechts- und Organisationsform als gering bezeichnet werden kann. Für alle drei Organisationsformen besteht die Möglichkeit einer innerbetrieblichen Ausgestaltung zur Anwendung des Arbeits- und Dienstrechts, der Mitarbeiterführung, -motivation und -struktur sowie zu Regelungen der Mitbestimmung. Dienstrechtlich ergeben sich nur geringe Unterschiede, weil die Regelungen des TVöD übergreifend Anwendung finden.

Die weiteren Indikatoren sind weniger abhängig vom rechtlichen Rahmen der Organisationsform, als vielmehr von den individuellen Eigenschaften und Merkmalen der Führungskräfte. Die daraus entstehende Unternehmenskultur prägte die Ergebnisse der Organisationsformen bei den Indikatoren und letztlich damit der Variablen „Führung und Organisation“. Ein Einfluss der Organisationsform auf die Variable kann an dieser Stelle wegen der geringen Ausprägung und den vielen individuellen Einflüssen der Mitarbeiter nicht festgestellt werden. Untersuchungen im Rahmen einer quantitativen Erhebung stoßen hier an ihre Grenzen und wären in künftigen Forschungsvorhaben durch geeignete Formen qualitativer Erhebungsmethoden zu ersetzen. Gleichzeitig wären für differenzierte Ergebnisse auch die Mitarbeiter in die Betrachtung mit einzubeziehen. Dies konnte das gewählte Erhebungsverfahren nicht leisten.

Auch im Bereich der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ wiederholt sich die überwiegende Rangfolge zwischen den Organisationsformen. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung liegt vor dem Regiebetrieb und der AöR. Die Differenz zwischen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und dem Regiebetrieb liegt bei 3,3 % der Punktspanne, der Abstand zwischen eigenbetriebsähnlicher Einrichtung und AöR bei 5,2 % der Punktspanne. Zwischen Regiebetrieb und AöR beträgt die Differenz 2,0 %.

Relevante Unterschiede zwischen den Organisationsformen ergeben sich in der Detailbetrachtung der Ergebnisse der Indikatoren der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“. Während es im Bereich „Reaktionsfähigkeit der Organisation“ bzgl. eines verfügbaren Bewerberfeldes, finanzieller Kompensationsmöglichkeiten für Mehrleistung und Änderungen politischer Verhältnisse keine nennenswerten Unterschiede zwischen den Organisationsformen gibt, zeigen sich diese beim Indikator „Kooperationsmöglichkeiten“. Hier schneidet die eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit einer Differenz von 5 % der Punktspanne zur AöR und mit einer Differenz von 10 % der Punktspanne zum Regiebetrieb am besten ab. Da die interkommunale Zusammenarbeit hier einen breiten Raum einnimmt, kann vermutet werden, dass der Regiebetrieb und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung durch die Einbindung in die Verwaltungsstruktur einen intensiveren Austausch mit anderen Städten und Gemeinden pflegen, als dies durch die eigenständige AöR erfolgt. Dabei kann angenommen werden, dass die eigenbetriebsähnliche Einrichtung durch eine stärkere Unabhängigkeit als sie der Regiebetrieb aufweist, schneller über mögliche Kooperationen entscheiden kann. Einen empirischen Beleg für die Zusammenhänge kann die vorliegende Forschungsarbeit nicht liefern.

Die Ergebnisse zeigen, dass die eigenbetriebsähnliche Einrichtung gegenüber dem Regiebetrieb und der AöR besser mit politischen Gremien zusammenarbeiten kann. Beim entsprechenden Indikator liegt die eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit einer Differenz von 6,3 % vor dem Regiebetrieb und mit 9,4 % vor der AöR. Dies kann insbesondere an der Bildung eines Betriebsausschusses liegen, der durch die langfristige und kontinuierliche Zusammenarbeit mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung besser auf die Bedürfnisse der Organisation eingehen kann. Die Intensität der gemeinsamen Arbeit befähigt zu einer verlässlichen Einschätzung des jeweiligen Partners. Die feste Zuordnung fehlt dem Regiebetrieb. Der AöR fehlt wegen der Eigenständigkeit eine direkte Verbindung zu politischen Gremien. Insbesondere der informelle Austausch kann hierunter leiden, was sich im Rahmen dieser Arbeit aber nicht belegen lässt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es in zahlreichen Themenfeldern durch die Wahl der Organisationsform Einflüsse gibt. Mit punktuellen Abweichungen und unter Berücksichtigung der verfügbaren Datenbasis decken sich die Ergebnisse dieser Arbeit mit bereits vorhandenen Erkenntnissen zu bestehenden Zusammenhängen. Der Wahl der Rechts- und Organisationsform kommt für die Leistungserbringung eine Bedeutung zu. Nachgelagerte Forschungsprojekte sollten den Grad der Bedeutung erforschen und durch die Anwendung qualitativer Erhebungsmethoden die soziale Komponente im Bereich der Führung und der Mitarbeitermotivation intensiver einfließen lassen. Im Sinne einer iterativen Erarbeitung eines

ganzheitlichen Bewertungsverfahrens sollte durch die kontinuierliche Optimierung des vorgestellten Bewertungsverfahrens ein statistischer Nachweis der Einflüsse der Organisationsform ermöglicht werden. Durch die Ergebnisse könnten Entscheidungsträger in strategischen Fragen der Organisation auf belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen und ihre Entscheidungen absichern.

5.5 Einflüsse der unabhängigen Variablen auf den „betrieblichen Erfolg“

Die Bedeutung unabhängiger Variablen für den „betrieblichen Erfolg“, also die auf das „operative Grünflächenmanagement“ wirkenden „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5), wurde durch die Anwendung der binären logistischen Regression untersucht. Für die abhängigen Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“ sowie „Steuerung und Kontrolle“ konnten keine statistisch nachweisbaren Einwirkungen festgestellt werden. Für die Variable „Betriebswirtschaft“ ergab sich, wie auch für die Gesamtheit des „betrieblichen Erfolgs“, eine signifikante Korrelation mit der Anzahl der Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens (vgl. Kapitel 4.2.2).

Demnach verbessert sich der Erfolg des „operativen Grünflächenmanagements“, wenn die Zahl der Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens steigt. Hinsichtlich der positiven Wirkung öffentlicher Grün- und Freiräume, die stark von der Leistungsfähigkeit der unterhaltenden Organisation abhängig sind (vgl. Kapitel 2.4.2 und 2.4.3), entspricht das Ergebnis der in der Literatur angeführten Argumentation. Danach können weiche Standortfaktoren wie bspw. die Lebensbedingungen einer Stadt, deren Image und die Qualität des Wohnumfeldes bei der Standortwahl den entscheidenden Mehrwert darstellen, wenn die harten Standortfaktoren bei allen Standortalternativen gleichwertig sind (CORTRIE 2009, S. 42 ff. THIESSEN (Hrsg.) 2005, S. 12 ff.). Der Stellenwert der weichen Standortfaktoren nimmt demnach zukünftig weiter zu, weil insbesondere bei einkommensstarken Bevölkerungsschichten die wenig verfügbare Freizeit steigende Anforderungen an das Lebensumfeld und die Forderung nach attraktiven Freizeitmöglichkeiten in unmittelbarer Nähe begründet (BECKER 2009, S. 18; PECHLANER & BACHINGER (Hrsg.) 2010, S. 54 ff. SALMEN 2001, S. 32). Insbesondere ein positives Stadtbild und ein wertiges Wohnumfeld wirken positiv auf den Wohlfühlfaktor der Bewohner (GRABOW et al. 1995, S. 19 ff.).

Zu den Leistungen der Unternehmen in der Gruppe des Grundstücks- und Wohnungswesens gehören die Vermietung und Verpachtung von Grundstücken und Gebäuden, die Vermittlung und Verwaltung von Immobilien für Dritte und der Kauf und Verkauf von eigenen Immobilien (DESTATIS- STATISTISCHES BUNDESAMT 2017, S. 4). Die angebotenen Dienstleistungen profitieren von einer hohen Nachfrage nach Grundstücken, Miet- und Kaufimmobilien. Dabei kann angenommen werden, dass die Unternehmen sich mit ihrer Betätigung auf Städte und Gemeinden konzentrieren, bei denen durch eine entsprechende Nachfrage der Angebote eine ausreichende Aussicht auf auskömmliche Umsätze bzw. Gewinne besteht. Das Verhalten kann aus dem Streben privatwirtschaftlicher Unternehmen abgeleitet werden, was innerhalb der Literatur in vielfältiger Weise beschrieben wird (HAUSER 1987, S. 78; MANN & PÜTTNER (Hrsg.) 2011, S. 213 ff.). Empirisch kann diese Annahme nicht belegt werden.

Der signifikante Zusammenhang zwischen einer hohen Zahl von Dienstleistern im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens in den Kommunen und dem „betrieblichen Erfolg“ des jeweiligen „operativen Grünflächenmanagements“ begründet sich in der Qualität der Grün- und Freiflächenunterhaltung. Durch eine qualitativ gute Leistung der zuständigen Organisationseinheit werden ein gepflegtes Stadtbild und ein attraktives Wohnumfeld sichergestellt. Eine ausgeprägte und fachgerecht unterhaltene Grünstruktur kann unterschiedliche stadthygienische, klimatische und ästhetische Funktionen im urbanen Raum erfüllen (vgl. Kapitel 2.4.1). Hierfür ist die Arbeit des kommunalen Grünflächenmanagements von zentraler Bedeutung (RICHTER 1981, S. 22 ff.). Insbesondere durch die wertsteigernde

Wirkung von gepflegten Grün- und Freiflächen (SCHÄFFER 2016) kann der Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit des „operativen Grünflächenmanagements“ und der Aktivität der Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens erklärt werden. Neben einer entsprechenden Nachfrage durch interessierte Gewerbe- und Wirtschaftsbetriebe und privaten Investoren können Objekte besser vermarktet werden.

Im Konkurrenzkampf um Ansiedlungen im Wirtschafts- und Wohnbereich müssen sich die Städte und Gemeinden verstärkt gegen die Mitbewerber durchsetzen und sich durch die Verbesserung der individuellen Standortbedingungen abgrenzen (BALDERJAHN 2000, S. 7 f. BECKER 2009, S. 18; GRABOW et al. 1995, S. 216). Es ist fraglich, ob der „betriebliche Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ eine Folge der Ansiedlung der beschriebenen Dienstleistungsbetriebe ist. Der oben dargestellten Argumentation folgend erscheint es sich eher umgekehrt zu verhalten. Durch eine fachgerechte und qualitative Leistung in der Grünflächenpflege können die Merkmale der Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort gestärkt werden. Das Ergebnis zeigt, dass erfolgreiche Organisationen des kommunalen Grünflächenmanagements die Entwicklung der Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens positiv unterstützen. Ein vermehrter Zuzug der o. g. Zielgruppe in die Kommune kann damit die Ansiedlung von Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens auslösen. Der Fokus liegt hierbei auf dem öffentlich sichtbaren Ergebnis der durchgeführten Grünunterhaltung. Es beeinflusst die Entwicklung der Unternehmensstruktur im Grundstücks- und Wohnungswesen, die darüber hinaus als Indikator für die Ausprägung ansiedlungswilliger Unternehmen und Privatpersonen interpretiert werden kann.

Dieser Argumentation folgend liefern die durchgeführten Untersuchungen keine signifikanten Einflüsse, die sich auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ auswirken. Damit besitzen die in den Städten und Gemeinden vorherrschenden harten und weichen Standortfaktoren für die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ keine Bedeutung. Dies unterscheidet das kommunale Grünflächenmanagement von privaten Unternehmen, die anhand von Standortfaktoren die Vor- und Nachteile einer Kommune für ihre Entwicklung abwägen (OTTMANN & LIFKA 2016, S. 8 f.). Die abschließende Klärung der Frage, ob die Zahl der Unternehmen im Bereich des Grundstücks- und Wohnungswesens das „operative Grünflächenmanagement“ beeinflusst oder ob sich der Sachverhalt umgekehrt darstellt, kann innerhalb der vorliegenden Forschungsarbeit nicht abschließend geklärt und belegt werden. Ebenfalls erfolgt an dieser Stelle keine Betrachtung anderer Einflüsse wie bspw. der Leistung anderer operativer Einheiten, die neben dem kommunalen Grünflächenmanagement Anteil an dem Umstand haben, die weichen Standortfaktoren positiv zu beeinflussen. Denn die Erhebung hat gezeigt, dass in den meisten teilnehmenden Organisationen das „operative Grünflächenmanagement“ nur eine Sparte oder einen gleichberechtigten Teilbereich innerhalb des „Betriebs“ darstellt. Aufgabenbereiche wie bspw. die Straßenreinigung, leisten ebenfalls einen Beitrag zu einem positiven Stadtbild, der aber hinsichtlich seiner Wertigkeit gegenüber den Leistungen des „operativen Grünflächenmanagements“ nicht abgegrenzt werden kann. Das Ergebnis bietet einen Ansatz für nachfolgende Forschungen, die sich mit der Operationalisierung des Einflusses und den Auswirkungen der Grünflächenpflege auf die Qualität der weichen Standortfaktoren befassen sollten. Daraus entwickelte Bonitierungsverfahren könnten in einem weiteren Schritt in das ganzheitliche Bewertungsverfahren integriert werden.

Letztlich zeigt das Ergebnis, dass das „operative Grünflächenmanagement“ nicht ausschließlich als freiwillige Leistung der Daseinsvorsorge eingestuft werden darf. Für die kommunale Entwicklung hat eine fachgerechte Grünflächenpflege eine nachgewiesene Bedeutung. Die aus der Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben und dem Wachstum der Bevölkerung generierten Einnahmen sind anteilig der Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“ zuzuschreiben. Beschneidet der Träger der Grünflächenunterhaltung die finanziellen und personellen Ressourcen der operativen Einheit, können durch Qualitätsverluste der öffentlichen Grün- und Freiräume langfristig Imagenachteile entstehen. Im Wettbewerb mit anderen Städten und

Gemeinden stellt sich die Kommune damit selber in eine schlechtere Ausgangsposition, wenn sie durch das Vorliegen harter Standortfaktoren die Defizite nicht ausreichend kompensieren kann. Die positiven Auswirkungen der Grünunterhaltung und die daraus resultierenden Entwicklungspotenziale unterstreichen zudem die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Bewertungssystems des „operativen Grünflächenmanagements".

5.6 Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs"

Ein letzter Teil der Untersuchung erforscht die Wechselwirkungen zwischen den abhängigen Variablen des entwickelten ganzheitlichen Bewertungssystems zum „betrieblichen Erfolg" des „operativen Grünflächenmanagements". Dazu wurden die Variablen im Rahmen einer deskriptiven Analyse auf bestehende Wechselwirkungen überprüft. Daneben wurden signifikante Korrelationen zwischen den Variablen unter Anwendung von SPSS identifiziert. Ziel der Untersuchung war die Bestätigung der Hypothese, dass eine positive oder negative Ausprägung einer abhängigen Variablen auch Auswirkungen auf andere Variablen hat und diese damit in ihrem Ergebnis beeinflussen.

Bereits durch die deskriptive Analyse der Variablen kann ein Zusammenhang aufgezeigt werden. Der direkte Vergleich der Cluster der Teilnehmer mit hoher und niedriger Punktzahl (vgl. Kapitel 4.2.3) verdeutlichte, dass Wechselwirkungen zwischen den Variablen bestehen. Erfolgreiche Teilnehmer schneiden bei allen Variablen mit guten Ergebnissen ab, während Teilnehmer mit schlechten Ergebnissen diese bei allen Variablen aufwiesen. Die Ergebnisse zeigen sich unabhängig davon, auf welche Variable das Cluster angewendet wird. Das Ergebnis der Untersuchung lässt sich auf die Aussage zuspitzen, dass eine Kommune entweder in allen Bereichen gut oder schlecht abschneidet. Damit beeinflussen sich die abhängigen Variablen untereinander jeweils in gleicher Wirkungsrichtung positiv oder negativ. Die Ergebnisse der deskriptiven Auswertung werden durch die Resultate der Korrelationsanalyse bestätigt. Diese zeigt, dass der überwiegende Teil der Variablen untereinander signifikant korreliert. Allerdings ergeben sich unterschiedliche Effektstärken. Lediglich zwischen der Variablen „Betriebswirtschaft" und „Flexibilität und Eigenständigkeit" kann keine signifikante Korrelation nachgewiesen werden.

Bei der Interpretation der Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass durch die Zusammensetzung des Teilnehmerfeldes der Anteil der repräsentierten Regiebetriebe deutlich überwiegt und die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zusammen mit der AöR einen geringeren Anteil an den Ergebnissen einnimmt. In Summe stellen die Organisationsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit den weitaus größten Anteil der Stichprobe dar [41]. Eine Auswertung der Cluster der schlechtesten und besten Teilnehmer unterteilt in die drei Organisationsformen wäre für eine detaillierte Betrachtung wünschenswert gewesen, war wegen der geringen Anzahl absoluter Teilnehmer im Cluster „eigenbetriebsähnliche Einrichtung" und „AöR" aber nicht realisierbar. Im Sinne der Betrachtung einer max. Stichprobengröße wurden daher aller Organisationsformen zusammen analysiert. Vor dem Hintergrund der Ähnlichkeit der Ergebnisse bei der Auswertung des Gesamtergebnisses nach Organisationsformen (vgl. Abbildung 66) und dem ausschließlichen Vorliegen öffentlich-rechtlicher Unternehmensformen erscheint das gewählte Vorgehen vertretbar. Ergebnisse beziehen sich damit aber vornehmlich auf Organisationsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit und mit Organisationsstrukturen der Regiebetriebe.

Bei der statistischen Auswertung ergeben sich die stärkste Ausprägung einer signifikanten Korrelation zwischen der Variablen „Führung und Organisation" und „Flexibilität und

[41] Die Anzahl für die Regiebetriebe schwankt je nach Variable zwischen 41 und 47 Unternehmen, bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen fließen zwischen 7 und 9 Teilnehmer in die Betrachtung ein und die AöR ist mit 4 bis 6 Kommunen vertreten (vgl. Tabelle 37).

Eigenständigkeit“ (Korrelationskoeffizient entspricht 0,667). Das bedeutet, dass eine gute Führung einhergehend mit einer guten Organisation des „operativen Grünflächenmanagements“ und einer starken Identifikation der Mitarbeiter zu einem höheren Grad der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ der Organisationseinheit führt. Den Zusammenhang zwischen einem erfolgreich arbeitenden Betrieb, der betrieblichen Organisationsstruktur, den individuellen Führungsqualitäten und der Mitarbeiteridentifikation findet man in der Literatur (ULRICH & FLURI 1988, S. 17; WELGE 1987, S. 15; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 512 Rz. 44). Für den Bereich des flexiblen und eigenständigen Handelns bestätigt das Ergebnis damit die bestehenden Ansätze.

Die Variable „Führung und Organisation“ beschreibt inhaltlich u. a. die interne Unternehmenskultur, also den Führungsansatz, die Führungskompetenzen, die Mitarbeitermotivation und –struktur und die Möglichkeiten der Mitbestimmung. Die „Flexibilität und Eigenständigkeit“ bezieht sich hingegen auf die Möglichkeiten der Kooperation und die Reaktions- und Anpassungsfähigkeit. Gemäß den vorliegenden Ergebnissen schafft eine starke Führung demnach die erforderlichen organisatorischen und mitarbeiterbezogenen Rahmenbedingungen, um betrieblich in erforderlicher Weise auf sich ändernde Bedingungen reagieren zu können. Es kann vermutet werden, dass fachlich kompetente Führungskräfte daneben mehr Vertrauen durch die ihnen übergeordnete Verwaltungsführung erhalten und dadurch in ihrem Handeln freier und flexibler sind. Das könnte sie gegenüber den Führungskräften unterscheiden, bei denen eine belastete Vertrauensbasis zwischen den Hierarchieebenen vorherrscht, was eine ausgeprägte und einschränkende Kontrolle begründet (HAUSER 1987, S. 89). Gleichzeitig kann vermutet werden, dass durch die aktive Entwicklung der Mitarbeiterstruktur und die Einbindung der Mitarbeiter, die Führungskraft auf eine breitere interne Unterstützung und eine aktive Beteiligung der Beschäftigten bei der schnellen und konfliktfreien Umsetzung von Maßnahmen zurückgreifen kann.

Den individuellen Fähigkeiten der Betriebsführung (SCHRAFFER 1993, S. 49) und der daraus resultierenden optimierten Organisation des „operativen Grünflächenmanagements“ kommt, wie auch der Einbindung der Mitarbeiter, eine wesentliche Bedeutung zu. Die Thematik bewegt sich damit in nicht unerheblichem Maße im Fachgebiet der Soziologie. Während die durchgeführte quantitative Datenerhebung organisatorische Regelungen und Abläufe gut erfassen kann, erscheinen für die intensivere Auseinandersetzung mit den individuellen sozialen Fähigkeiten von Führungskräften im Grünflächenmanagement die Möglichkeiten dieses Verfahrens begrenzt (vgl. Kapitel 3.2). Es ist anzunehmen, dass die sozialen Komponenten eine innerbetrieblich wichtige Rolle einnehmen, die innerhalb dieser Ausarbeitung nicht aufgezeigt werden kann. Weitere Forschungen sollten daher durch die Anwendung von Verfahren der qualitativen Sozialforschung die soziale Interaktion in Organisationen des kommunalen Grünflächenmanagements beleuchten.

Unter Berücksichtigung der Grenzen des angewendeten Erhebungsverfahrens sind auch die weiteren signifikanten Zusammenhänge zu interpretieren, bei denen die soziale Interaktion der Beteiligten aus den beschriebenen Gründen nicht in die Bewertung eingehen kann. Hierzu gehört die Interpretation der Wechselwirkungen zwischen den Variablen „Steuerung und Kontrolle“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“. Zwischen ihnen konnte der zweithöchste signifikante Korrelationskoeffizient (entspricht 0,575) festgestellt werden. Entgegen den in der Literatur beschriebenen Ausführungen zum gegensätzlichen Verhalten zwischen der „Steuerung und Kontrolle“ durch den Träger der kommunalen Organisation und der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ der Organisation selbst, dem sog. Organisationsdilemma (HOPPE et al. (Hrsg.) 2007, S. 215 ff. KLAGES 1977, S. 45 f.), zeigen die Ergebnisse der Korrelationsanalyse, dass auch die Variable „Steuerung und Kontrolle“ mit der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ positiv korreliert. Das bedeutet, dass die Verwaltungsführung ebenfalls einen positiven Einfluss auf die „Flexibilität und Eigenständigkeit“ der organisatorischen Einheit des kommunalen Grünflächenmanagements hat.

Hierin besteht ein scheinbarer Widerspruch zum beschriebenen Organisationsdilemma und damit eine Abweichung der Ergebnisse von der allgemeinen Einschätzung in der Literatur. Ein Ausgleich der Interessen hinsichtlich der Eigenständigkeit des Betriebs und der Kontrolle durch die Kommunalverwaltung kann durch die Wahl der Rechts-und Organisationsform geschaffen werden (MÜLLER 1993; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 502 Rz. 2 ff.). Da es sich sowohl bei den Regiebetrieben als auch bei den eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen um Teile der Kommunalverwaltung handelt, die sich nur durch den Grad ihrer wirtschaftlichen und organisatorischen Eigenständigkeit unterscheiden, aber in beiden Fällen direkt den Hierarchieebenen der Kommune unterworfen sind (vgl. Kapitel 2.3.1 und 2.3.3), greifen die Aussagen zum Organisationsdilemma an dieser Stelle nicht.

Die Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ und „Steuerung und Kontrolle“ stehen nicht im Gegensatz zueinander, weil die steuernde und kontrollierende Instanz der Verwaltungsführung gleichzeitig eine führende und organisierende Hierarchieebene des kommunalen Grünflächenmanagements ist (WESTERMANN & CRONAUGE 2006, S. 89 ff. WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 120 Rz. 46). Durch diese Doppelfunktion ergibt sich eine Übereinstimmung des betrieblichen Handelns mit den kommunalen Vorgaben. Steuernde oder kontrollierende Maßnahmen, welche das betriebliche Handeln einschränken, sollten sich demnach nicht ergeben. Als Teil der Kommunalverwaltung ist die Führungsebene des „operativen Grünflächenmanagements“ der Verwaltungsführung unterstellt und ihr gegenüber weisungsgebunden. Damit ist gewährleistet, dass sich die kommunalen Vorgaben im Führungsverhalten widerspiegeln (JANSON 1980, S. 151 f.). Infolge des bereits beschriebenen dominierenden Anteils von Organisationsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit erklärt sich damit die positive Korrelation der beiden Variablen „Steuerung und Kontrolle“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“.

Inhaltlich bezeichnet die Variable „Steuerung und Kontrolle“ durch die Auswahl der Indikatoren die Bindung an die Kommune, die Einhaltung rechtlicher Vorgaben und kommunaler Ziele sowie die Einflüsse kommunalrechtlicher Gremien und politischer Ziele (vgl. Kapitel 3.3.4). Für alle genannten Indikatoren erscheint die Implementierung innerhalb der Führungsebenen des „operativen Grünflächenmanagements“ durch die beschriebene starke Verflechtung mit der Kommunalverwaltung logisch. Das bedeutet, dass Führungskräfte, die loyal gegenüber der Verwaltung agieren, keine oder nur geringe Steuerungs- und Kontrollmaßnahmen erfahren. Die Bedeutung der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ erfährt letztlich bzgl. ihrer Bedeutung für den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ bei der betrachteten Organisationsform eine Angleichung an die Variable „Führung und Organisation“.

Dass es sich bei den beiden Variablen nicht um konkurrierende Gegenspieler handelt, zeigen die Ergebnisse zu den Wechselwirkungen zwischen den Variablen „Führung und Organisation“ und „Steuerung und Kontrolle“. Beide korrelieren signifikant miteinander und weisen den dritthöchsten Korrelationskoeffizienten (entspricht 0,532) auf. Damit hat eine enge Bindung der Organisationseinheit des „operativen Grünflächenmanagements“ positive Auswirkungen auf die Ausprägung der Variablen „Führung und Organisation“. Das Ergebnis entspricht den Erwartungen, die sich aus der organisatorischen Zuordnung des „operativen Grünflächenmanagements“ in die Ämterstruktur der Kommunalverwaltung ergeben. Es bestätigt auch die Ausführungen innerhalb der Literatur. Hier wird angeführt, dass zwischen der Verantwortung der Betriebsleitung und der Kontrolle durch den Träger eine klare Abgrenzung vorhanden sein sollte, um die verschiedenen Ziele der eigenständigen Führung im Sinne einer erfolgreichen betrieblichen Entwicklung und der Kontrolle durch die Kommune zur Bindung der Organisation auszugleichen. Dies ist bei Regie- und Eigenbetrieben nicht gegeben (HAUSER 1987, S. 34; WURZEL et al. (Hrsg.) 2010, S. 503 ff.). Die Aussagen können durch die vergleichbaren Strukturen auf die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen übertragen werden. Letztlich zeigen auch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung diese fehlende Abgrenzung zwischen den Variablen „Führung und Eigenständigkeit“ und „Steuerung und Kontrolle“.

In diesem Sinne sind auch die signifikanten Korrelationskoeffizienten der Variablen „Fachliche Anforderungen“ mit den beiden Variablen „Führung und Organisation“ (entspricht 0,482) und der Variablen „Steuerung und Kontrolle“ (entspricht 0,519) zu bewerten. Die Wirkung der Kommune erreicht hier eine größere Effektstärke auf die fachspezifischen Indikatoren, als dies durch den Einfluss der Führung des „operativen Grünflächenmanagements“ erreicht wird. Der Einfluss von Instanzen der Kommunalverwaltung erscheint damit größer, als von den direkten Hierarchieebenen der Organisation. Argumentativ greifen die vorgenannten Ausführungen zur fehlenden Trennung von Verantwortung für Führungsentscheidungen und Kontrolle, was auf die oben beschriebene, enge organisatorische Bindung zurückzuführen ist. Es kann vermutet werden, dass durch einen hohen Stellenwert des „operativen Grünflächenmanagements“ innerhalb der Kommunalverwaltung und eine fachgerechte Führung des Bereichs die Qualität der Aufgabenerledigung steigt, weil die Bedürfnisse für die Leistungserbringung in der Grünflächenpflege durch die Verantwortlichen erkannt werden und die Bereitschaft zur Unterstützung und Entwicklung des Aufgabengebiets ausgeprägt ist.

Die weiteren Wechselwirkungen, die sich aus dem Zusammenspiel der abhängigen Variablen ergeben, weisen bis auf die Einflüsse zwischen den Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ und „Betriebswirtschaft“ signifikante Korrelationskoeffizienten auf, die aber nur eine geringe Effektstärke besitzen. Eine detaillierte Betrachtung der gegenseitigen Beeinflussung erscheint aufgrund des geringen Effekts nicht zielführend. Es bleibt aber infolge der ermittelten Ergebnisse grundsätzlich festzuhalten, dass bis auf die beschriebene Ausnahme alle unabhängigen Variablen untereinander signifikant korrelieren und sich damit in ihrer Wirkung gegenseitig beeinflussen. Den meisten Einfluss hat dabei die Variable „Steuerung und Kontrolle“, die bei insgesamt drei abhängigen Variablen einen signifikanten Einfluss mit einer hohen Effektstärke aufweist. Ihr folgt die Variable „Führung und Organisation“, die den höchsten Korrelationskoeffizienten in Verbindung mit der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ erreicht. Dass die Variable „Steuerung und Kontrolle“ und damit der Einfluss der Kommunalverwaltung bzw. der Verwaltungsführung innerhalb des organisatorischen Rahmens des Regiebetriebs die größte Ausprägung besitzt, könnte als unterstützendes Indiz für die Annahmen von HAUSER (1987, S. 89) gewertet werden, der von einem Misstrauen gegenüber den Mitarbeitern der Kommunalverwaltung spricht.

Keine bedeutende Rolle spielen im System der Wechselwirkungen die betriebswirtschaftlichen Aspekte. Die Korrelationskoeffizienten mit den Variablen „Führung und Organisation“ (entspricht 0,353), „Steuerung und Kontrolle“ (entspricht 0,378) und „Fachliche Anforderungen“ (entspricht 0,407) sind signifikant, aber nur mit geringer Effektstärke. Bemerkenswert ist, dass sich die Variablen „Steuerung und Kontrolle“ und „Führung und Organisation“ in ihrer Wirkung auf die Variable „Betriebswirtschaft“ nur in geringem Maße unterscheiden und die Variable „Fachliche Anforderungen“ gegenüber den beiden anderen einen deutlich größeren Einfluss auf den betriebswirtschaftlichen Erfolg hat. Das wirtschaftliche Handeln des „operativen Grünflächenmanagements“ im Sinne einer werterhaltenden Pflege wird damit insbesondere durch die fachliche Qualität der Leistungserbringung geprägt (GÄLZER 2001, S. 389 f.). Hierbei muss berücksichtigt werden, dass sich die betriebswirtschaftlichen Indikatoren maßgeblich an den Belangen einer fachgerechten und werterhaltenden Grünflächenunterhaltung orientieren. Neben dem Einsatz spezifischer Management-Werkzeuge bezieht sich dies insbesondere auf die angemessene Finanzierung der Unterhaltung (ESCHENBRUCH 2012, S. 3) und eine abgestimmte Investition in den Maschinen- und Gerätepark (DÖRPMUND et al. (Hrsg.) 2008, S. 31 f.). Der Zusammenhang zwischen den beiden Variablen liegt damit auf der Hand, weil die Verfügbarkeit der Ressourcen eine wesentliche Voraussetzung zur Erbringung einer qualitativ hochwertigen Leistung ist (GÄLZER 2001, S. 389 f.). Legt man an die Wirtschaftlichkeit den Maßstab der Kostenreduktion wie dies beim kennzahlengestützten Benchmark der überörtlichen Prüfung erfolgt, muss vermutet werden, dass sich der Korrelationskoeffizient verringert oder eine

negative Ausprägung annimmt, weil fehlende finanzielle Ressourcen zu einer Verschlechterung der Qualität der Leistung führen.

Erwähnenswert ist an dieser Stelle auch, dass es nur zwischen den Variablen „Betriebswirtschaft“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“ keinen signifikanten Effekt gibt, obwohl einzelne Items der Variablen „Flexibilität und Eigenständigkeit“ einen betriebswirtschaftlichen Bezug aufweisen (vgl. Kapitel 3.3.3). Die Interpretation dieses Merkmals kann im Rahmen dieser Ausarbeitung nicht abschließend erfolgen. Zum einen verfolgt die betrachtete Stichprobe aufgrund der dominierenden Organisationsform des Regiebetriebs keine vordringlichen Ziele, die der privatwirtschaftlichen Interessenslage der Gewinnmaximierung entsprechen (EICKMEYER & BISSINGER 2002, S. 10). Damit werden die Möglichkeiten, die sich aus dem flexiblen und eigenständigen Handeln ergeben vermutlich nicht zur Optimierung betriebswirtschaftlicher Belange genutzt. Zum anderen ergeben sich gravierende Defizite im Bereich der Kennzahlenerhebung und –ermittlung. Es muss daher angenommen werden, dass die Ergebnisse der Variablen „Betriebswirtschaft“ stark durch den Umstand der schlechten Datenlage (vgl. Kapitel 4.1.3) geprägt sind und dies die beobachteten Ergebnisse beeinflusst.

Wegen der angespannten Haushaltslage in den Kommunen sollte die Entwicklung einer belastbaren und übergreifend vergleichbaren Kennzahlenbasis in den Kommunen etabliert werden. Hierzu sind entsprechende Leistungsbereiche qualitativ und quantitativ zu definieren. Die zu erfassenden Parameter sind derart zu wählen, dass sowohl die Qualität der Leistung als auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung in die Kennzahlen einfließen. Erst mit dem Vorliegen dieser Voraussetzungen erscheint es sinnvoll, die Variable „Betriebswirtschaft“ in die Betrachtung des „betrieblichen Erfolgs“ einzubeziehen oder ihr im Rahmen einer kennzahlengestützten Bewertung ein absolutes Gewicht bei der Beurteilung des Erfolgs des kommunalen Grünflächenmanagements zu verleihen.

Damit ist der Erfolg des „operativen Grünflächenmanagements“, bezogen auf die Organisationsform der Regiebetriebe, maßgeblich durch das Verhalten der Kommune und den individuellen Fähigkeiten der betrieblichen Führung geprägt. Die Ergebnisse sind wegen der unzureichenden Berücksichtigung von Parametern der sozialen Interaktion dahingehend weiter zu erforschen. Auch die Wechselwirkungen der abhängigen Variablen im Rahmen einer deskriptiven Analyse zwischen den Clustern unterschiedlicher Rechts- und Organisationsformen mit und ohne eigener Rechtspersönlichkeit kann im Rahmen der vorliegenden Arbeit aufgrund der Zusammensetzung der Stichprobe nicht abschließend durchgeführt werden. Die Interpretation der vorgestellten Ergebnisse kann nur anhand der herausgearbeiteten Rahmenbedingungen und bekannter Forschungsergebnisse erfolgen. Eine statistische Absicherung muss durch die Akquise einer repräsentativen Stichprobe und durch die Anwendung qualitativer Erhebungsverfahren im Rahmen der weiteren Forschung erfolgen.

6 Zusammenfassung

Die heutigen inhaltlichen Aufgaben des kommunalen Grünflächenmanagements sind vielfältig und erfordern daher einen differenzierten Blick auf die anzuwendenden organisatorischen Rahmenbedingungen. Viele organisatorische Entwicklungen im Feld der Grünunterhaltung sind geprägt von historischen Entwicklungen und weniger durch die Übertragung von Ergebnissen einer entwicklungsorientierten Forschung (vgl. Kapitel 2.4). Daneben wird die Grünflächenpflege als freiwillige Leistung der Daseinsvorsorge eingestuft und bei der Verteilung finanzieller Mittel oft nicht ausreichend berücksichtigt. Die Problematik wird dadurch verschärft, dass die werterhaltende Pflege der öffentlichen Grün- und Freiräume bei der überörtlichen Prüfung des kommunalen Grünflächenmanagements nicht als Vergleichsbasis herangezogen wird. Die Orientierung an Benchmarks, die eher undifferenziert die Kosten der Unterhaltung auf die Grünstruktur einer Kommune umlegen, schwächt zusätzlich den Stellenwert des öffentlichen Grüns. Die vielfältigen Funktionen der Grünstrukturen im urbanen Raum und die Leistung des kommunalen Grünflächenmanagements für die Lebensqualität der Bewohner werden dabei nur unzureichend berücksichtigt.

Hieran anknüpfend ergaben sich die Hypothesen, dass der Rechts- und Organisationsform hinsichtlich der erfolgreichen Erledigung der gestellten Aufgaben keine beeinflussende Bedeutung zukommt [Hypothese 1]. Dies wurde ergänzt durch die Fragestellungen, ob durch „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“ auf den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ eine positive oder negative Wirkung besteht [Hypothese 2] und ob es zwischen den Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ Wechselwirkungen gibt [Hypothese 3]. Daneben sollte überprüft werden, ob ein auf betriebswirtschaftliche Kennzahlen ausgelegtes Benchmarking trotz der mangelnden Datenverfügbarkeit und der fehlenden Berücksichtigung der komplexen Zusammenhänge innerhalb des kommunalen Grünflächenmanagements als Bewertungssystem geeignet ist [Hypothese 4]. Hieraus wurden Überlegungen zur Herleitung eines ganzheitlichen Bewertungsverfahrens abgeleitet (vgl. Kapitel 3.2).

Grundlage der durchgeführten Forschung war die Analyse der verfügbaren Literatur und die Sondierung verfügbarer Forschungsergebnisse zu den Inhalten der zugrunde liegenden Theorie und ihrer Hypothesen. Aufgrund der Komplexität des Themas wurden hierzu Ausarbeitungen unterschiedlicher Professionen betrachtet. Neben den Besonderheiten der kommunalen Verwaltungsstrukturen (vgl. Kapitel 2.1), den managementbezogenen Themenbereichen der Steuerung von Unternehmen und Organisationseinheiten (vgl. Kapitel 2.2), den organisationsbezogenen Veröffentlichungen über verwendbare Rechtsformen der öffentlichen Hand (vgl. Kapitel 2.32.3) und den qualitativen Inhalten des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 2.4) wurden auch die Erkenntnisse über die Wirkung von Standortfaktoren in die Untersuchung einbezogen (vgl. Kapitel 2.5). Die Ergebnisse im Kapitel „Stand des Wissens“ zeigen, dass sich die Auseinandersetzung mit dem kommunalen Grünflächenmanagement innerhalb der Literatur im Wesentlichen auf die Untersuchung der originären Aufgaben der Grünflächenunterhaltung beschränkt (vgl. Kapitel 2). Die eingeschränkte Betrachtung der rahmengebenden organisatorischen Anforderungen und die Wechselwirkungen organisationsinterner Aspekte führen dazu, dass die vorliegende wissenschaftliche Untersuchung als explorative Forschung angesehen werden kann.

Die Grundgesamtheit für die Datenerhebung bildeten die Organisationen des kommunalen Grünflächenmanagements der 396 Kommunen in NRW. Aus ihnen wurden innerhalb einer Zufallsstichprobe mit Methoden der quantitativen Sozialforschung Daten zum „betrieblichen Erfolg“ erhoben. Dieser setzte sich zusammen aus den Variablen „Fachliche Anforderungen“, „Führung und Organisation“, „Flexibilität und Eigenständigkeit“, „Steuerung und Kontrolle“ und „Betriebswirtschaft“. Durch die Zerlegung der Variablen in Indikatoren und Items wurden aus den jeweiligen Themenfeldern konkrete betriebsspezifische Sachverhalte des kommunalen

Grünflächenmanagements abgefragt. Durch die Operationalisierung der einzelnen Antworten ergaben sich für die abhängigen Variablen des betrieblichen Erfolgs Summen, die den Grad des „betrieblichen Erfolgs“ ausdrückten. Aus der Summe aller Variablen konnte letztlich der „betriebliche Erfolg“ abgelesen werden, der durch die jeweilige teilnehmende Organisation erreicht wurde. Die erreichten Summen wurden im Verlauf der Auswertung innerhalb verschiedener Cluster, wie bspw. gruppiert nach der verwendeten Rechts- und Organisationsform, durch die Anwendung deskriptiver und statistischer Verfahren analysiert (vgl. Kapitel 3.3).

Zur Untersuchung des Einflusses auf den „betrieblichen Erfolg“ der Rechts- und Organisationsformen des „operativen Grünflächenmanagements“ wurden „innere Einflüsse“ und „äußere Einflüsse“ erhoben. Dazu wurden sechs unabhängige Variable definiert, bei denen ein Einfluss von außen auf das kommunale Grünflächenmanagement vermutet wurde. Es handelte sich dabei um die Variablen „Verwaltung“, „Politik“, „Städtebau“, „Wirtschaft“, „Sozialstruktur“ und „Umwelt“. Sie wurden durch die Bildung von Items konkretisiert, die regelmäßig durch das statistische Bundesamt, IT-NRW, den DWD und die Bertelsmann Stiftung allgemein verfügbar erhoben werden. Die verschiedenen statistischen Angaben zu den gebildeten Variablen waren metrisch- oder ordinalskalierte Werte, die teilnehmerübergreifend vergleichbar waren. Ergänzt wurden diese „äußeren Einflüsse“ durch „innere Einflüsse“, die aus der Organisation heraus das Ergebnis hätten beeinflussen können. Sie wurden in Verbindung mit der Erhebung zum „betrieblichen Erfolg“ bei den Teilnehmern abgefragt (vgl. Kapitel 3.4 und 3.5).

Hinsichtlich der Rechts- und Organisationsformenwahl beschränkten sich die Untersuchungen auf den Vergleich des Regiebetriebs, der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung und der AöR. Privatrechtliche Unternehmensformen waren in der Stichprobe nicht enthalten und haben im kommunalen Grünflächenmanagement in NRW keine wesentliche Bedeutung. Die deskriptiven Auswertungen zeigten, dass die Potenziale, die eigenbetriebsähnliche Einrichtungen bieten, einen positiven Einfluss auf die Ergebnisse der abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ haben. Gegenüber den Regiebetrieben und den AöR schnitten die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen deutlich besser ab. Ein modellgestützter statistischer Nachweis des positiven Einflusses über die deskriptive Analyse hinaus war jedoch nicht möglich [Hypothese 1]. Die wesentlichen Unterschiede liegen in der Ausprägung der wirtschaftlichen und organisatorischen Eigenständigkeit und in den Steuerungs- und Kontrollmöglichkeiten der Trägerkommune. Allerdings besteht für die Bestimmung der optimalen Organisationsform weiterer Forschungsbedarf, um die erhobenen Ergebnisse nicht nur deskriptiv zu analysieren, sondern auch durch die Anwendung statistischer Modelle abzusichern.

Keine Wirkung auf den „betrieblichen Erfolg“ konnte für die „inneren Einflüsse“ und „äußeren Einflüsse“ nachgewiesen werden. Die identifizierte signifikante Korrelation der Variablen „Betriebswirtschaft“ und des Gesamtergebnisses des „betrieblichen Erfolgs“ mit der Anzahl von Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens ist weniger die Wirkung des Parameters auf die Arbeit des „operativen Grünflächenmanagements“, als vielmehr eine Wirkung der fachgerechten Grünflächenunterhaltung [Hypothese 2]. Sie führt im Ergebnis zu einer Aufwertung des öffentlichen Raumes, der Verbesserung des Images der Kommune und damit zur Stärkung der weichen Standortfaktoren. Auch wenn Abhängigkeiten zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ und den herrschenden Standortfaktoren nicht gefunden werden konnten, unterstreicht die statistisch signifikante Wechselwirkung zwischen der Leistung des „operativen Grünflächenmanagements“ und der Anzahl von Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens die Bedeutung der Grünflächenunterhaltung für Städte und Gemeinden. Investitionen in das öffentliche Grün sollten daher nicht als freiwillige Leistung der Daseinsvorsorge abgetan, sondern als Anlage in die Zukunft der Kommune als Wohn- und Wirtschaftsstandort verstanden werden (vgl. Kapitel 4.2).

Neben dem signifikanten Einfluss der einen unabhängigen Variablen konnten zwischen den abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“ zahlreiche Wechselwirkungen statistisch nachgewiesen werden. Maßgeblich für eine erfolgreiche Entwicklung ist demnach die Variable „Steuerung und Kontrolle“, die mit drei weiteren Variablen korreliert und dabei eine hohe Effektstärke aufweist. Der höchste Korrelationskoeffizient fand sich zwischen den Variablen „Führung und Organisation“ und „Flexibilität und Eigenständigkeit“, was die Bedeutung der Führung für die Entwicklung der Organisation aufzeigt. Die Ergebnisse spiegeln dabei die Besonderheiten der öffentlich-rechtlichen Organisationsformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit wider. Dazu gehört auch, dass die Korrelationen mit der Variablen „Betriebswirtschaft“ am wenigsten ausgeprägt waren, weil die Organisationsform nicht privatwirtschaftlich handelt. Letztlich zeigen die Ergebnisse, dass die abhängigen Variablen nicht isoliert betrachtet werden dürfen, sondern im Zusammenspiel miteinander den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ begründen [Hypothese 3]. Auch deswegen bedarf es einer neuen ganzheitlichen Bewertung dieses Leistungsbereichs (vgl. Kapitel 4.2.3).

Ein wesentliches Ergebnis der vorliegenden Arbeit ist die Entwicklung eines ganzheitlichen Bewertungssystems, um die Leistung der Organisation des kommunalen Grünflächenmanagements zu beurteilen. Dies ist erforderlich, weil sich im Rahmen der vorliegenden Arbeit das derzeitig praktizierte kennzahlengestützte Bewertungssystem der überörtlichen Prüfung für die Darstellung dieser Leistung als ungeeignet erwiesen hat [Hypothese 4]. Zum einen weil die Qualität der erbrachten Leistung nicht abgebildet werden kann und zum anderen weil die Mehrheit der Kommunen nicht über die erforderliche Qualität der Datengrundlage verfügt. Durch die Kombination der Verwendung qualitativ schwankender Kennzahlen mit Benchmarkwerten, die auf der Basis dieser unzureichenden Datengrundlage ermittelt werden, ergibt sich die Begünstigung einer fortlaufenden Unterfinanzierung des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 4.1.3). Dem wird ein alternatives Bewertungsverfahren gegenübergestellt, welches den Fokus auf fachliche und organisatorische Anforderungen eines kommunalen Grünflächenmanagements verschiebt. Die betriebswirtschaftlichen Aspekte verlieren ihre absolute Bedeutung und basieren auf den Grundsätzen einer werterhaltenden Grünflächenpflege (vgl. Kapitel 2.4.1).

Das ganzheitliche Bewertungsverfahren definiert den „betrieblichen Erfolg“, indem es diesen theoretischen Begriff in fünf Variable unterteilt. Diese werden über die Bildung von Indikatoren und Items derart zerlegt, dass eine Erhebung durch konkrete Fragestellungen und vorgegebene Antwortoptionen durch die Zielgruppe der Erhebung, die Führungskräfte des „operativen Grünflächenmanagements“, erfolgen kann. Die Operationalisierung der Antworten über eine Punkteskala ermöglicht eine übergreifend vergleichbare Benennung des Grades, in dem der „betriebliche Erfolg“ erreicht wird. Neben „Fachlichen Anforderungen“, Inhalten der „Führung und Organisation“, Aspekten der „Flexibilität und Eigenständigkeit“ und der „Steuerung und Kontrolle“, werden zur „Betriebswirtschaft“ personalbezogene und kennzahlenbezogene Daten erhoben. Dabei erhalten die Variablen anhand des gewählten Umfangs der beinhalteten Fragen ein definiertes Gewicht am „betrieblichen Erfolg“. Dies berücksichtigt die inhaltlichen und organisatorischen Besonderheiten des kommunalen Grünflächenmanagements (vgl. Kapitel 3.1.2 und Kapitel 3.3).

Der Bedarf einer derartigen Forschung kann aus den Anforderungen der Praktiker abgeleitet werden, um die strategischen Entscheidungen bei der Rechts- und Organisationsformenwahl auf abgesicherte Ergebnisse aus der Wissenschaft zu stützen. Sie erhalten durch die vorliegende Arbeit die Möglichkeit, die eigene Organisation anhand des ganzheitlichen Beurteilungsschemas zu bewerten und in der öffentlichen Diskussion die Schwächen aktueller Bewertungssysteme aufzuzeigen. Zugleich können sie die Erkenntnisse über die Wirkung von Rechts- und Organisationsformen und die gegenseitigen Einflüsse der abhängigen Variablen in ihre individuellen strategischen Entscheidungen einfließen lassen. Der herausgearbeitete Stellenwert des kommunalen Grünflächenmanagements hinsichtlich der Verbesserung weicher

Standortfaktoren kann als Argumentationshilfe dienen, um die Leistung der Grünflächenpflege zu unterstreichen.

Obwohl die Forschungsergebnisse keinen Anspruch auf einen repräsentativen Charakter erheben, ergeben sich die beschriebenen signifikanten Einflüsse und Wechselwirkungen, die den „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ prägen. Als Teil eines iterativen Forschungsprozesses stellt die vorliegende Arbeit den Ausgangspunkt weiterer Forschungen dar. Hinsichtlich der Bewertung des „betrieblichen Erfolgs“ sollten sich diese mit dem Aufbau von übergreifenden und an der werterhaltenden Pflege von Grün- und Freiräumen orientierenden Kennzahlensystemen für das kommunale Grünflächenmanagement befassen. Hierzu ist die Qualität des verwendeten Benchmarkverfahrens der überörtlichen Prüfung qualitativ und quantitativ zu analysieren und weiterzuentwickeln. Daneben sollten die Potenziale des vorgestellten ganzheitlichen Bewertungssystems ausgebaut werden. Weiterführende Forschungen sollten dafür neben den Methoden der quantitativen Sozialforschung, insbesondere durch den Einsatz geeigneter Methoden der qualitativen Sozialforschung, die Erfassung der sozialen Interaktion zwischen Mitarbeitern untereinander und mit Führungskräften der verschiedenen Hierarchieebenen stärker forcieren. Die Auswirkungen dieser sozialen Komponente sind dann bzgl. der Wirkung auf den „betrieblichen Erfolg“ detaillierter zu bewerten und innerhalb einer modifizierten Gewichtung der Anteile einzelner Variablen in das Bewertungsverfahren zu integrieren. Darauf aufbauend können dadurch auch die sich ergebenden Wechselwirkungen zwischen den Variablen neu analysiert werden.

Aus den unterschiedlichen Ergebnissen der deskriptiven und modellgestützten Analyse des Einflusses der Rechts- und Organisationsform ergibt sich für Folgeforschungen im Besonderen wegen der eingeschränkten Datenlagen zu einzelnen Organisationsmodellen die Notwendigkeit, die festgestellten Einflüsse auch modellgestützt statistisch abzusichern. Hierzu bedarf es einer Auswertung mit repräsentativem Charakter. Durch die Zusammensetzung der Teilnehmer muss die abgebildete Breite der Rechts- und Organisationsformen bei einer jeweils aussagekräftigen Anzahl von Datensätzen gewährleistet sein. Dazu ist die Akquise privatrechtlicher Organisationsformen anzustreben. Im Sinne einer iterativen Erarbeitung eines ganzheitlichen Bewertungsverfahrens sollte durch die kontinuierliche Optimierung ein statistischer Nachweis der Einflüsse der Organisationsform ermöglicht werden. Durch die Ergebnisse könnten Entscheidungsträger in strategischen Fragen der Organisation auf belastbare wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen und ihre Entscheidungen absichern.

Der signifikante Zusammenhang zwischen dem „betrieblichen Erfolg“ des „operativen Grünflächenmanagements“ und dem Anteil von Unternehmen des Grundstücks- und Wohnungswesens lässt vermuten, dass die Leistung des kommunalen Grünflächenmanagements Standortfaktoren prägt. Um die Position von urbanem Grün und seiner fachgerechten Pflege weiter zu stärken, sollte das Ergebnis einen Ansatz für nachfolgende Forschungen bieten, die sich mit der Operationalisierung des Einflusses und den Auswirkungen der Grünflächenpflege auf die Qualität der weichen Standortfaktoren tiefgreifender befassen. Neben der Anwendung des entwickelten ganzheitlichen Bewertungsverfahrens sind hierzu Methoden zur Ermittlung der Gestaltungs- und Unterhaltungsqualität einsetzbar. Denkbar sind dafür Bonitierungen urbaner Grün- und Freiflächen über definierte Zeitreihen, um ihre Entwicklung zu dokumentieren und zu bewerten. Die entwickelten Bonitierungsverfahren könnten das vorgestellte ganzheitliche Bewertungssystem ergänzen.

7 Literaturverzeichnis

ABT, Hans Günter (2014): Übertragung von Verantwortung in komplexen Organisationen - Erfahrungen mit hessischen Kommunen. Köln.

ALTENMÜLLER (1984): Privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Form für kommunale Unternehmen. VblBW. S. 61 ff.

ANDERSEN, Uwe & WOYKE, Wichard (2013): Land Nordrhein-Westfalen | bpb. http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202059/land-nordrhein-westfalen (20.08.2017)

ARBEITSGEMEINSCHAFT HISTORISCHE STADT- UND ORTSKERNE IN NRW (2018): Historische Stadt- und Ortskerne in Nordrhein Westfalen. http://www.historische-ortskerne-nrw.de/index.php (10.05.2018)

BACKHAUS, Jürgen G. (1977): Öffentliche Unternehmen: zum Wirtschaftsrecht, d. Funktionen u. Rechtsformen öffentl. Unternehmen. Haag und Herchen, Frankfurt/Main. 441 S.

BADEN-WÜRTTEMBERG STIFTUNG (Hrsg.) (2015): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014: Studien zu Demokratie und Partizipation. Springer VS, Wiesbaden. 365 S.

BALDERJAHN, Ingo (2000): Standortmarketing. Lucius & Lucius, Stuttgart. 161 S.

BARTSCHER, Thomas & NISSEN, Regina (2018a): Definition » Arbeitsorganisation « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/arbeitsorganisation.html (14.02.2018)

BARTSCHER, Thomas & NISSEN, Regina (2018b): Definition » Führer « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/fuehrer.html (14.02.2018)

BECKER, Bernd & VITZTHUM, Wolfgang (1980): Grundfragen der Verwaltungsorganisation. 2. Band. Hochschule der Bundeswehr, München. 230 S.

BECKER, Jochen (2000): Marketing-Strategien: systematische Kursbestimmung in schwierigen Märkten. Vahlen, München. 214 S.

BECKER, Jörg (2009): Wirtschaftsförderung und Standortanalyse: Standortfaktoren identifizieren, bündeln, gewichten. Books on Demand GmbH, Norderstedt. 144 S.

BECKMANN, Gisela, WIEGANDT, Claus-Christian & DEUTSCHLAND (Hrsg.) (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland: ein Überblick. BBR, Bonn. 82 S.

BEECK, Volker (2004): Gablers Wirtschaftswissen für Praktiker. Springer, Wiesbaden.

BEECK, Volker & WISCHERMANN, Barbara (2018): Definition » Kontrolle « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/kontrolle.html (11.02.2018)

BEREKOVEN, Ludwig, ECKERT, Werner & ELLENRIEDER, Peter (2000): Marktforschung: methodische Grundlagen und praktische Anwendung. 8., überarb. Aufl., Nachdr. Gabler, Wiesbaden. 449 S.

BERGER, Martin (2008): Benchmarking ist noch keine Steuerung: Wie Vergleichswerte, Kennzahlen und Ziele lokal angewandt werden können. Bremen.

BERGER-GRABNER, Doris (2016): Wissenschaftliches Arbeiten in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften: hilfreiche Tipps und praktische Beispiele. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Springer Gabler, Wiesbaden. 246 S.

BERNHARDT, Christoph, FEHL, Gerhard, KUHN, Gerd & VON PETZ, Ursula (Hrsg.) (2005): Geschichte der Planung des öffentlichen Raums: die erste Konferenz des „Arbeitskreises Planungsgeschichte“ in der GSU ... fand am 14. und 15. November 2003 in Dortmund ... statt. IRPUD, Inst. für Raumplanung, Univ. Dortmund, Fak. Raumplanung, Dortmund. 244 S.

BERTELSMANN STIFTUNG (2015): Studie - Sozialausgaben belasten Haushalte der Kommunen mit bis zu 58 Prozent. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2015/juni/sozialausgaben-belasten-haushalte-der-kommunen-mit-bis-zu-58-prozent/ (13.03.2018)

BERTHEAU, Nikolas, VERLAGSGRUPPE HANDELSBLATT & CAMPUS VERLAG (Hrsg.) (2005): Die besten Checklisten für Manager: A - K. Campus-Verl, Frankfurt/Main. 217 S.

BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG (2017): Förderung der integrierten ländlichen Entwicklung | Bezirksregierung Arnsberg. https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/f/foerderung_integrierte_laendliche_entwicklung/index.php (10.03.2018)

BEZIRKSREGIERUNG DÜSSELDORF (2018): Bezirksregierung Düsseldorf: Aufgaben und Leistungen der Bezirksregierung Düsseldorf. https://www.brd.nrw.de/wirueberuns/DieBezirksregierung/Artikel_Leitbild/aufgaben.html (26.02.2018)

BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH (2017): Duden | Er-folg | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Synonyme, Herkunft. http://www.duden.de/rechtschreibung/Erfolg (15.06.2017)

BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH (2018a): Duden | um-fas-send | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Synonyme. https://www.duden.de/rechtschreibung/umfassend (24.03.2018)

BIBLIOGRAPHISCHES INSTITUT GMBH (2018b): Duden | in-ten-siv | Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Synonyme, Herkunft. https://www.duden.de/rechtschreibung/intensiv (25.03.2018)

BRANDT, Jürgen (1929): Die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand. Fischer, Jena. 106 S.

BRAUN, Günther & BECKERT, Joachim (1989): Produktivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften - am Beispiel der Sparte Verkehr. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 12. S. 435–459.

BRAUN, Günther, JACOBI, Klaus-Otto & PAFFEN, Klaus (2004): Führungsorganisation kommunaler Unternehmen. BWV, Berliner Wiss.-Verl., Berlin.

BRAUN, Günther E. & BOZEM, Karlheinz (Hrsg.) (1990): Controlling im kommunalen Bereich: moderne Managementkonzepte zwischen öffentlichem Auftrag und Wirtschaftlichkeit. Bonn Aktuell : Vertrieb, Moderne Verlagsgesellschaft, München. 317 S.

BREDE, Helmut, BECKER, Wolf-Dieter & GESELLSCHAFT FÜR ÖFFENTLICHE WIRTSCHAFT UND GEMEINWIRTSCHAFT (Hrsg.) (1988): Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. 1. Aufl. Nomos, Baden-Baden. 386 S.

BRÜMMERHOFF, Dieter & WOLFF, Heimfrid (1974): Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität. Zeitschrift für die gesamte Staatswirtschaft 130. S. 477.

BÜCHNER, Wolfgang (1982): Die rechtliche Gestaltung kommunaler öffentlicher Unternehmen: Grenzen und Möglichkeiten der gemeindlichen Organisationshoheit unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmermitbestimmung am Beispiel der Verkehrs- und Versorgungseinrichtungen. P. Lang, Frankfurt am Main. 281 S.

BUCK, Hartmut & SCHLETZ, Alexander (Hrsg.) (2004): Ergebnisse des Transferprojektes Demotrans. Fraunhofer-IRB-Verl., Stuttgart. 56 S.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2018): Beteiligung der Gemeinden am Aufkommen der Umsatzsteuer.

BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN (2018): 115 - Das 115-Serviceversprechen. https://www.115.de/DE/ueber_115/115_Serviceversprechen/115_serviceversprechen_node.html (17.03.2018)

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2017): FORTSCHRITTSBERICHT 2017 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND (2012): Familienatlas 2012- Regionale Chancen im demografischen Wandel sichern. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) (2015): Grün in der Stadt − Für eine lebenswerte Zukunft, Grünbuch Stadtgrün. Berlin. 96 S.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) (2017): Weißbuch Stadtgrün: Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Berlin.

BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU, UND STADTENTWICKLUNG (2012): Nachhaltig geplante Außenanlagen auf Bundesliegenschaften. Berlin.

BUNDESVEREINIGUNG DER DEUTSCHEN ARBEITGEBERVERBÄNDE (2015): Fachkräftemangel bekämpfen- Wettbewerbsfähigkeit sichern, Handlungsempfehlung zur Fachkräftesicherung in Deutschland. Berlin.

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2018a): Wirtschaftssektor | bpb. http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/21098/wirtschaftssektor (13.03.2018)

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (2018b): Gemeinden/Kommunale Selbstverwaltung | bpb. http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202028/gemeinden-kommunale-selbstverwaltung?p=all (18.04.2018)

CORTRIE, Sabrina (2009): Weiche Standortfaktoren als Angelegenheit der kommunalen Wirtschaftsförderung. 1. Aufl. Igel-Verl, Hamburg. 72 S.

DATENBANK ZUR RECHTSPRECHUNG IM KOMMUNALRECHT (2016): Pflicht zur Bestellung hauptamtlicher Gleichstellungsbeauftragter * BVerfG; 26.10.1994; 2 BvR 445/91 * Innere Organisation von Kommunen; Personalhoheit; http://www.drik.de/drik_blatt.pl?nr=371 (25.09.2016)

DAUTZENBERG, Norbert, DENNERLEIN, Birgitta, HARIC, Peter & KRUMME, Jan-Hendrik (2018): Definition » Betrieb « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/betrieb.html (28.01.2018)

DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION (2018): Beamtenstatus & Dienstrecht. https://www.dbb.de/beamte/beamtenstatus-dienstrecht.html (04.03.2018)

DENZ, Hermann (1989): Einführung in die empirische Sozialforschung Ein Lern- und Arbeitsbuch mit Disketten. Springer Vienna, Vienna.

DERLIEN, Hans-Ulrich (1974): Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Die Verwaltung 7. (Heft 1). S. 1–22.

DESTATIS- STATISTISCHES BUNDESAMT (2017): Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich Grundstücks- und Wohnungswesen. Wiesbaden.

DESTATIS- STATISTISCHES BUNDESAMT (2018): Zahlen und Fakten - Länder & Regionen - Alle politisch selbständigen Gemeinden mit ausgewählten Merkmalen am 30.09.2018 (3. Quartal 2018) - Statistisches Bundesamt (Destatis). https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/Archiv/GVAuszugQ/AuszugGV3QAktuell.html (15.09.2018)

DEUTSCHE GARTENAMTSLEITERKONFERENZ E.V. (2014): Wie zufrieden sind Bürger mit städtischen Grünflächen? Ergebnisse der vierten bundesweiten Internetbefragung. Frankfurt am Main.

DEUTSCHE GARTENAMTSLEITERKONFERENZ E.V. (2018): GALK, galk.de, die Seite der Gartenamtsleiterkonferenz für alle Aufgabenfelder des öffentlichen Grüns der Städte und Kommunen. http://galk.de/ (08.02.2018)

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR GARTENKUNST UND LANDSCHAFTSKULTUR (Hrsg.) (2017): Gartenkunst: Idee und Schönheit. Callwey, München. 115 S.

DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (2008): Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung- Umfrage zur Wirtschaftsförderung in kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern. Berlin.

DEUTSCHER STÄDTETAG (2015): Hinweise zur Korruptionsprävention. Deutscher Städtetag, Berlin.

DEUTSCHER WETTERDIENST (2018): Wetter und Klima - Deutscher Wetterdienst - Glossar - K - Klima.
https://www.dwd.de/DE/service/lexikon/Functions/glossar.html?lv2=101334&lv3=101462 (15.03.2018)

DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2019): Meinungsforschung der Kommunen durch Umfragen. https://difu.de/publikationen/difu-berichte-22007/meinungsforschung-der-kommunen-durch-umfragen.html (25.02.2019)

DIE BUNDESLEITUNG DES DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION (2002): Verwaltung im 21. Jahrhundert. 1. Band. dbb verlag gmbh, Berlin. 32 S.

DIECKMANN, Jochen, KÖNIG, Eva M. & AMELN, Ralf von (Hrsg.) (1994): Kommunale Wirtschaftsförderung: Handbuch für Standortsicherung und -entwicklung in Stadt, Gemeinde und Kreis. Dt. Gemeindeverl. [u.a.], Köln. 164 S.

DILLER, Christian (1991): Weiche Standortfaktoren: zur Entwicklung eines kommunalen Handlungsfeldes ; das Beispiel Nürnberg. Berlin. 208 S.

DISCHER, Thomas (2016): Akten in der Verwaltung – Grundprinzipien und Bedeutung rechtsstaatlicher Aktenführung – Prozess, Prozessrecht und Prozesstaktik – Justiz und Recht –

Rechtsportal … Rechtspolitik und Methode. Für Laien und Juristen. https://justiz-und-recht.de/akten-in-der-verwaltung/#Regelungen_ueber_Akten (13.02.2018)

DÖRPMUND, Hans-Günter, EHNTS, Anne, BAUMGARTEN, Heiner, STÄNDIGE KONFERENZ DER GARTENBAUAMTSLEITER, STÄNDIGE KONFERENZ DER GARTENBAUAMTSLEITER & KOMMUNALTECHNIK (Hrsg.) (2008): Grünflächen-Management. 2. Aufl. Beckmann, Lehrte. 175 S.

DROSDOWSKI, Günther (Hrsg.) (1996): Der Duden in 12 Bänden: das Standardwerk zur deutschen Sprache. Bd. 1: Die deutsche Rechtschreibung. 21., völlig neu bearb. und erw. Aufl. 1152 S.

EHLERS, Dirk (1984): Verwaltung in Privatrechtsform. Duncker & Humblot, Berlin. 607 S.

EHLERS, Dirk (1998): Rechtsprobleme der Kommunalwirtschaft. Das Deutsche Verwaltungsblatt 113. (Heft 10). S. 497 ff.

EHLERS, Dirk (2003): Die Anstalt öffentlichen Rechts als neue Unternehmensform der kommunalen Wirtschaft. Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht 2003. (Heft 167). S. 546.

EICHHORN, Peter (Hrsg.) (1991): Verwaltungslexikon. 2., neu bearbeitete Aufl. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 987 S.

EICKMEYER, Horst & BISSINGER, Stephan (2002): Kommunales Management: Organisation, Finanzen, Steuerung. Kohlhammer, Stuttgart. 176 S.

ERBGUTH, Wilfried & STOLLMANN, Frank (1993): Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch private Rechtssubjekte? -Zu den Kriterien bei der Wahl der Rechtsform-. DÖV; Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften 46. S. 798–809.

ERICHSEN, Hans-Uwe (1997): Kommunalrecht des Landes Nordrhein-Westfalen. 2. Aufl. Reckinger, Siegburg. 446 S.

ERLEI, Mathias (2018): Definition: Prospect-Theorie. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/prospect-theorie-46086 (10.04.2018)

ESCH, Franz-Rudolf (2018): Definition: Corporate Identity. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/corporate-identity-31786 (14.04.2018)

ESCHENBRUCH, Heribert (1999): Empfehlung für den Aufbau einer Grünflächendatei. Stadt und Grün. (Heft 1). S. 59.

ESCHENBRUCH, Heribert (2012): Kennzahlen für die Erstellung und Unterhaltung von Grünanlagen. Deutsche Gartenamtsleiterkonferenz e.V., Frankfurt am Main.

ESER, Thiemo W. (1992): Planspiel kommunale Wirtschaftsförderung. Trier.

FEESS, Eberhard (2018): ▷ Anerkannte Regeln der Technik: Definition, Begriff und Erklärung im JuraForum.de. https://www.juraforum.de/lexikon/regeln-der-technik (18.03.2018)

FEESS, Eberhard & STEVEN, Marion (2018): ▷ Effizienz • Definition im Gabler Wirtschaftslexikon. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/effizienz-35160 (11.05.2018)

FETTIG, Wolfgang & SPÄTH, Lothar (1997): Privatisierung kommunaler Aufgaben. 1. Aufl. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden. 216 S.

FIELD, Andy P. (2009): Discovering statistics using SPSS: and sex, drugs and rock „n“ roll. 3rd ed. SAGE Publications, Los Angeles. 821 S.

FLATO, Ehrhard & REINBOLD-SCHEIBLE, Silke (2008): Zukunftsweisendes Personalmanagement: Herausforderung demografischer Wandel ; Fachkräfte gewinnen, Talente halten, Erfahrung nutzen. mi, München. 215 S.

FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. (2018a): Empfehlung für die Planung, Vergabe, und Durchführung von Leistungen für das Management von Freianlagen.

FLL - FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR LANDSCHAFTSENTWICKLUNG LANDSCHAFTSBAU E.V. (2018b): Leitfaden Nachhaltige Freianlagen.

FRANK, Sabine (2011): Mein Garten ist mein Herz: eine Kulturgeschichte der Gärten in Deutschland. DuMont, Köln. 192 S.

FRECH, Siegfried, SALAMON-MENGER, Philipp & SCHÖNE, Helmar (2018): Kommunalpolitik Politik vor Ort. Kohlhammer Verlag, Stuttgart.

FRESE, Erich (Hrsg.) (1992): Handwörterbuch der Organisation. 3., völlig neu gestaltete Aufl. Schäffer-Poeschel, Stuttgart. 2764 S.

GALK-ARBEITSKREIS „ORGANISATION UND BETRIEBSWIRTSCHAFT" (1995): http://www.galk.de/gris/gris_frame.htm.

GÄLZER, Ralph (2001): Grünplanung für Städte: Planung, Entwurf, Bau und Erhaltung. Ulmer, Stuttgart. 408 S.

GASS, Andreas (2003): Umwandlung gemeindlicher Unternehmen: Entscheidungsgründe für die Wahl einer Rechtsform und Möglichkeiten des Rechtsformwechsels. Boorberg, Stuttgart [u.a.

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW (2016): GPA-Kennzahlenset der mittleren kreisangehörigen Kommunen - Interkommunaler Vergleich zum Stichtag 30.06.2016.

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW (2017a): Überörtliche Prüfung- Vorbericht der Stadt Arnsberg im Jahr 2016. GPA NRW, Herne.

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW (2017b): Überörtliche Prüfung- Grünflächen der Stadt Arnsberg im Jahr 2016. Gemeindeprüfungsanstalt, Herne.

GEMEINDEPRÜFUNGSANSTALT NRW (2018): gpa-Kennzahlenset und Benchmarks | gpaNRW. http://gpanrw.de/de/prufung/kennzahlensets-und-benchmarks/gpa-kennzahlenset-und-benchmarks-/6_157.html (28.01.2018)

GERN, Alfons (1994): Deutsches Kommunalrecht. 1. Aufl. Nomos Verl.-Ges, Baden-Baden. 638 S.

GRABNER, Thomas (2012): Operations Management: Auftragserfüllung bei Sach- und Dienstleistungen. Springer Gabler, Wiesbaden. 281 S.

GRABOW, Busso, HENCKEL, Dietrich & HOLLBACH-GRÖMIG, Beate (1995): Weiche Standortfaktoren. W. Kohlhammer : Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart. 407 S.

GROCHLA, Erwin (Hrsg.) (1980): Handwörterbuch der Organisation. 2. Aufl. Poeschel, Stuttgart. 2554 S.

HANSEN, Ursula & JESCHKE, Kurt (1991): Beschwerdemanagement für Dienstleistungsunternehmen: Beispiel des Kfz-Handels. Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler GmbH, Wiesbaden.

HARIC, Peter (2018): Definition: Unternehmen. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/unternehmen-48087 (08.05.2018)

HARTE-BAVENDAMM, Henning, HENNING-BODEWIG, Frauke & AHRENS, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2013): Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG): mit Preisangabenverordnung ; Kommentar. 3. Aufl. Beck, München. 2663 S.

HAUSER, Werner (1987): Die Wahl der Organisationsform kommunaler Einrichtungen: Kriterien für die Wahl privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Organisationsformen. Dt. Gemeindeverl. [u.a.], Köln. 231 S.

HEINRICHS, Werner & WÜSTENROT STIFTUNG (Hrsg.) (1999): Kultur- und Stadtentwicklung: kulturelle Potentiale als Image- und Standortfaktoren in Mittelstädten ; Forschungsprojekt. Wüstenrot-Stiftung, Ludwigsburg. 183 S.

HELD, Markus, VON BISMARCK, Wolf-Bertram, BUNGARD, Walter & CIERJACKS, Martin (1999): Informelle Kommunikation und betrieblicher Wandel. Mannheimer Beiträge- Themenheft. (Heft 1/99). S. 11.

HENNEKE, Hans-Günter & DER DEUTSCHE LANDKREISTAG (Hrsg.) (2000): Kommunale Aufgabenerfüllung in Anstaltsform: Professorengespräch 2000 des Deutschen Landkreistages am 16. und 17. März 2000 im Landkreis Kitzingen. Boorberg, Stuttgart. 238 S.

HERZBERG, Frederick (1968): One more time: How do you motivate employees? Harvard business review 46. (Heft 1). S. 53–62.

HEUER, Hans (1985): Instrumente kommunaler Gewerbepolitik: Ergebnisse empirische Erhebungen. Kohlhammer [u.a.], Stuttgart. 205 S.

HOCHSCHULE OSTWESTFALEN-LIPPE (2018): Hochschule Ostwestfalen-Lippe - S(kim): Forschungsarbeiten. https://www.hs-owl.de/fb9/fachgebiete/pflanzenverwendung-vegetationstechnik/angewandte-forschung/forschungsarbeiten.html (17.02.2019)

HÖLZL, Josef, HIEN, Eckart & HUBER, Thomas (Hrsg.) (1992): Gemeindeordnung mit Verwaltungsgemeinschaftsordnung, Landkreisordnung und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern: Kommentar. Jehle, München.

HOOD, Christopher (Hrsg.) (1988): Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa: die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organizations (PGOs). 1. Aufl. Nomos Verl.-Ges, Baden-Baden. 371 S.

HOPPE, Werner, UECHTRITZ, Michael, BEINERT, Stefanie & HOPPE-UECHTRITZ (Hrsg.) (2007): Handbuch kommunale Unternehmen. 2., vollst. überarb. Aufl. Schmidt, Köln. 743 S.

HURTZ, Albert & FLICK, Daniela (2002): Verbesserungsmanagement: was gute Unternehmen erfolgreich macht. 1. Aufl. Gabler, Wiesbaden. 210 S.

INGENSTAU, Heinz, KORBION, Hermann, LEUPERTZ, Stefan, WIETERSHEIM, Mark von & DÖRING, Christian (Hrsg.) (2017): VOB: Teile A und B ; Kommentar. 20. Aufl. Werner, Köln. 3100 S.

JANSON, Bernd (1980): Rechtsformen öffentlicher Unternehmen in der Europäischen Gemeinschaft. 1. Aufl. Nomos, Baden-Baden. 397 S.

JANSON, Bernd (1987): Die Wahl der Rechtsform bei öffentlichen Unternehmen. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 10. (Heft 2). S. 117–130.

JIRKU, Almut & AHLERT, Moritz (Hrsg.) (2013): StadtGrün. Fraunhofer IRB Verl, Stuttgart. 317 S.

JOOSS, Gerhard (1980): Zur Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung. Bayrische Verwaltungsblätter. (Heft 15). S. 449–454.

KERNCHEN, Thomas (2013): Management von Grünflächen, Bäumen und Spielgärten mit pit-Kommunal. Kassel.

KILLIAN, Werner (Hrsg.) (2006): Ausgliederung und Privatisierung in Kommunen: empirische Befunde zur Struktur kommunaler Aufgabenwahrnehmung. Ed. Sigma, Berlin. 136 S.

KIRCHGÄßNER, Alois, KNEMEYER, Franz-Ludwig, SCHULZ, Norbert & KOMMUNALWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSZENTRUM WÜRZBURG (Hrsg.) (1997): Das Kommunalunternehmen: neue Rechtsform zwischen Eigenbetrieb und GmbH. Boorberg, Stuttgart München Hannover Berlin Weimar Dresden. 41 S.

KIRCHGEORG, Manfred & MAIER, Günther W. (2018): Definition » Image « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/image.html (04.02.2018)

KLAGES, Helmut (1977): Grenzen der Organisierbarkeit von Verwaltungsorganisationen. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft 10. (Heft 1). S. 31–49.

KLEIN, Bodo, UCKEL, Herbert & IBLER, Josef (Hrsg.) (1997): Kommunen als Unternehmer: Gründung, Umwandlung und Führung kommunaler Betriebe ; Vorschriften mit Kommentar. Link [u.a.], Kronach.

KNEMEYER, Franz-Ludwig (1999): Bayrische Verwaltungsblätter.

KOMMUNAL AGENTUR NRW GMBH (2018): Interkommunale Zusammenarbeit. https://interkommunales.nrw/ (08.02.2018)

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2007): Optimierungspotenziale im Baubetriebshof II: Leistungszukauf am Markt und Interkommunale Zusammenarbeit. Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2008): Grün-Bericht aus der Vergleichsarbeit Nr. 1/2008. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2009): Qualitätsmanagement- Eine Orientierung für die kommunale Praxis. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2014a): Strategisches Veranstaltungsmanagement in Kommunen. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2014b): Empfehlungen der Expertenkommission zur Weiterentwicklung des Organisations- und Personalentwicklungskonzepts. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2015): Kommunales Aktenmanagement: Produktorientierte Ablagesystematik Mit Downloadmöglichkeit des KGSt®-Aktenplans (inkl. Aufbewahrungsfristen). KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2016a): Grünflächenunterhaltung - Grün- und Parkanlagen. Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2016b): Baubetriebshof Städte- Allgemein. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2016c): Abfrageergebnis Arbeitszeitmodelle.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2016d): Vergleichsarbeit wirkt- Erkenntnisse nach 20 Jahren Vergleichsarbeit. Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2016e): Vergleichsring Grünflächen GK 3-4. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2017a): Budgetierung in Kommunen, Grundlagen, Erfahrungen und Optimierungspotenziale. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2017b): Schlüsselkompetenzen für kommunale Führungskräfte. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2018a): KGSt | Home. http://www.kgst.de/home/ (24.09.2016)

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2018b): KGSt-Innovationszirkel Chancengleichheit und Vielfalt: Dokumentation. Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSMANAGEMENT (2018c): Größenklassen der KGSt. https://www.kgst.de/groessenklassen (29.06.2018)

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1988): Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden, Teil I: Organisationskonzept. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1992): Der Baubetriebshof in kleinen und mittleren Gemeinden- Teil II: Kennzahlenkonzept. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1993): Das Neue Steuerungsmodell. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1997): Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1998): Führungsstrukturen im Neuen Steuerungsmodell. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (1999): Organisationsmanagement. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (2000): Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt, Köln.

KOMMUNALE GEMEINSCHAFTSSTELLE FÜR VERWALTUNGSVEREINFACHUNG (2002): Optimierungspotenziale im Baubetriebshof- Qualität und Kosten steuern. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln.

KONEGEN, Norbert & SONDERGELD, Klaus (1985): Wissenschaftstheorie für Sozialwissenschaftler: eine problemorientierte Einführung. Leske + Budrich, Opladen. 175 S.

KREMS, Burkhardt (2016): Leitbild - Online-Verwaltungslexikon. http://www.olev.de/l/leitbild.htm (11.02.2018)

KRÖGER, Christian W. (2001): Kommunale Sonderfinanzierungsformen: Möglichkeiten und Grenzen einer Börseneinführung von Versorgungsunternehmen. 1. Aufl. Dt. Univ.-Verl, Wiesbaden. 240 S.

KRÜGER, Dirk & KÖHLER, Stefan (2002): Zweckmäßige Wahl der Unternehmensform: eine synoptische Darstellung des Handels-, Gesellschafts- und Steuerrechts für die GbR, EWIV, OHG, KG, Unterbeteiligung, Partnerschaftsgesellschaft, Stille Gesellschaft, GmbH, KGaA, GmbH & Co. KG und die Betriebsaufspaltung ; Konzernrecht, Umwandlung- und Umwandlungsteuerrecht. 7. Aufl. Stollfuß, Bonn. 699 S.

KUMMER, Ulrike (2003): Vom Eigen- oder Regiebetrieb zum Kommunalunternehmen: Ziel und Weg der Umwandlung nach Art. 89 Abs. 1 BayGO. Duncker & Humblot, Berlin. 342 S.

KUNZ, Gunnar C. (2012): Vom Mitarbeiter zur Führungskraft: die erste Führungsaufgabe erfolgreich übernehmen. 2., überarb. Aufl., Orig.-Ausg. Dt. Taschenbuch-Verl. [u.a.], München. 267 S.

LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN (2018a): Klimaatlas NRW. http://www.klimaatlas.nrw.de/karte-klimaatlas (15.09.2018)

LANDESAMT FÜR NATUR, UMWELT UND VERBRAUCHERSCHUTZ NORDRHEIN-WESTFALEN (2018b): LANUV: Informationssystem klimaangepasste Stadtplanung Bonn. https://www.lanuv.nrw.de/klima/stadtklima/informationssystem-klimaangepasste-stadtplanung-bonn/ (03.03.2018)

LANDESBETRIEB INFORMATION UND TECHNIK NORDRHEIN-WESTFALEN (2018): Landesdatenbank NRW. https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online;jsessionid=996FCC26D13243ED8751CF64C352A1D0.ldb1?Menu=Willkommen

LANDESREGIERUNG NRW (2017): Neue Regierungspräsidenten | Das Landesportal Wir in NRW. /de/pressemitteilung/neue-regierungspraesidenten-arnsberg-duesseldorf-und-muenster (10.03.2018)

LANGE, Klaus (1981): Möglichkeiten und Grenzen gemeindlicher Wirtschaftsförderung: Rechtsgutachten. Deutscher Gemeindeverlag, Köln. 197 S.

LIU, Ben-Chieh (1976): Quality of life indicators in U.S. metropolitan areas: a statistical analysis. Praeger, New York. 315 S.

LOESER, Roman (1988): Wahl und Bewertung von Rechtsformen für öffentliche Verwaltungsorganisationen. Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer. 201 S.

LÜHR, Hans-Henning & HEGEMANN, Gudrun (2011): Innovation als kommunale Krisenantwort!? Nürnberg.

LUTTER, Marcus, HOMMELHOFF, Peter, BAYER, Walter & KLEINDIEK, Detlef (2016): GmbH-Gesetz: Kommentar. 19., neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Otto Schmidt, Köln. 1968 S.

MACHULE, Dittmar, USADEL, Jens, BARZ, Hans-Peter & STIFTUNG LEBENDIGE STADT (Hrsg.) (2011): Grün-Natur und Stadt-Struktur: Entwicklungsstrategien bei der Planung und Gestaltung von städtischen Freiräumen. Societäts-Verlag, Frankfurt. 135 S.

MADER, Günter (1999): Gartenkunst des 20. Jahrhunderts: Garten- und Landschaftsarchitektur in Deutschland. Dt. Verl.-anst, Stuttgart. 259 S.

MANN, Thomas & PÜTTNER, Günter (Hrsg.) (2011): Kommunale Wirtschaft. 3., völlig neu bearb. Aufl. Springer, Berlin.

MANN, Thomas (1996): Die Kommunalunternehmen- Rechtsformalternative im kommunalen Wirtschaftsrecht. NVwZ.

MARKGRAF, Daniel (2018): Definition: Qualität. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/qualitaet-45908 (06.04.2019)

MAYER, Günther W. (2018): Definition: Betriebsklima. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/betriebsklima-31522 (24.03.2018)

MAYER, Horst Otto (2013): Interview und schriftliche Befragung: Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung. 6., überarbeitete Auflage. Oldenbourg Verlag, München. 223 S.

MAYER, Otto (1896): Verwaltungsrecht. 2. Band. Verlag von Duncker & Humblot, Leipzig. 484 S.

MAYNTZ, Renate (1985): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. 3., überarb. Aufl. Müller, Juristischer Verl, Heidelberg. 265 S.

MECKING, Sabine (2012): Bürgerwille und Gebietsreform: Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965 - 2000. Oldenbourg, München. 531 S.

MEINHOLZ, Heinz & FÖRTSCH, Gabi (2010): Führungskraft Ingenieur. 1. Aufl. Vieweg + Teubner, Wiesbaden. 411 S.

MINISTERIUM FÜR HEIMAT, BAU UND GLEICHSTELLUNG DES LANDES NRW (2018): MHKBG NRW - Stadtentwicklung und Denkmalpflege. https://www.mhkbg.nrw/stadtentwicklung/index.php (03.03.2018)

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW (2016a): MIK NRW: Haushaltsrecht/NKF. http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltsrechtnkf.html (04.12.2016)

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW (2016b): Haushaltsstatus der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, Stand: 31.12.2016. http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Bilder/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Haushaltsstatus_2016/Datentabelle_Haushaltsstatus_31.12.2016.pdf

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW (2017a): MIK NRW: Kompetenzen Landrätin/Landrat. http://m.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/erfolgsmodell-kommunale-selbstverwaltung/entscheidungstraeger/buergermeisterin-landratlandraetin/kompetenzen-landraetinlandrat.html (15.02.2017)

MINISTERIUM FÜR INNERES UND KOMMUNALES DES LANDES NRW (2017b): MIK NRW: Gutachten zu Kommunalfinanzen. http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/kommunale-finanzen/kommunale-haushalte/haushaltssicherung/staerkungspakt-stadtfinanzen/gutachten-zu-kommunalfinanzen.html (21.08.2017)

MÖHRING, Felix (2017): Abstimmung einer quantitativen Umfrage zum kommunalen Grünflächenmanagement unter Kommunen in NRW.

MÖSGEN, Andrea (2008): Regionalentwicklung in Deutschland und ihre Determinanten. LIT-Verl, Berlin. 322 S.

MÜLLER, Nikolaus (1993): Rechtsformenwahl bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (institutional choice). Heymann, Köln Berlin. 499 S.

MUTIUS, Albert von, RENTSCH, Harald & FOERSTER, German (1998): Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein: Kommentar. 5., neubearbeitete Aufl. Deutscher Gemeindeverlag, Kiel. 849 S.

NIESEL, Alfred, BRELOER, Helge, JUNKER, Dirk, KLÄRLE, Martina & LAY, Björn (Hrsg.) (2006): Grünflächen-Pflegemanagement: dynamische Pflege von Grün ; 45 Tabellen. Ulmer, Stuttgart. 274 S.

NIEWERTH, Andrea (2004): Tagungsbericht: Kommunale Gebietsreform in Nordrhein-Westfalen in historischer Perspektive: Zwischen Planungseuphorie und lokaler Realität. Köln.

OTT, Ingo (2010): Effizientes Prozessmanagement im öffentlichen Dienst: ein Ansatz für effizientes E-Government: am Beispiel der Universität Mannheim. Peter Lang, Frankfurt am Main. 136 S.

OTTMANN, Matthias & LIFKA, Stephan (2016): Methoden der Standortanalyse. Sonderausgabe. WBG (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), Darmstadt. 138 S.

PARK, Jong-Su (2001): Die Steuerpflicht von Daseinsvorsorgeeinrichtungen der öffentlichen Hand : Darstellung und kritische Analyse des gegenwärtigen Rechtszustandes. Dissertation, Regensburg. 331 S.

PECHLANER, Harald & BACHINGER, Monika (Hrsg.) (2010): Lebensqualität und Standortattraktivität: Kultur, Mobilität und regionale Marken als Erfolgfaktoren. Schmidt, Berlin. 361 S.

PFOHL, Hans-Christian (Hrsg.) (1982): Betriebswirtschaftslehre der Mittel- und Kleinbetriebe: größenspezifische Probleme und Möglichkeiten zu ihrer Lösung. Schmidt, Berlin. 369 S.

PIETSCH, Jürgen & KAMIETH, Heimo (1991): Stadtböden: Entwicklungen, Belastungen, Bewertung und Planung. Blottner, Taunusstein. 294 S.

PORST, Rolf (2001): Wie man die Rücklaufquote bei postalischen Befragungen erhöht. 9. Band. Mannheim. 12 S.

PREIßLER, Peter R. (2008): Betriebswirtschaftliche Kennzahlen: Formeln, Aussagekraft, Sollwerte, Ermittlungsintervalle. Oldenbourg, München. 310 S.

PÜTTNER, Günter (1984): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis: Band 5 Kommunale Wirtschaft.

PÜTTNER, Günther (1978): Rechtsformen im Überblick. Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft. (Heft 1). S. 101–102.

RAUE, Axel (2014): Effizienzsteigerung im operativen Bereich. https://stadtundgruen.de/artikel/effizienzsteigerung-im-operativen-bereich-4130.html (19.03.2018)

RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2013): Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Boppard. Speyer.

RICHTER, Gerhard (1981): Handbuch Stadtgrün: Landschaftsarchitektur im städtischen Freiraum. BLV-Verlagsgesellschaft, München ; Wien ; Zürich. 319 S.

RICHTER, Michael (1997): Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit: Wirtschaftsregionen als Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung. Dt. Univ.-Verl. [u.a.], Wiesbaden. 214 S.

RIEDMAYER, Joachim, SCHRAML, Alexander, RIEDMAYER-SCHRAML & KOMMUNALWISSENSCHAFTLICHES FORSCHUNGSZENTRUM WÜRZBURG (Hrsg.) (2000): Das Kommunalunternehmen: Anstalt des öffentlichen Rechts ; Erweiterung kommunaler Handlungsmöglichkeiten. Boorberg, Stuttgart. 87 S.

ROTHENBURGER, Werner (1993): Ökonomie der Landespflege: Betriebswirtschafts- und Organisationslehre für landespflegerische Berufe ; 102 Übersichten. Ulmer, Stuttgart. 293 S.

RUDOW, Bernd (2011): Die gesunde Arbeit: Arbeitsgestaltung, Arbeitsorganisation und Personalführung. 2., vollst. überarb. Aufl. Oldenbourg, München. 344 S.

RÜFNER, Wolfgang (1967): Formen öffentlicher Verwaltung im Bereich der Wirtschaft-Untersuchungen zum Problem der leistenden Verwaltung. 44. Band. Duncker & Humblot, Berlin. 460 S.

SALMEN, Thomas (2001): Standortwahl der Unternehmen: ein Überblick über empirische Gründe, Prozesse und Kriterien der unternehmerischen Entscheidungsfindung. Tectum-Verl, Marburg. 115 S.

SARTOWSKI, Roman (1990): Organisation und Praxis kommunaler Wirtschaftsförderung dargestellt am Beispiel der Kommunen Schleswig-Holsteins. Kommunal-Verlag, Düsseldorf. 290 S.

SASS, Friedrich-Carl (2015): Erfolgreiche Mitarbeitergespräche Praxisleitfaden für Führungskräfte mit Anleitungen für 32 Gesprächsanlässe und für das Gesprächstraining mit der Webcam. Books on Demand, Norderstedt.

SCHÄFER, Ralf (1988): Mitbestimmung in kommunalen Eigengesellschaften: die rechtsgeschäftliche Einführung und Erweiterung von Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat aus verfassungsrechtlicher und kommunalrechtlicher Sicht. Duncker & Humblot, Berlin. 196 S.

SCHÄFFER, Ina (2016): Grüne Infrastruktur in den Städten Nordrhein-Westfalens : Bedeutung als Standortfaktor und Einfluss auf das Standortmarketing. Bonn.

SCHELBERT, Heidi & MAGGI, R. (1988): Wertvolle Umwelt : ein wirtschaftswissenschaftlicher Beitrag zur Umwelteinschätzung in Stadt und Agglomeration Zürich. Zürich : Zürcher Kantonalbank, Zürich. 90 S.

SCHEWE, Gerhard (2018a): Definition: Stellvertretung. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/stellvertretung-43466 (27.03.2018)

SCHEWE, Gerhard (2018b): Definition: Make or Buy. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/make-or-buy-38068 (04.04.2018)

SCHIPP, Johannes & SCHIPP, Barbara (1996): Arbeitsrecht und Privatisierung. 1. Aufl. Jehle-Rehm, München. 197 S.

SCHMIDT, Cassian (2003): Präriepflanzen im öffentlichen Grün. Billiger Jakob oder innovativer Impuls. GrünForum.LA. (Heft 3). S. 18–20.

SCHMIDT, Reiner & BAUER, Hartmut (1990): Öffentliches Wirtschaftsrecht: Allgemeiner Teil. Springer, Berlin. 553 S.

SCHMIDT-JORTZIG, Edzard (1982): Kommunalrecht. Kohlhammer, Stuttgart. 331 S.

SCHMITZ, Lea (2008): Bollwerk gegen das „Hand aufhalten“. Städte- und Gemeinderat. (Heft 9). S. 30.

SCHNEIDER, Bernd Jürgen (Hrsg.) (2015): Handbuch Kommunalpolitik Nordrhein-Westfalen. Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart.

SCHNEIDER, Gabriel, GEIGER, Ingrid Katharina & SCHEURING, Johannes (2008): Prozess- und Qualitätsmanagement: Grundlagen der Prozessgestaltung und Qualitätsverbesserung mit zahlreichen Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten. 1. Aufl. Compendio Bildungsmedien, Zürich. 328 S.

SCHNEIDER, Willy (2017): Regiebetrieb. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/4662/regiebetrieb-v9.html (03.01.2017)

SCHOCH, Friedrich (1993): Der Beitrag des kommunalen Wirtschaftsrechts zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben. DÖV; Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften. S. 377–383.

SCHOLL, Rainer & THÖNE, Michael (1998): Eigenerstellung oder Fremdbezug kommunaler Leistungen: theoretische Grundlegung, empirische Untersuchungen. Deutscher Sparkassen Verlag, Stuttgart. 198 S.

SCHOLZ, Rupert & PITSCHAS, Rainer (1982): Gemeindewirtschaft zwischen Verwaltungs- und Unternehmensstruktur: Rechts- und Organisationsfragen zur modernen Wirtschaftsführung von gemeindlichen Eigenbetrieben. Duncker & Humblot, Berlin. 157 S.

SCHÖNING, Rüdiger (2008): Budgetierung und Interne Leistungsverrechnung im neuen Haushalts- und Rechnungswesen- ein Widerspruch?

SCHRAFFER, Heinrich (1993): Der kommunale Eigenbetrieb: Untersuchungen zur Reform der Organisationsstruktur. 1. Aufl. Nomos Verl.-Ges, Baden-Baden. 152 S.

SCHUPPERT, Gunnar Folke (1981): Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten: eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung. Schwartz, Göttingen. 427 S.

SCHUPPERT, Gunnar Folke (1987): Die Einheit der Verwaltung als Rechtsproblem. Die öffentliche Verwaltung 40. (Heft 17). S. 757–768.

SEIDEL, Anne (2012): Personalmanagement und demografischer Wandel: Die Altersstrukturanalyse einer Produktionsabteilung. Diplom.de, Hamburg.

SEIDEL, Eberhard & REDEL, Wolfgang (1987): Führungsorganisation. Oldenbourg, München. 201 S.

SIEMER, Gunnar (2002): Interne Dienstleistungen der Kommunen im Wettbewerb: zur Notwendigkeit einer Verselbständigung kommunaler Serviceeinheiten. 1. Aufl. Dt. Univ.-Verl, Wiesbaden. 277 S.

SIEPERMANN, Markus (2018): Definition: Informationsmanagement. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/informationsmanagement-40670 (28.03.2018)

SIMON, Karl-Heinz, HAMM, Bernd & SCHAD, Helmut (1987): Forschungsprojekt Messung städtischer Lebensbedingungen im internationalen Vergleich: Daten und Methoden. 7. Band. Univ., FB IV, Trier.

SKILIFTKARUSSELL WINTERBERG (2018): Skiliftkarussell Winterberg / Sauerland. https://www.skiliftkarussell.de/ (03.03.2018)

SOZIALDEMOKRATISCHE PARTEI DEUTSCHLANDS (SPD) (2018): Koalitionsvertrag Bund 2018. https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/unser-land-voranbringen/12/03/2018/ (25.03.2018)

SOZIALVERSICHERUNG FÜR LANDWIRTSCHAFT, FORSTEN UND GARTENBAU (2018): Gesetze und Vorschriften. http://www.svlfg.de/30-praevention/prv1400-gesetze-und-vorschriften/index.html (11.02.2018)

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW (2001): Leitfaden „Anstalt öffentlichen Rechts“. Düsseldorf.

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW (2018): Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen: Zuordnung von Pflegearbeiten an Außenanlagen nach VOB und VOL. https://www.kommunen-in-nrw.de/mitgliederbereich/mitteilungen/detailansicht/dokument/zur-zuordnung-von-pflegearbeiten-an-aussenanlagen-nach-vob-und-vol-1.html?cHash=0bcc2a0e9e210c5229aa4393d97c7d89 (18.03.2018)

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND NRW, STÄDTETAG NRW, VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. & KOMMUNAL- UND ABWASSERBERATUNG NRW GMBH (2010): Musterbetriebssatzung für Eigenbetriebe in Nordrhein-Westfalen.

STAEHLE, Wolfgang H. (1989): Management: eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 4., neubearb. u. erw. Aufl. Vahlen, München. 961 S.

STATISTA GMBH (2018): Gemeinden in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen 2017 | Statistik. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/ (17.02.2019)

STEIDLE-SCHWAHN, Anna (2001): Das Management der Pflege kommunaler Grünflächen. München. 165 S.

STEINER, Udo & ARNDT, Hans-Wolfgang (Hrsg.) (1995): Besonderes Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch. 5., neubearb. und erw. Aufl. Müller, Heidelberg. 982 S.

STEINER, Udo & ARNDT, Hans-Wolfgang (Hrsg.) (2006): Besonderes Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch. 8., neu bearbeitete und erw. Aufl. Müller, Heidelberg. 949 S.

STILLE, Wolfgang, ERBS, Nicole, ZESCH, Torsten, GUREVYCH, Iryna & WEIHE, Karsten (2011): Aufbereitung und Strukturierung von Information mittels automatischer Sprachverarbeitung. Proceedings of KnowTech. (Heft 13). S. 199–208.

THIESSEN, Friedrich (Hrsg.) (2005): Weiche Standortfaktoren: Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung: interdisziplinäre Beiträge zur regionalen Wirtschaftsforschung. Duncker & Humblot, Berlin. 181 S.

ULRICH, Hans & PROBST, Gilbert J. B. (1990): Anleitung zum ganzheitlichen Denken und Handeln: ein Brevier für Führungskräfte. 2. Aufl. Haupt, Bern. 301 S.

ULRICH, Peter & FLURI, Edgar (1988): Management: eine konzentrierte Einführung. 5., durchges. Aufl. Haupt, Bern. 283 S.

UNFALLKASSE NRW (2018): Bauhöfe / Straßenbetriebsdienst. https://www.unfallkasse-nrw.de/sicherheit-und-gesundheitsschutz/betriebsart/bauhoefe-strassenbetriebsdienst.html (11.02.2018)

VEREINTE DIENSTLEISTUNGSGEWERKSCHAFT (2018): Zur Situation des tariflichen Leistungsentgelts im öffentlichen Dienst. https://bund-laender-nrw.verdi.de/tarif/++co++86985166-f6d9-11e3-bb85-525400248a66 (04.02.2018)

VKU - VERBAND KOMMUNALER UNTERNEHMEN E.V. (2018): Baubetriebshöfe 2018 - VKU-Umfrage zu Betriebsdaten in kommunalen Baubetriebshöfen. VKU - Verband kommunaler Unternehmen, Berlin.

VOLLMUTH, J. Hilmar & ZWETTLER, Robert (2016): Kennzahlen. 3. Auflage 2016. Haufe, Freiburg im Breisgau. 252 S.

WAECHTER, Kay (1995): Kommunalrecht: ein Lehrbuch. 2., überarb. Aufl. Heymanns, Köln. 386 S.

WAGNER, Adolph (1883): Finanzwissenschaft. Lehr- und Handbuch der politischen Ökonomie.

WALTER, Arno (1940): Ernst Forsthoff, Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart und Berlin 1938, Verlag W. Kohlhammer. 50 S. In der Sammlung der „Königsberger Rechtswissenschaftlichen Forschung“. FinanzArchiv / Public Finance Analysis 7.1940. S. 188.

WEBER, Alfred, DAMM, Eberhard & BRÄU, Richard (1997): Alfred-Weber-Gesamtausgabe. Metropolis, Marburg.

WEBER, Jürgen (2017): zitierfähige URL (/Archiv/7562/erfolg-v5.html) für Erfolg (Version: 5). http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/7562/erfolg-v5.html (15.06.2017)

WEBER, Jürgen (2018a): Definition » Controlling « | Gabler Wirtschaftslexikon. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/controlling.html (11.02.2018)

WEBER, Jürgen (2018b): Definition: Bezugsgröße. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/bezugsgroesse-29747 (09.11.2018)

WELGE, Martin (1987): Organisation. 2. Band. Stuttgart.

WESTERMANN, Georg & CRONAUGE, Ulrich (2006): Kommunale Unternehmen: Eigenbetriebe - Kapitalgesellschaften - Zweckverbände. 5., überarb. Aufl. Schmidt, Berlin. 422 S.

WICHER, Gerhard (1963): Die geeignete Unternehmensform für wirtschaftliche Unternehmen der Gemeinden und Gemeindeverbände. Dissertation, Münster.

WIMMER, Clemens Alexander (1989): Geschichte der Gartentheorie. Wiss. Buchges, Darmstadt. 486 S.

WIRTSCHAFTSBETRIEBE DUISBURG AÖR (2016): Geschäftsbericht 2016.

WITTLAGE, H. (1986): Methoden und Techniken praktischer Organisationsarbeit. Verlag Neue Wirtschafts Briefe, Herne, Berlin.

WURZEL, Gabriele, SCHRAML, Alexander, BECKER, Henrik & WURZEL-SCHRAML-BECKER (Hrsg.) (2010): Rechtspraxis der kommunalen Unternehmen: [Handbuch]. 2. Aufl. Beck, München. 617 S.

ZINK, Klaus (1995): Ergebnisse empirischer Motivationsforschung. Zeitschrift für Arbeitswissenschaft 29. (Heft 2). S. 104–110.

8 Anhang

8.1 Fragebogen für die Umfrage unter den teilnehmenden Kommunen

Der nachfolgende Masterfragebogen war die Grundlage für die Erhebung der abhängigen Variablen des „betrieblichen Erfolgs“. Aus ihm wurden die Fragebögen der Kommune generiert. Dazu wurden die Buchstaben vor bzw. hinter den Kästchen entfernt. Diese dienten nur der späteren Unterscheidung der Antwortmöglichkeiten im Rahmen der statistischen Auswertung.

Gleiches gilt für den Hinweis „Frage gedreht“. Diese Information wurde bei der Zuordnung der Punktwerte berücksichtigt. Die Veränderungen der Reihenfolge der Antwortmöglichkeiten dienten dazu, die Aufmerksamkeit des Teilnehmers zu erhalten und Automatismen bei der Beantwortung zu verhindern (vgl. Kapitel 3.3).

Kommunales Grünflächenmanagement in Nordrhein-Westfalen

Der Erfolg kommunaler Organisationsstrukturen in der Grünflächenunterhaltung unter Berücksichtigung innerer und äußerer Einwirkungen

Sehr geehrte Teilnehmerin,
sehr geehrter Teilnehmer,

Sie erhalten diese Umfrage als Führungskraft im Bereich der ausführenden Grünflächenunterhaltung, dem Bereich „Grün“ innerhalb der Verwaltung. Durch die hier vorliegende Erhebung soll der Einfluss der Organisations- bzw. Betriebsform sowie die Auswirkungen äußerer Einflüsse (Zugehörigkeit zu Regierungsbezirken, Gewerbesteueraufkommen usw.) auf den Erfolg des Bereichs „Grün“ erforscht werden. Ziel ist herauszufinden, ob die Art der betrieblichen Organisation seine Entwicklung beeinflusst.
Die Umfrage richtet sich an die oberste Leitungsebene des Bereichs „Grün“, die für die gärtnerische Unterhaltung des innerstädtischen Grüns, z.B. bestehend aus dem Straßenbegleitgrün, den kommunalen Grün- und Parkanlagen und den Außenanlagen städtischer Immobilien, verantwortlich ist. Der Bereich kann als Regiebetriebe oder eigenbetriebsähnliche Einrichtungen der Verwaltungen, als kommunales Unternehmen oder privatrechtliche Betriebsformen der Städte und Gemeinden in NRW organisiert sein. Unerheblich für die Teilnahme ist, ob neben dem Bereich „Grün“ auch grünfremde Aufgabengebiete innerhalb der gleichen Organisation zu finden sind. Im Folgenden fasst der Begriff „Betrieb“ die Organisationsform mit allen dort angesiedelten Aufgabenbereichen zusammen. Der Begriff „Bereich Grün“ charakterisiert die Einheiten, die sich um die operativen und administrativen Aufgaben der innerstädtischen Grünunterhaltung kümmern. Das schließt die Zuständigkeit für andere Bereiche, wie z.B. das Friedhofs- oder Sportstättenwesen, nicht aus.
Durch Ihre Teilnahme leisten Sie einen wichtigen Beitrag zum Gelingen dieses Forschungsprojekts. Selbstverständlich werden Ihre Angaben anonym und vertraulich behandelt. Leider erfordert die Verknüpfung zusätzlicher statistischer Daten im Rahmen der Auswertung die Angabe der Kommune. Erst damit lassen sich die Auswirkungen äußerer Einflüsse untersuchen. **Die Auswertungen und die Veröffentlichung erfolgen anonym und zu keiner Zeit auf der Grundlage oder unter Nennung einzelner Städte und Gemeinden.**
Bitte nutzen Sie das interaktive PDF-Dokument oder scannen Sie den ausgefüllten Fragebogen ein und senden Sie die Datei **bis zum 22.09.2017 an folgende E-Mail-Adresse: t.wilms@campus.tu-berlin.de.** Selbstverständlich können Sie den ausgedruckten Fragebogen auch per Post senden. Die Adresse finden Sie am Ende des Fragebogens. Als Dankeschön für Ihre Teilnahme wird Ihnen nach Abschluss der Arbeit eine kostenlose digitale Ausfertigung des Forschungsberichts zugesandt.

Für Ihre Unterstützung danke ich Ihnen bereits jetzt sehr herzlich!

Mit freundlichen Grüßen

1 Betriebliche Grunddaten

Die kommunale Grünflächenunterhaltung (innerstädtisches Straßenbegleitgrün, Grün- und Parkanlagen, Außenanlagen städt. Immobilien und ggf. weitere Aufgaben) wird nachfolgend in diesem Fragebogen als Bereich „Grün" bezeichnet. Dieser besteht aus den administrativen und den operativen Mitarbeitern. Sie kümmern sich um die gärtnerische Unterhaltung der o.g. Grünflächen. Die rahmengebende Organisationsform wird als „Betrieb" bezeichnet und schließt alle, auch die grünfremden Bereiche innerhalb dieses Organisationsrahmens ein.

1.1) Name der Stadt/Kommune: _____

(Diese Angabe dient ausschließlich zur Verknüpfung weiterer statistischer Daten und wird bei der Veröffentlichung nicht genannt!)

1.2) Welche Aufgaben bearbeitet der Bereich „Grün"? *(Mehrfachnennung möglich)*

a ☐ *Straßenbegleitgrün*
b ☐ *Grün- und Parkanlagen*
c ☐ *Außenbereiche sonst. kommunaler Gebäude*
d ☐ *Kinderspielplätze*
e ☐ *Schulen*
f ☐ *Kindergärten und Kindertagesstätten*
g ☐ *Objektplanung*
h ☐ _____
i ☐ _____

1.3) In welcher Form ist der Bereich „Grün" organisiert?

Bitte auswählen

1.4) Welche Stellung nimmt der Bereich „Grün" innerhalb des Betriebs ein?

Bitte auswählen

1.5) Welche weiteren Bereiche, die hier nicht zum Bereich „Grün" zählen, sind dem Betrieb angeschlossen? *(Mehrfachnennung möglich)*

a ☐ *Sportanlagen*
b ☐ *Forst*
c ☐ *Ausgleichsflächen*
d ☐ *Friedhof*
e ☐ *Stadtentwässerung*
f ☐ *Straßenreinigung*
g ☐ *Abfallbeseitigung*
h ☐ *Betriebswerkstatt*
i ☐ *Straßenbau*
j ☐ *Beschilderung*
k ☐ *Straßenunterhaltung*
l ☐ _____

1.6) Wie viele Vollzeitäquivalente (VZÄ) mit unbefristeten Arbeitsverhältnissen gab es im Jahr 2016 in nachfolgenden Bereichen?

*(Beispiel: 20 Vollzeitkräfte à 39 Std/Woche + 3 Teilzeitkräfte à 20 Std./Woche = (20*39 Std.+3*20 Std. = 840 Std)/ 39 Std. je Woche = 21,5 VZÄ)*

im Betrieb insgesamt: _____ *VZÄ* a
in der Verwaltung des Bereichs „Grün": _____ *VZÄ* b
in der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün": _____ *VZÄ* c

d ☐ Angaben nicht möglich

1.7) Wie hoch war im Jahr 2016 das verfügbare Gesamtbudget für Unterhaltungsleistungen?

(Summe aller Ansätze im Unterhaltungshaushalt, z.B. für Fremd-, Material-, Personal-, Querschnitts- und Maschinenkosten)

a *für den gesamten Betrieb:* _____ *€ Jahresbudget für Unterhaltung*
b *nur für den Bereich „Grün":* _____ *€ Jahresbudget für Unterhaltung*

c ☐ Angaben nicht möglich

1.8) Teilnahme am Stärkungspakt: Bitte auswählen

2 Fachliche Anforderungen

2.1) Wird der Bereich „Grün“ innerhalb der Verwaltung fachlich anerkannt?

- ◯ *Sehr hohe Anerkennung*
- ◯ *Hohe Anerkennung*
- ◯ *Durchschnittliche Anerkennung*
- ◯ *Wenig Anerkennung*
- ◯ *Keine Anerkennung*

2.2) Gibt es für die städtischen Grünflächen dokumentierte Unterhaltungsziele (z.B. Weiterentwicklung der Flächen, Erhaltung der Flächen, Wiederherstellung oder Sanierung der Flächen)?

- ◯ *Die Ziele sind definiert und vollständig schriftlich festgehalten*
- ◯ *Die Ziele sind definiert und teilweise schriftlich festgehalten*
- ◯ *Die Ziele sind definiert, aber nicht schriftlich festgehalten*
- ◯ *Die Ziele sind teilweise definiert*
- ◯ *Ziele sind nicht vorhanden*

2.3) Finden Bürgerinnen und Bürger für Beschwerden zum Thema „Grün“ immer einen Ansprechpartner (z.B. durch Beschwerdestellen, Regelungen zur Bürobesetzung, Rufumleitungen bei Außendiensttätigkeit)?

- ◯ *Ansprechpartner sind immer verfügbar*
- ◯ *Ansprechpartner sind sehr oft verfügbar*
- ◯ *Ansprechpartner sind gelegentlich verfügbar*
- ◯ *Ansprechpartner sind selten verfügbar*
- ◯ *Ansprechpartner sind nie verfügbar*

2.4) Wie ist der Stellenwert eines Grünflächeninformationssystems (GRIS) bei der täglichen Arbeit der Verwaltung des Bereichs „Grün“?

- ◯ *Sehr hoch*
- ◯ *Hoch*
- ◯ *Gering*
- ◯ *Sehr gering*
- ◯ *Nicht vorhanden*

2.5) Werden Maßnahmen zur Verringerung von Rüst- und Wegezeiten der ausführenden Einheiten des Bereichs „Grün“ geprüft?

- ◯ *Ständig*
- ◯ *Regelmäßig*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

2.6) Werden den politischen Entscheidern zu erwartende Folgekosten von Projekten im Bereich „Grün“ vermittelt?

- ○ *Folgekosten werden immer vermittelt*
- ○ *Folgekosten werden häufig vermittelt*
- ○ *Folgekosten werden gelegentlich vermittelt*
- ○ *Folgekosten werden selten vermittelt*
- ○ *Folgekosten werden nie vermittelt*

2.7) Wie wird die fachgerechte Unterhaltungspflege für bedeutende Grün- und Parkanlagen in der Regel sichergestellt, wenn diese durch eigene Kräfte erfolgt?

- ○ *Durch jeweilige mündliche Arbeitsaufträge*
- ○ *Durch dauerhaft fest eingeteilte Mitarbeiter*
- ○ *Durch die Einteilung in Pflegekategorien*
- ○ *Durch die Beschreibung in Leistungsverzeichnissen*
- ○ *Durch die Beschreibung in Parkpflegewerken*

Frage gedreht!

2.8) Werden in der Verwaltung des Bereichs „Grün“ bau- und vegetationstechnische Normen bei der Disposition von Grünflächenpflegeleistungen berücksichtigt?

- ○ *Immer*
- ○ *Häufig*
- ○ *Gelegentlich*
- ○ *Selten*
- ○ *Nie*

3 Führung und Organisation

3.1 Arbeits- und Dienstrecht

3.1.1) Gibt es im Bereich „Grün“ ein Anreiz- und Belohnungssystem (z.B. leistungsorientierte Bezahlung)?

- ○ *Es gibt ein sehr stark leistungsorientiertes System*
- ○ *Es gibt ein stark leistungsorientiertes System*
- ○ *Es gibt ein größtenteils leistungsorientiertes System*
- ○ *Es gibt ein kaum leistungsorientiertes System*
- ○ *Es gibt kein leistungsorientiertes System*

3.1.2) Liegt der Beurteilung der Leistung der Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ ein objektives Beurteilungsschema zugrunde?

a) Mitarbeiter Verwaltung „Grün“	*b) Mitarbeiter ausführende Einheit „Grün“*
○ *Beurteilung erfolgt immer objektiv*	○ *Beurteilung erfolgt immer objektiv*
○ *Beurteilung erfolgt überwiegend objektiv*	○ *Beurteilung erfolgt überwiegend objektiv*
○ *Beurteilung erfolgt teilweise objektiv*	○ *Beurteilung erfolgt teilweise objektiv*
○ *Beurteilung erfolgt wenig objektiv*	○ *Beurteilung erfolgt wenig objektiv*
○ *Beurteilung erfolgt gar nicht*	○ *Beurteilung erfolgt gar nicht*

3.1.3) Werden eigene Personalentscheidungen vom Bereich „Grün“ getroffen?

- ○ *Immer*
- ○ *Oft*
- ○ *Gelegentlich*
- ○ *Selten*
- ○ *Nie*

3.1.4) Werden für die ausführende Einheit im Bereich „Grün“ flexible Arbeitszeitmodelle angewendet?

- ○ *Verwendete Arbeitszeitmodelle sind unflexibel*
- ○ *Verwendete Arbeitszeitmodelle sind wenig flexibel*
- ○ *Verwendete Arbeitszeitmodelle sind teilweise flexibel*
- ○ *Verwendete Arbeitszeitmodelle sind größtenteils flexibel*
- ○ *Verwendete Arbeitszeitmodelle sind vollständig flexibel*

Frage gedreht!

3.2 Führungskräfte

3.2.1) Verantworten Führungskräfte der Verwaltung im Bereich „Grün“ ein eigenes Budget?

- ○ *Budgets werden völlig frei verantwortet*
- ○ *Budgets werden größtenteils frei verantwortet*
- ○ *Budgets werden teilweise frei verantwortet*
- ○ *Budgets werden in geringem Umfang frei verantwortet*
- ○ *Budgets werden gar nicht frei verantwortet*

3.2.2) Ist die Unter- und Überstellung von Mitarbeitern im Bereich „Grün“ betrieblich geregelt?

- ○ *Die Stellung der Mitarbeiter ist nicht geregelt*
- ○ *Die Stellung der Mitarbeiter ist wenig geregelt*
- ○ *Die Stellung der Mitarbeiter ist teilweise geregelt*
- ○ *Die Stellung der Mitarbeiter ist größtenteils geregelt*
- ○ *Die Stellung der Mitarbeiter ist vollständig geregelt*

Frage gedreht!

3.2.3) Sind die Kompetenz- und Verantwortungsbereiche der Führungskräfte im Bereich „Grün“ abgegrenzt?

- ○ *Die Abgrenzung besteht vollständig*
- ○ *Die Abgrenzung besteht größtenteils*
- ○ *Die Abgrenzung besteht teilweise*
- ○ *Die Abgrenzung besteht unzureichend*
- ○ *Die Abgrenzung besteht gar nicht*

3.2.4) Ist der Informationsfluss innerhalb der Führungsebenen des Bereichs „Grün“ geregelt?

- ○ *Sehr detailliert geregelt*
- ○ *Detailliert geregelt*
- ○ *Im Wesentlichen geregelt*
- ○ *Unzureichend geregelt*
- ○ *Gar nicht geregelt*

5

3.2.5) Wie ist der Zuschnitt der Entscheidungskompetenzen der Führungskräfte der Verwaltung des Bereichs „Grün“ gestaltet?

- ○ *Sehr gut*
- ○ *Gut*
- ○ *Befriedigend*
- ○ *Ausreichend*
- ○ *Mangelhaft*

3.2.6) Erfragen Führungskräfte des Bereichs „Grün“ von den unterstellten Mitarbeitern Rückmeldungen über ihren Führungsstil?

- ○ *Rückmeldungen werden sehr oft eingeholt*
- ○ *Rückmeldungen werden oft eingeholt*
- ○ *Rückmeldungen werden gelegentlich eingeholt*
- ○ *Rückmeldungen werden selten eingeholt*
- ○ *Rückmeldungen werden gar nicht eingeholt*

3.2.7) Wie setzen Führungskräfte im Bereich „Grün“ geäußerte Kritik an ihrem Führungsstil um?

- ○ *Sehr umfassend*
- ○ *Umfassend*
- ○ *Teilweise*
- ○ *Unzureichend*
- ○ *Gar nicht*

3.3 Mitarbeitermotivation

3.3.1) Werden im Bereich „Grün“ betriebliche Ziele und Leitbilder durch die Mitarbeiter gelebt?

- ○ *Vollständig*
- ○ *Überwiegend*
- ○ *Teilweise*
- ○ *Wenig*
- ○ *Gar nicht*

3.3.2) Bringen sich die operativen Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ bei der Lösung von Aufgaben ein?

- ○ *Mitarbeiter bringen sich gar nicht ein*
- ○ *Mitarbeiter bringen sich wenig ein*
- ○ *Mitarbeiter bringen sich gelegentlich ein* Frage gedreht!
- ○ *Mitarbeiter bringen sich häufig ein*
- ○ *Mitarbeiter bringen sich ständig ein*

3.3.3) Sind die Mitarbeiter der ausführenden Einheit im Bereich „Grün“ den gestellten Aufgaben gewachsen?

- ○ *Sie sind den Aufgaben immer gewachsen*
- ○ *Sie sind den Aufgaben überwiegend gewachsen*
- ○ *Sie sind den Aufgaben teilweise gewachsen*
- ○ *Sie sind den Aufgaben selten gewachsen*
- ○ *Sie sind den Aufgaben nie gewachsen*

6

3.3.4) Wie beschreiben Sie das Betriebsklima in bzw. zwischen folgenden Ebenen?

a) Innerhalb der Verwaltung „Grün“	*b) Innerhalb der ausführenden Einheit „Grün“*	*c) Zwischen der Ausführung und der Verwaltung „Grün“*
○ *Sehr gut*	○ *Sehr gut*	○ *Sehr gut*
○ *Gut*	○ *Gut*	○ *Gut*
○ *In Ordnung*	○ *In Ordnung*	○ *In Ordnung*
○ *Schlecht*	○ *Schlecht*	○ *Schlecht*
○ *Sehr schlecht*	○ *Sehr schlecht*	○ *Sehr schlecht*

3.3.5) Werden die operativen Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ geschult?

- ○ *Mitarbeiter werden sehr umfassend geschult*
- ○ *Mitarbeiter werden umfassend geschult*
- ○ *Mitarbeiter werden ausreichend geschult*
- ○ *Mitarbeiter werden eingeschränkt geschult*
- ○ *Mitarbeiter werden gar nicht geschult*

3.3.6) Wie vorhersehbar sind die Entscheidungen der Führungskräfte im Bereich „Grün“?

- ○ *Entscheidungen sind ausgesprochen vorhersehbar*
- ○ *Entscheidungen sind vorhersehbar*
- ○ *Entscheidungen sind teilweise vorhersehbar*
- ○ *Entscheidungen sind wenig vorhersehbar*
- ○ *Entscheidungen sind gar nicht vorhersehbar*

3.3.7) Wann werden organisatorische Unzulänglichkeiten innerhalb des Bereichs „Grün“ korrigiert?

- ○ *Bevor Beeinträchtigungen eintreten*
- ○ *Wenn leichte Beeinträchtigungen eintreten*
- ○ *Wenn mittlere Beeinträchtigungen eintreten*
- ○ *Wenn schwere Beeinträchtigungen eintreten*
- ○ *Es erfolgt keine Korrektur*

3.4 Mitarbeiterstruktur

3.4.1) Wie stark identifizieren sich die Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ mit dem Betrieb?

a) Aus der Verwaltung	*b) Aus der ausführenden Einheit*
○ *Sehr stark*	○ *Sehr stark*
○ *Stark*	○ *Stark*
○ *Durchschnittlich*	○ *Durchschnittlich*
○ *Wenig*	○ *Wenig*
○ *Gar nicht*	○ *Gar nicht*

3.4.2) Wie schnell können personelle Engpässe der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ ausgeglichen werden?

- ◯ *Sofort*
- ◯ *Kurzfristig*
- ◯ *Mittelfristig*
- ◯ *Langfristig*
- ◯ *Gar nicht*

3.4.3) Sind die Stelleninhalte der Mitarbeiter im Bereich „Grün“ schriftlich dokumentiert?

- ◯ *Stelleninhalte sind nicht dokumentiert*
- ◯ *Stelleninhalte sind in geringem Umfang dokumentiert*
- ◯ *Stelleninhalte sind teilweise dokumentiert*
- ◯ *Stelleninhalte sind in hohem Umfang dokumentiert*
- ◯ *Stelleninhalte sind vollständig dokumentiert*

Frage gedreht!

3.4.4) Werden im Bereich der ausführenden Einheit „Grün“ zeitlich befristete Arbeitsverträge abgeschlossen (außer Saison- und Zeitarbeitskräfte)?

- ◯ *Befristete Arbeitsverträge bestehen nicht*
- ◯ *Befristete Arbeitsverträge bestehen in sehr geringem Umfang*
- ◯ *Befristete Arbeitsverträge bestehen in geringem Umfang*
- ◯ *Befristete Arbeitsverträge bestehen in erhöhtem Umfang*
- ◯ *Befristete Arbeitsverträge bestehen in sehr hohem Umfang*

3.5 Mitbestimmung

3.5.1) Werden Beschäftigte im Bereich „Grün“ bei gesamtbetrieblichen Entscheidungen eingebunden?

- ◯ *Vollständige Einbindung*
- ◯ *Umfangreiche Einbindung*
- ◯ *Anteilige Einbindung*
- ◯ *Geringe Einbindung*
- ◯ *Gar keine Einbindung*

3.5.2) Wie groß ist die Unterstützung durch die Beschäftigten des Bereichs „Grün“ bei betrieblichen Änderungen?

- ◯ *Sehr hohe Unterstützung*
- ◯ *Hohe Unterstützung*
- ◯ *Akzeptanz*
- ◯ *Geringe Unterstützung*
- ◯ *Gar keine Unterstützung*

3.5.3) Wie ist die Zusammenarbeit zwischen den Führungskräften der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und der betrieblichen Personalvertretung?

- ◯ *Ausgesprochen konstruktiv*
- ◯ *Überwiegend konstruktiv*
- ◯ *Konstruktiv*
- ◯ *Wenig konstruktiv*
- ◯ *Nicht gegeben*

8

3.5.4) Wie werden Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ bei der Verbesserung betrieblicher Abläufe eingebunden?

- ○ *Sehr intensive Einbindung*
- ○ *Intensive Einbindung*
- ○ *Ausreichende Einbindung*
- ○ *Geringe Einbindung*
- ○ *Keine Einbindung*

3.6 Zusammenarbeit

3.6.1) Gibt es Klärungsbedarf bzgl. der Zuständigkeiten zwischen der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und anderen Bereichen der Kommunalverwaltung?

- ○ *Es gibt ständigen Klärungsbedarf*
- ○ *Es gibt regelmäßigen Klärungsbedarf*
- ○ *Es gibt gelegentlichen Klärungsbedarf*
- ○ *Es gibt selten Klärungsbedarf*
- ○ *Es gibt keinen Klärungsbedarf*

Frage gedreht!

3.6.2) Wie ist die inhaltliche Organisation der Zusammenarbeit zwischen dem Bereich „Grün“ und anderen Bereichen zu bewerten?

a) Interne betriebliche Bereiche	*b) Externe Bereiche (z.B. aus der Kommunalverwaltung)*
○ *Sehr gut*	○ *Sehr gut*
○ *Gut*	○ *Gut*
○ *Ausreichend*	○ *Ausreichend*
○ *Schlecht*	○ *Schlecht*
○ *Sehr schlecht*	○ *Sehr schlecht*

3.6.3) Führen Ausfälle einzelner Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ zu Störungen in der Bearbeitung?

a) Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit Bereich „Grün“*
○ *Keine Störungen*	○ *Keine Störungen*
○ *Geringe Störungen*	○ *Geringe Störungen*
○ *Gelegentliche Störungen*	○ *Gelegentliche Störungen*
○ *Häufige Störungen*	○ *Häufige Störungen*
○ *Ständige Störungen*	○ *Ständige Störungen*

3.6.4) Wie lang sind Entscheidungswege zwischen dem Bereich „Grün“ und anderen Bereichen?

a) Innerbetriebliche Entscheidungswege	*b) Entscheidungswege mit externen Stellen (Kommunalverwaltung, kommunale Unternehmen)*
○ *Sehr kurz*	○ *Sehr kurz*
○ *Kurz*	○ *Kurz*
○ *Angemessen*	○ *Angemessen*
○ *Lang*	○ *Lang*
○ *Sehr lang*	○ *Sehr lang*

4 Flexibilität und Eigenständigkeit

4.1 Reaktionsfähigkeit der Organisation

4.1.1) Gibt es bei der Ausschreibung von unbefristeten Vollzeitstellen im Bereich der ausführenden Einheit „Grün“ regelmäßig eine ausreichende Anzahl von qualifizierten Bewerbern?

- ○ *Es besteht ein sehr gutes Bewerberfeld*
- ○ *Es besteht ein gutes Bewerberfeld*
- ○ *Es besteht ein ausreichendes Bewerberfeld*
- ○ *Es besteht ein eingeschränktes Bewerberfeld*
- ○ *Es besteht ein unzureichendes Bewerberfeld*

4.1.2) Wird die Übertragung zusätzlicher Leistungen der Grünflächenunterhaltung im laufenden Haushalt finanziell ausgeglichen?

- ○ *Es erfolgt ein Ausgleich in vollständiger Höhe der zusätzlichen Kosten*
- ○ *Es erfolgt ein Ausgleich in annähernd vollständiger Höhe der zusätzlichen Kosten*
- ○ *Es erfolgt ein Ausgleich in anteiliger Höhe der zusätzlichen Kosten*
- ○ *Es erfolgt ein Ausgleich in geringer Höhe der zusätzlichen Kosten*
- ○ *Es erfolgt kein Ausgleich für zusätzliche Kosten*

4.1.3) Wirkt sich der Wechsel politischer Mehrheiten auf den Bereich „Grün“ aus?

a) Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit Bereich „Grün“*
○ *Sehr stark*	○ *Sehr stark*
○ *Stark*	○ *Stark*
○ *Gering*	○ *Gering*
○ *Sehr gering*	○ *Sehr gering*
○ *Gar nicht*	○ *Gar nicht*

Frage gedreht!

4.1.4) Wird durch den Einsatz neuer Verfahren die Effizienz im Bereich „Grün“ gesteigert?

a) Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit Bereich „Grün“*
○ *Sehr häufig*	○ *Sehr häufig*
○ *Häufig*	○ *Häufig*
○ *Gelegentlich*	○ *Gelegentlich*
○ *Selten*	○ *Selten*
○ *Nie*	○ *Nie*

4.1.5) Wird Fachwissen im Bereich „Grün“ durch geeignete Quellen aktualisiert (Zeitschriften, Lehrgänge und Seminare, Vergleichsringe, Vereinsinformationen usw.)?

a) Verwaltung im Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit im Bereich „Grün“*
○ *Fachwissen ist sehr aktuell*	○ *Das Fachwissen ist sehr aktuell*
○ *Fachwissen ist aktuell*	○ *Das Fachwissen ist aktuell*
○ *Fachwissen ist wenig aktuell*	○ *Das Fachwissen ist wenig aktuell*
○ *Fachwissen ist sehr wenig aktuell*	○ *Das Fachwissen ist sehr wenig aktuell*
○ *Aktuelles Fachwissen fehlt*	○ *Aktuelles Fachwissen fehlt*

10

4.2 Kooperationsmöglichkeiten

4.2.1) Werden Materialien im operativen Bereich „Grün“ über Einkaufsgemeinschaften beschafft?

- ◯ *Ausschließlich*
- ◯ *Überwiegend*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gar nicht*

4.2.2) Werden Maschinen der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ interkommunal genutzt?

- ◯ *Ständige interkommunale Nutzung*
- ◯ *Häufige interkommunale Nutzung*
- ◯ *Gelegentliche interkommunale Nutzung*
- ◯ *Seltene interkommunale Nutzung*
- ◯ *Gar keine interkommunale Nutzung*

4.2.3) Werden gärtnerische Leistungen im Bereich „Grün“ mit anderen Kommunen ausgetauscht?

- ◯ *Sehr oft*
- ◯ *Oft*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

4.2.4) Besteht im Bereich „Grün“ eine regelmäßige Teilnahme an Vergleichsringen oder organisiertem Erfahrungsaustausch?

- ◯ *Sehr oft*
- ◯ *Oft*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

4.2.5) Werden Aufgaben aus dem Bereich der Grünflächenunterhaltung, die nicht wirtschaftlich erbracht werden können, vergeben?

- ◯ *Alle nicht wirtschaftlichen Aufgaben werden vergeben*
- ◯ *Viele nicht wirtschaftliche Aufgaben werden vergeben*
- ◯ *Einige nicht wirtschaftliche Aufgaben werden vergeben*
- ◯ *Wenige nicht wirtschaftliche Aufgaben werden vergeben*
- ◯ *Es erfolgt keine Vergabe*

4.3 Änderung der äußeren Einflüsse

4.3.1) Verfügen die Mitarbeiter der ausführenden Einheit im Bereich „Grün“ über ausreichendes Wissen, um neue komplexe Aufgaben zu erledigen?

- ◯ *Alle neuen komplexen Aufgaben können erledigt werden*
- ◯ *Viele neue komplexe Aufgaben können erledigt werden*
- ◯ *Einige neue komplexe Aufgaben können erledigt werden*
- ◯ *Wenige neue komplexe Aufgaben können erledigt werden*
- ◯ *Neue komplexe Aufgaben können nicht erledigt werden*

4.3.2) Bieten verwendete Softwarelösungen im Bereich „Grün“ ausreichende Flexibilität, um an veränderte betriebliche Bedürfnisse angepasst zu werden?

- ◯ *Änderungen ohne Anpassungen bearbeitbar*
- ◯ *Änderungen mit leichten Anpassungen bearbeitbar*
- ◯ *Änderungen mit umfangreichen Anpassungen bearbeitbar*
- ◯ *Änderungen mit sehr umfangreichen Anpassungen bearbeitbar*
- ◯ *Änderungen gar nicht bearbeitbar*

4.3.3) Bringen sich die Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ aktiv zur Verbesserung von Arbeitsabläufen ein?

a) Mitarbeiter Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Mitarbeiter ausführende Einheit Bereich „Grün“*
◯ *Sie bringen sich ständig ein*	◯ *Sie bringen sich ständig ein*
◯ *Sie bringen sich häufig ein*	◯ *Sie bringen sich häufig ein*
◯ *Sie bringen sich gelegentlich ein*	◯ *Sie bringen sich gelegentlich ein*
◯ *Sie bringen sich selten ein*	◯ *Sie bringen sich selten ein*
◯ *Sie bringen sich gar nicht ein*	◯ *Sie bringen sich gar nicht ein*

4.3.4) Führen unvorhergesehene höhere Ausgaben für Unterhaltungsmaßnahmen im Bereich „Grün“ zu Einschränkungen bei der regulären Aufgabenerledigung?

- ◯ *Keine Einschränkungen*
- ◯ *Geringe Einschränkungen*
- ◯ *Deutliche Einschränkungen*
- ◯ *Empfindliche Einschränkungen*
- ◯ *Gravierende Einschränkungen*

4.3.5) Können durch innerbetriebliche Entscheidungen der Verwaltung des Bereichs „Grün“ neue Arbeits- und Zuständigkeitsbereiche geschaffen werden?

- ◯ *Die Entscheidung liegt vollständig im Bereich „Grün“*
- ◯ *Die Entscheidung liegt zum großen Teil im Bereich „Grün“*
- ◯ *Die Entscheidung liegt zum Teil im Bereich „Grün“*
- ◯ *Die Entscheidung liegt zum geringen Teil im Bereich „Grün“*
- ◯ *Die Entscheidung liegt nicht im Bereich „Grün“*

4.4 Zusammenarbeit mit Gremien

4.4.1) Besteht zwischen Führungskräften des Bereichs „Grün“ und den politischen Gremien Einigkeit bzgl. der fachlichen Ziele?

- ◯ *Vollständig*
- ◯ *Größtenteils*
- ◯ *Teilweise*
- ◯ *Wenig*
- ◯ *Keine*

4.4.2) Müssen Führungskräfte aus dem Bereich „Grün“ Entscheidungen des täglichen Geschäfts mit der Betriebsleitung abstimmen?

- ◯ *Eine Abstimmung ist immer erforderlich*
- ◯ *Eine Abstimmung ist oft erforderlich*
- ◯ *Eine Abstimmung ist gelegentlich erforderlich* Frage gedreht!
- ◯ *Eine Abstimmung ist selten erforderlich*
- ◯ *Eine Abstimmung ist nie erforderlich*

4.4.3) Werden Vorlagen aus dem Bereich „Grün“ bzgl. fachlicher Ziele und Methoden durch die politischen Gremien in Frage gestellt?

- ◯ *Vorlagen werden nie fachlich in Frage gestellt*
- ◯ *Vorlagen werden selten fachlich in Frage gestellt*
- ◯ *Vorlagen werden gelegentlich fachlich in Frage gestellt*
- ◯ *Vorlagen werden oft fachlich in Frage gestellt*
- ◯ *Vorlagen werden immer fachlich in Frage gestellt*

4.4.4) Bestehen Vorgaben bzgl. des Umgangs zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“, der Kommunalverwaltung und den politischen Gremien (Informationsfluss, Fristen, Beteiligung usw.)?

- ◯ *Der Umgang ist vollständig geregelt*
- ◯ *Der Umgang ist überwiegend geregelt*
- ◯ *Der Umgang ist teilweise geregelt*
- ◯ *Der Umgang ist unzureichend geregelt*
- ◯ *Der Umgang ist gar nicht geregelt*

4.4.5) Besteht ein informeller Austausch zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“ und Vertretern politischer Gremien?

- ◯ *Es erfolgt kein informeller Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein geringer informeller Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein gelegentlicher informeller Austausch* Frage gedreht!
- ◯ *Es erfolgt ein häufiger informeller Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein ständiger informeller Austausch*

5 Steuerung und Kontrolle

5.1 Bindung an die Kommune

5.1.1) Besteht zwischen den Führungskräften des Bereichs „Grün“ und der kommunalen Verwaltungsspitze ein fachlicher und organisatorischer Austausch?

- ◯ *Es erfolgt ein ständiger Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein häufiger Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein gelegentlicher Austausch*
- ◯ *Es erfolgt ein geringer Austausch*
- ◯ *Es erfolgt kein Austausch*

5.1.2) Stellen Vorlagen aus dem Bereich „Grün“ den politischen Gremien steuerungsrelevante Sachverhalte dar?

- ◯ *Es werden alle steuerungsrelevanten Sachverhalte dargestellt*
- ◯ *Es werden viele steuerungsrelevante Sachverhalte dargestellt*
- ◯ *Es werden einige steuerungsrelevante Sachverhalte dargestellt*
- ◯ *Es werden wenige steuerungsrelevante Sachverhalte dargestellt*
- ◯ *Es werden gar keine steuerungsrelevanten Sachverhalte dargestellt*

5.1.3) Bekommen politische Gremien durch die erstellten Vorlagen einen Überblick über die Leistungen des Bereichs „Grün“?

- ◯ *Sie bekommen einen vollständigen Überblick*
- ◯ *Sie bekommen einen guten Überblick*
- ◯ *Sie bekommen einen ausreichenden Überblick*
- ◯ *Sie bekommen einen geringen Überblick*
- ◯ *Sie bekommen keinen Überblick*

5.1.4) Wie werden fachliche Informationen durch die Verwaltung des Bereichs „Grün“ für die Verwaltungsführung der Kommune und die politischen Gremien aufbereitet?

- ◯ *Sehr intensive Aufbereitung*
- ◯ *Intensive Aufbereitung*
- ◯ *Gewöhnliche Aufbereitung*
- ◯ *Geringe Aufbereitung*
- ◯ *Gar keine Aufbereitung*

5.1.5) Ist die Führung der Kommunalverwaltung in Entscheidungs- und/oder Bearbeitungsprozesse des Bereichs „Grün“ eingebunden?

- ◯ *Sie ist ständig eingebunden*
- ◯ *Sie ist häufig eingebunden*
- ◯ *Sie ist gelegentlich eingebunden*
- ◯ *Sie ist selten eingebunden*
- ◯ *Sie ist nie eingebunden*

5.1.6) Wirken sich Entscheidungen der Führung der Kommunalverwaltung negativ auf die Fachlichkeit der Arbeitsergebnisse im Bereich „Grün“ aus?

- ◯ *Sie haben nie negative Auswirkungen*
- ◯ *Sie haben selten negative Auswirkungen*
- ◯ *Sie haben gelegentlich negative Auswirkungen*
- ◯ *Sie haben häufig negative Auswirkungen*
- ◯ *Sie haben ständig negative Auswirkungen*

5.2 Einhaltung rechtlicher Vorgaben

5.2.1) Sind bei Vergabeverfahren für beschränkte bzw. unbeschränkte Ausschreibungen nach VOB/VOL Mitarbeiter des ausschreibenden Bereichs „Grün" beteiligt?

- ◯ *Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ sind nicht beteiligt*
- ◯ *Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ sind in geringem Umfang beteiligt*
- ◯ *Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ sind gleichberechtigt beteiligt*
- ◯ *Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ sind überproportional beteiligt*
- ◯ *Mitarbeiter des Bereichs „Grün“ sind ausschließlich beteiligt*

5.2.2) Wie schnell werden rechtliche Anforderungen im Bereich „Grün“ umgesetzt?

- ◯ *Sofort*
- ◯ *Kurzfristig*
- ◯ *Mittelfristig*
- ◯ *Langfristig*
- ◯ *Gar nicht*

5.2.3) Werden Verwaltungsvorgänge bzw. Arbeitsstätten und/oder Baustellen des Bereichs „Grün“ regelmäßig von externen Stellen geprüft (z.B. im Rahmen einer Zertifizierung, keine gesetzlichen Kontrollen)?

a) Verwaltungsvorgänge

- ◯ *Ständig*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

b) Arbeitsstätten und /oder Baustellen

- ◯ *Ständig*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

5.2.4) Bestehen zwischen der Kommunalverwaltung und dem Bereich „Grün“ spezielle interne Dienst- und Verfahrensanweisungen?

- ◯ *Es sind keine Verfahren festgelegt*
- ◯ *Es sind wenige Verfahren festgelegt*
- ◯ *Es sind einige Verfahren festgelegt*
- ◯ *Es sind viele Verfahren festgelegt*
- ◯ *Es sind alle Verfahren festgelegt*

Frage gedreht!

5.2.5) Wird bei Prüfungen, z.B. durch die GPA, Wirtschaftsprüfungsanstalten oder die interne Rechnungsprüfung, die Arbeit im Bereich „Grün“ beanstandet?

a) Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit Bereich „Grün“*
○ *Keine Beanstandungen*	○ *Keine Beanstandungen*
○ *Selten Beanstandungen*	○ *Selten Beanstandungen*
○ *Gelegentlich Beanstandungen*	○ *Gelegentlich Beanstandungen*
○ *Häufig Beanstandungen*	○ *Häufig Beanstandungen*
○ *Ständig Beanstandungen*	○ *Ständig Beanstandungen*

5.2.6) Werden Vorgänge der Verwaltung des Bereichs „Grün“ durch ein internes Controlling geprüft?

- ○ *Alle Vorgänge werden geprüft*
- ○ *Viele Vorgänge werden geprüft*
- ○ *Einige Vorgänge werden geprüft*
- ○ *Wenige Vorgänge werden geprüft*
- ○ *Es werden keine Vorgänge geprüft*

5.3 Einhaltung kommunaler Ziele

5.3.1) Ist das Erreichen eines ausgewogenen Verhältnisses der Beschäftigung von Frauen, Männern und leistungsgewandelten Mitarbeitern ein Ziel der Personalentwicklung im Bereich „Grün“?

- ○ *Ein sehr wichtiges Ziel im Bereich „Grün“*
- ○ *Ein wichtiges Ziel im Bereich „Grün“*
- ○ *Ein Ziel im Bereich „Grün“*
- ○ *Ein untergeordnetes Ziel im Bereich „Grün“*
- ○ *Gar kein Ziel im Bereich „Grün“*

5.3.2) Werden Ziele und Leitbilder der kommunalen Verwaltung für den Bereich „Grün“ übernommen?

- ○ *Ziele/Leitbilder werden vollständig übernommen*
- ○ *Ziele/Leitbilder werden größtenteils übernommen*
- ○ *Ziele/Leitbilder werden teilweise übernommen*
- ○ *Ziele/Leitbilder werden in geringem Umfang übernommen*
- ○ *Ziele/Leitbilder werden gar nicht übernommen*

5.3.3) Erbringt der Bereich „Grün“ freiwillige Leistungen der Daseinsvorsorge?

- ○ *Zu einem überwiegenden Anteil*
- ○ *Zu einem erhöhten Anteil*
- ○ *Zu einem durchschnittlichen Anteil*
- ○ *Zu einem geringen Anteil*
- ○ *Gar nicht*

5.3.4) Gibt es Zielkonflikte zwischen den fachlichen Zielen der Verwaltung des Bereichs „Grün“ und den Zielen der Kommunalverwaltung (soziale, wirtschaftliche, planerische, politische Ziele u.a.)?

- ○ *Sehr viele*
- ○ *Viele*
- ○ *Einige*
- ○ *Wenige*
- ○ *Gar keine*

Frage gedreht!

5.3.5) Wird der Erfolg des Bereichs „Grün“ am Erreichen fachlicher Ziele gemessen?

a) Verwaltung Bereich „Grün“	*b) Ausführende Einheit Bereich „Grün“*
○ *Immer an fachlichen Zielen*	○ *Immer an fachlichen Zielen*
○ *Oft an fachlichen Zielen*	○ *Oft an fachlichen Zielen*
○ *Gelegentlich an fachlichen Zielen*	○ *Gelegentlich an fachlichen Zielen*
○ *Selten an fachlichen Zielen*	○ *Selten an fachlichen Zielen*
○ *Gar nicht an fachlichen Zielen*	○ *Gar nicht an fachlichen Zielen*

5.3.6) Werden die Budgetvorgaben der Kommunalverwaltung im Bereich „Grün“ eingehalten?

- ○ *Werden immer eingehalten*
- ○ *Werden oft eingehalten*
- ○ *Werden gelegentlich eingehalten*
- ○ *Werden selten eingehalten*
- ○ *Werden nie eingehalten*

5.4 Einflüsse der Kommunalverwaltung und ihrer Gremien

5.4.1) Bringen sich politische Gremien und/oder die Kommunalverwaltung in die Entscheidungsprozesse des Bereichs „Grün“ aktiv ein?

- ○ *Immer*
- ○ *Häufig*
- ○ *Gelegentlich*
- ○ *Selten*
- ○ *Gar nicht*

5.4.2) Ist in den zuständigen politischen Gremien Fachkompetenz im Bereich der Grünflächenunterhaltung vorhanden?

- ○ *Ausschließlich Fachkompetenz vorhanden*
- ○ *Viel Fachkompetenz vorhanden*
- ○ *Teilweise Fachkompetenz vorhanden*
- ○ *Wenig Fachkompetenz vorhanden*
- ○ *Gar keine Fachkompetenz vorhanden*

5.4.3) Ist die Zuständigkeit politischer Gremien für die Betreuung der fachlichen, betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Belangen des Bereichs „Grün“ eindeutig geregelt?

- ◯ *Die Zuständigkeit ist eindeutig geregelt*
- ◯ *Die Zuständigkeit ist teilweise eindeutig geregelt*
- ◯ *Die Zuständigkeit ist wenig eindeutig geregelt*
- ◯ *Die Zuständigkeit ist unzureichend geregelt*
- ◯ *Die Zuständigkeit ist gar nicht geregelt*

5.4.4) Tritt bei fachlichen Entscheidungen im Bereich „Grün“, die von besonderer wirtschaftlicher oder öffentlicher Bedeutung sind, der Bereich „Grün“ innerhalb der öffentlichen Diskussion als eigenständiger und unabhängiger Bereich auf?

- ◯ *Nie*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Oft*
- ◯ *Immer*

5.4.5) Wird die Handlungsfreiheit der Verwaltung des Bereichs „Grün“ durch die Einwirkungen der politischen Gremien oder der Kommunalverwaltung begrenzt?

a) Durch die politischen Gremien:

- ◯ *Gar nicht*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

b) Durch die Kommunalverwaltung:

- ◯ *Gar nicht*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

5.5 Einflussnahme für politische Ziele

5.5.1) Wird die Kommunikation zwischen dem Bereich „Grün“ und politischen Akteuren bei wichtigen Projekten schriftlich dokumentiert (E-Mail, Vermerk, Aktennotiz)?

- ◯ *Es werden keine Inhalte schriftlich dokumentiert*
- ◯ *Wenige Inhalte werden schriftlich dokumentiert*
- ◯ *Einige Inhalte werden schriftlich dokumentiert*
- ◯ *Viele Inhalte werden schriftlich dokumentiert*
- ◯ *Alle Inhalte werden schriftlich dokumentiert*

Frage gedreht!

5.5.2) Stehen politische Einzelinteressen über fachlichen Zielen des Bereichs „Grün“?

- ◯ *Nie*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

18

5.5.3) Wird die Veröffentlichung fachlich begründeter Entscheidungen im Bereich „Grün“ von der zu erwartenden Unterstützung verschiedener Gruppen (Parteien, Lobbygruppen usw.) abhängig gemacht?

- ◯ *Nie*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

5.5.4) Folgen politische Gremien in fachlichen Fragestellungen aus dem Bereich „Grün“ dem Beschlussvorschlag der Vorlage?

- ◯ *Gremien folgen immer der Beschlussvorlage*
- ◯ *Gremien folgen oft der Beschlussvorlage*
- ◯ *Gremien folgen gelegentlich der Beschlussvorlage*
- ◯ *Gremien folgen selten der Beschlussvorlage*
- ◯ *Gremien folgen nie der Beschlussvorlage*

5.5.5) Besteht regelmäßig ein gemeinsamer Konsens zwischen den politischen Gremien und dem Bereich „Grün“ über die Arbeit des Bereichs „Grün“?

- ◯ *In allen Themen*
- ◯ *In vielen Themen*
- ◯ *In einigen Themen*
- ◯ *In wenigen Themen*
- ◯ *In keinem Thema*

5.5.6) Beeinflussen einzelne Mandatsträger politischer Gremien die Arbeit des Bereichs „Grün“?

a) Verwaltung Bereich „Grün“

- ◯ *Nie*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

b) Ausführende Einheit des Bereichs „Grün“

- ◯ *Nie*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Immer*

6 Betriebswirtschaft

6.1 Kostenrechnung

6.1.1) Werden die betrieblichen Abläufe der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ auf ihre Effizienz hin überprüft?

- ◯ *Immer*
- ◯ *Häufig*
- ◯ *Gelegentlich*
- ◯ *Selten*
- ◯ *Nie*

6.1.2) Liegen belastbare Daten zur Kostenberechnung der erbrachten Eigenleistung in der Grünflächenunterhaltung vor (z.B. Stundennachweise, Flächendaten, Kostennachweise)?

- ○ *Es liegen sehr belastbare Daten vor*
- ○ *Es liegen belastbare Daten vor*
- ○ *Es liegen wenig belastbare Daten vor*
- ○ *Es liegen unzureichend belastbare Daten vor*
- ○ *Es liegen keine Daten vor*

6.1.3) In welcher Tiefe werden bei der ausführenden Einheit des Bereichs „Grün“ die Kosten für die eingesetzten Ressourcen erfasst (Personal-, Maschinen- und Materialeinsatz)?

- ○ *Keine Erfassung*
- ○ *Bis zur Objektkategorie (z.B. Kosten Spielplätze)* Frage gedreht!
- ○ *Bis zum Objekt (z.B. Kosten Spielplatz XY)*
- ○ *Bis zur Pflegeeinheit (z.B. Kosten Gebrauchsrasen auf Spielplatz XY)*
- ○ *Bis zur Arbeitsart (z.B. Kosten mähen von Gebrauchsrasen auf Spielplatz XY)*

6.1.4) Gibt es wirksame betriebliche Kontrollmechanismen, die eine Budgetüberschreitung im Bereich „Grün“ verhindern?

- ○ *Sehr wirksame betriebliche Kontrollmechanismen*
- ○ *Wirksame betriebliche Kontrollmechanismen*
- ○ *Wenig wirksame betriebliche Kontrollmechanismen*
- ○ *Sehr wenig wirksame betriebliche Kontrollmechanismen*
- ○ *Gar keine betrieblichen Kontrollmechanismen*

6.1.5) Wird für Entscheidungen der Verwaltung im Bereich „Grün“ ein internes Controlling genutzt?

- ○ *Immer*
- ○ *Häufig*
- ○ *Gelegentlich*
- ○ *Selten*
- ○ *Nie*

6.2 Personal

6.2.1) Wie hoch ist die aktuelle Facharbeiterquote im Bereich des operativen Grünflächenmanagements?

☐ Angaben nicht möglich

Anzahl der Mitarbeiter im Bereich „Grün“ : _____
davon gelernte Gärtner : _____

Berechnung: 0 *Gärtner * 100 /* 0 *Mitarbeiter =* NaN *%*

6.2.2) Wie hoch ist das aktuelle Durchschnittsalter der beschäftigten Mitarbeiter innerhalb der ausführenden Einheit „Grün“?

☐ Angaben nicht möglich

Summe der Lebensjahre der Mitarbeiter im Bereich „Grün“: _____ *Jahre*
Anzahl der Mitarbeiter im Bereich „Grün“: 0 *Personen*

Berechnung: 0 *Jahre /* 0 *Personen =* NaN *Ø-Jahre* Direkteingabe: Ø-Jahre

20

6.3 Kosten der Leistung

6.3.1) Wie hoch war die Quote der Produktivstunden der ausführenden Einheit im Bereich „Grün“ im Jahr 2016?

☐ Angaben nicht möglich

Produktivstunden ausführender Bereich „Grün“ gesamt: _____ *Std.*
Jahresarbeitsstunden ausführender Bereich „Grün“ gesamt: _____ *Std.*

*(Beispiel für 39 Std.-Woche: 252 Arbeitstage (in 2016) * 7,8 Std je Tag * 9 Mitarbeiter = 17.690 Jahresarbeitsstunden)*

Stunden der Verwaltung Bereich „Grün“: _____ *Std.*

Berechnung:

0 *Produktivstd. *100 /* 0 *Jahresarb.std. +* 0 *Std. Steuerung =* NaN %

6.3.2) Wie hoch waren die Unterhaltungskosten je m² Grün- und Parkanlage im Jahr 2016?

Personalkosten: _____ € *Maschinenkosten:* _____ €
Materialkosten: _____ € *Sonstige Kosten:* _____ €
Fremdleistungen: _____ € *Flächengröße:* _____ m²

Ergebnis:= NaN €/m² *Direkteingabe:* €/m² ☐ Angaben nicht möglich

6.4 Kosten für Maschinen und Geräte

6.4.1) Wie hoch waren die Investitionskosten im Verhältnis zum Anschaffungswert im Jahr 2016?

Höhe der investiven Mittel für Maschinen und Geräte: _____ €
Summe des Neuwertes aller einsatzfähigen Maschinen und Geräte: _____ €

Berechnung: 0 *€ Investitionsmittel * 100 /* 0 *€ Neuwert =* NaN %

☐ Angaben nicht möglich

6.4.2) Wie hoch waren die Reparaturkosten im Verhältnis zu den Anschaffungskosten im Jahr 2016?

Summe der Reparatur- und Wartungskosten: _____ €
Summe des Neuwertes aller einsatzfähigen Maschinen und Geräte: 0 €

Berechnung: 0 *€ Rep.-Wart.-kosten * 100 /* 0 *€ Neuwert =* NaN %

☐ Angaben nicht möglich

Vielen Dank für Ihre Teilnahme und Ihre Unterstützung!

Sie haben Anmerkungen zur Umfrage oder zum Forschungsprojekt? Sagen Sie Ihre Meinung:

8.2 Erläuterungen zur Erhebung statistischer Daten

Name: 1.1.1_Gruen_beinhaltet_Planung; Beschreibung: im Bereich Grün werden Leistungen der Objektplanung erbracht, Angabe ja/nein; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Synergien durch beide Aufgaben in einem Bereich; Bemerkungen: ja= Aufgabe wird übernommen, nein= Aufgabe wird nicht übernommen Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.1.2_Anzahl_Aufgabenfelder_Gruen_operativ; Beschreibung: Anzahl der dem Grün übertragenen Arbeitsfelder, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Nennungen); Aussage: Synergien durch Übertragung von unterschiedlichen Aufgabenfeldern; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.1.3_Betrieb_beinhaltet_Strassenreinigung Beschreibung: im Betrieb ist die Leistung der Straßenreinigung angesiedelt, Angabe ja/nein; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Synergien durch Übernahme der Aufgaben im Betrieb; Bemerkungen: ja= Aufgabe wird übernommen, nein= Aufgabe wird nicht übernommen Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 1.1.4_Betrieb_beinhaltet_Abfallbeseitigung Beschreibung: im Betrieb ist die Leistung der Abfallbeseitigung angesiedelt, Angabe ja/nein; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Synergien durch Übernahme der Aufgaben im Betrieb; Bemerkungen: ja= Aufgabe wird übernommen, nein= Aufgabe wird nicht übernommen Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.1.5_Betrieb_beinhaltet_Friedhofsunterhaltung Beschreibung: im Betrieb ist die Leistung der Friedhofsunterhaltung angesiedelt, Angabe ja/nein; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Synergien durch Übernahme der Aufgaben im Betrieb; Bemerkungen: ja= Aufgabe wird übernommen, nein= Aufgabe wird nicht übernommen Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 1.1.6_Betrieb_beinhaltet_Sportplatzunterhaltung Beschreibung: im Betrieb ist die Leistung der Sportplatzunterhaltung angesiedelt, Angabe ja/nein;

Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Synergien durch Übernahme der Aufgaben im Betrieb; Bemerkungen: ja= Aufgabe wird übernommen, nein= Aufgabe wird nicht übernommen Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 1.1.7_Anzahl_Aufgabenfelder_Betrieb_ohne_Gruen Beschreibung: Anzahl der dem Betrieb zusätzlich zum Aufgabenbereich des Bereichs Grün übertragenen Arbeitsfelder, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Nennungen); Aussage: Synergien durch Übertragung von unterschiedlichen Aufgabenfeldern; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.2.1_Anteil_Budget_Gruen_zu_Betrieb Beschreibung: Anteil des Unterhaltungsbudgets für die Arbeiten im Bereich Grün und zum Budget des Betriebs, Angabe in %; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Budget Grün*100/Budget Betrieb); Aussage: Größenverhältnis zwischen Bereich Grün und Betrieb; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.2_Anteil Budget_Gruen_zu_lfd_Verwaltung Beschreibung: Anteil des Unterhaltungsbudgets für die Arbeiten im Bereich Grün zu den Unterhaltungsaufwendungen der Gesamtverwaltung, Angabe in %; Quelle: Fragebogen Kommunen, IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/, Fragebögen liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Budget Grün*100/Auszahlungen für laufende Verwaltung); Aussage: Größenverhältnis zwischen Bereich Grün und Gesamtverwaltung; Bemerkungen: Tabelle "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände-Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.3_Mitarbeiter_Betrieb_gesamt Beschreibung: Gesamtzahl der Mitarbeiter des untersuchten Betriebs, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größe auf Basis der Mitarbeiter; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.4_VZAE_Gruen_administrativ Beschreibung: VZÄ in der Verwaltung Bereich Grün, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung;

Aussage: Größe auf Basis der Mitarbeiter; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.5_VZAE_Gruen_operativ Beschreibung: Gesamtzahl der Mitarbeiter für operative Aufgaben im Bereich Grün, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größe auf Basis der Mitarbeiter; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.6_Anteil_VZAE _Gruen_an_Gesamtverwaltung Beschreibung: VZÄ des Bereichs Grün (administrativ und operativ) im Verhältnis zu den VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Angabe in %; Quelle: Fragebogen und IT NRW; Adresse: Angaben liegen vor, https://www.it.nrw.de/; Stand: 2017 (Fragebogen) und 30.06.2016 (Tabellenwert); Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe aus administrativen und operativen Mitarbeitern des Bereichs Grün*100/ VZÄ der Gesamtverwaltung); Aussage: Größe gemessen am Personal; Bemerkungen: Tabellen "Beschäftigte der Gemeinden/GV (am Dienstort) nach Voll- und Teilzeit, Dienstverhältnis und Geschlecht" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.7_Anteil_Gruen_an_Betrieb Beschreibung: Anteil der VZÄ des Bereichs Grün (administrativ und operativ) zu den VZÄ des Betriebs gesamt, Angabe in %; Quelle: Fragebogen; Adresse: Angaben liegen vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe aus administrativen und operativen Mitarbeitern des Bereichs Grün*100/ VZÄ des Betriebs); Aussage: Größe gemessen am Personal; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.8_Anteil_VZAE_Betrieb_an_Gesamtverwaltung Beschreibung: Anteil der VZÄ des Betriebs zu den VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Angabe in %; Quelle: Fragebogen und IT NRW; Adresse: Angaben liegen vor, https://www.it.nrw.de/; Stand: 2017 (Fragebogen) und 30.06.2016 (Tabellenwert); Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (VZÄ Betrieb*100/ VZÄ der Gesamtverwaltung); Aussage: Größe gemessen am Personal; Bemerkungen: Tabellen "Beschäftigte der Gemeinden/GV (am Dienstort) nach Voll- und Teilzeit, Dienstverhältnis und Geschlecht" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.2.9_Stellung_Gruen_im_Betrieb Beschreibung: Subjektive Einordnung der Führungskraft zur organisatorischen Bedeutung des Bereichs Grün innerhalb des Betriebs, namentliche Nennung; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung;

Aussage: Größe auf Basis der wahrgenommenen Bedeutung; Bemerkungen: Einteilung in Kernbereich, gleichwertiger Teilbereich und Sparte Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.3.1_Mitglied_Fachorganisation_GALK Beschreibung: dokumentierte Mitgliedschaft bei der GALK; Quelle: GALK eV; Adresse: http://galk.de/ ; Stand: 30.10.2017; Bearbeitungsgrad: aus Angabe übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkungen durch fachlichen Austausch und Interaktion mit anderen Dienststellen; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 1.3.2_Organisationsform_Betrieb Beschreibung: Rechtsform des Betriebs, namentliche Nennung; Quelle: Fragebogen Kommunen; Adresse: Daten liegen digital vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkungen des rechtlichen Rahmens; Bemerkungen: Regiebetrieb/Amt, eigenbetriebsähnliche Einrichtung, Anstalt öffentlichen Rechts Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 1.3.3_Anteil_VZAE_administrativ_an_Gruen_gesamt Beschreibung: Anteil der administrativen VZÄ des Bereichs Grün zu den gesamten VZÄ des Bereichs Grün, Angabe in %; Quelle: Fragebogen; Adresse: Angaben liegen vor; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (administrative VZÄ des Bereichs Grün*100/ Summe aus operativen und administrativen VZÄ des Bereichs Grün); Aussage: Verhältnis Verwaltungsanteil zu operativem Bereich; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 1.3.4_Mitglied_Fachorganisation_KGSt Beschreibung: dokumentierte Mitgliedschaft bei der KGSt, Angabe in ja/nein; Quelle: KGSt, Mitgliederverzeichnis; Adresse: https://www.kgst.de/; Stand: 30.10.2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung Aussage: Auswirkungen durch fachlichen Austausch und Interaktion mit anderen Dienststellen; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.1.1_Ausgaben_Gruen_gesamt Beschreibung: Anteil der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau zu den Gesamtausgaben, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben Grün*100/Auszahlungen gesamt); Aussage: Bedeutung von Grün- und Freiräumen;

Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen insgesamt nach Kontenklassen (1-Steller)" und "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.2_Anteil_Ausgaben_Gruen_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistung innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.3_Auszahlung_Unterhaltung_Grundstuecke_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Unterhaltung von Grundstücken je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistung innerhalb des Haushalts; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.4_Auszahlung_Gruen_Landschftsbau_Erholungsflaeche Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar[42] Erholungsfläche, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.5_Auszahlung_Gruen_Landschaftsbau_Gruenanlage Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar Grünanlage, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.1.6_Auszahlung_Gruen_Landschftsbau_Siedlungsflaeche Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe 551 Öffentliches Grün, Landschaftsbau je ar Siedlungsfläche, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015;

[42] Die Angabe in der Einheit „ar“ wurde aus der verwendeten Datenquelle übernommen.

Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.7_Auszahlung_Unterhaltung_je_Siedlungsfl_Verkehrsfl Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241: Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Siedlungs- und Verkehrsfläche, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.8_Auszahlung_Unterhaltung_je_Gruenflaeche Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241: Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Grünfläche, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.1.9_Auszahlung_Unterhaltung_je_Erholungsflaeche Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln im Konto 7241 Unterhaltung und Bewirtschaftung der Grundstücke und baulichen Anlagen je ar Erholungsfläche, Angabe in €/ar; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Fläche); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Katasterfläche nach der tatsächlichen Art der Nutzung" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.1.10_Auszahlungen_gesamt_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln in ausgewählten Auszahlungsbereichen je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände-Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 2.1.11_Auszahlung_Baumaßnahmen_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln für Baumaßnahmen je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände-Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.1.12_Auszahlung_Sach-_Dienstleistungen_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln im Bereich der Sach- und Dienstleistungen je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände-Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.1.13_Auszahlungen_Erwerb_Grundstuecke_Gebaeude_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln im Bereich des Erwerbs von Grundstücken und Gebäuden je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Ausgaben/Einwohner); Aussage: Bedeutung der Unterhaltungsleistungen innerhalb der Verwaltung; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände-Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.2.1_Teilnahme_Staerkungspakt Beschreibung: Status der Teilnahme der Kommune am Stärkungspakt NRW, Angabe als definierter Zahlenwert; Quelle: MIK NRW; Adresse: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Bilder/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Haushaltsstatus_2016/Datentabelle_Haushaltsstatus_31.12.2016.pdf; Stand: 30.10.2017; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: finanzielle Situation der Kommune; Bemerkungen: Teilnahme am Stärkungspakt: 0= keine Teilnahme, 1= pflichtige Teilnahme Stufe 1, 2= freiwillige Teilnahme Stufe 2 Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.2.2_Hauhaltsstatus Beschreibung: Art der Teilnahme der Kommune am Stärkungspakt NRW, Angabe als definierter Zahlenwert;

Quelle: MIK NRW; Adresse: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Bilder/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Haushaltsstatus_2016/Datentabelle_Haushaltsstatus_31.12.2016.pdf; Stand: 30.10.2017; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: finanzielle Situation der Kommune; Bemerkungen: Haushaltsstatus: 1 = ausgegl. Haushalt, 2 = fiktiv ausgegl. Haushalt, 3 = gen. Verringerung, 4 = HSK genehmigt, 5 = HSP genehmigt, 6 = HSK nicht genehmigt, 7 = HSP nicht genehmigt Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.2.3_Eigenkapital_Ueberschuldung Beschreibung: Einschätzung zum Eintritt der Überschuldung, Angabe als definierter Zahlenwert; Quelle: MIK NRW; Adresse: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Bilder/Themen_und_Aufgaben/Kommunales/Haushaltsstatus_2016/Datentabelle_Haushaltsstatus_31.12.2016.pdf; Stand: 30.10.2017; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: finanzielle Situation der Kommune; Bemerkungen: Negatives Eigenkapital/ Überschuldung: 0 = nicht zu erw., 1 = eingetreten, 2 = Eintritt im FPlZ, 3 = Eintritt nach FPlZ Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.2.4_Schulden_Einwohner_gesamt Beschreibung: Höhe der Bruttoverschuldung je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: finanzielle Situation der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Kassenkredite, Wertpapierschulden und Kredite der Gemeinden und Gemeindeverbände" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.2.5_Schulden_Einwohner_Kernhaushalt Beschreibung: Höhe der Verschuldung im Kernhaushalt je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: finanzielle Situation der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Kassenkredite, Wertpapierschulden und Kredite der Gemeinden und Gemeindeverbände" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.3.1_Anzahl_VZAE_Verwaltung Beschreibung: VZÄ der Kommunalverwaltung gesamt, Angabe als absolute Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größe der Verwaltung gemessen am Personal; Bemerkungen: Tabellen "Beschäftigte der Gemeinden/GV (am Dienstort) nach Voll- und Teilzeit, Dienstverhältnis und Geschlecht" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 2.3.2_Anteil_VZAE_Verwaltung_je_Einwohner Beschreibung: VZÄ der Kommunalverwaltung je Einwohner, Angabe als absolute Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (VZÄ/Einwohner); Aussage: Größe der Verwaltung gemessen am Personal; Bemerkungen: Tabellen "Beschäftigte der Gemeinden/GV (am Dienstort) nach Voll- und Teilzeit, Dienstverhältnis und Geschlecht" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 2.3.3_Anteil_VZAE_ Beamte_an_Verwaltung Beschreibung: Anteil der VZÄ der Beamten in der Kommunalverwaltung, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Beamte*100/Gesamtbeschäftigte); Aussage: Größe der Verwaltung gemessen an der Art des Beschäftigungsverhältnisses; Bemerkungen: Tabellen "Beschäftigte der Gemeinden/GV (am Dienstort) nach Voll- und Teilzeit, Dienstverhältnis und Geschlecht" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 2.3.4_Auszahlung_Personal_und_Versorgung_gesamt Beschreibung: Höhe der Personal- und Versorgungsauszahlungen, Angabe in Mio. €; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben übernommener, aber von ursprünglicher Angabe (in Tsd. €) in neue Einheit (in Mio. €) umgerechneter Wert (Wert/1.000); Aussage: Größe der Verwaltung gemessen an den Personalausgaben; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände - Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.3.5_Personal_ und_ Versorgungsauszahlungen_je_Einwohner Beschreibung: Anteil der Personal- und Versorgungsauszahlungen je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Ausgaben/Einwohner); Aussage: Größe der Verwaltung gemessen an den Personalausgaben; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände - Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 2.3.6_Auszahlungen_lfd_Verwaltung_gesamt Beschreibung: Auszahlungen für die laufende Verwaltungstätigkeit, Angabe in Mio. €; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben übernommener, aber von ursprünglicher Angabe (in Tsd. €) in neue Einheit (in Mio. €) umgerechneter Wert (Wert/1.000); Aussage: Größe der Verwaltung gemessen an den Gesamtausgaben; Bemerkungen: Tabellen "Finanzen (GFK) der Gemeinden und Gemeindeverbände - Auszahlungen nach ausgewählten Auszahlungsarten"

Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.1.1_kommunalrechtlich_Groesse Beschreibung: Kommunalrechtliche Einteilung der Städte und Gemeinden, namentliche Nennung; Quelle: MIK; Adresse: http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/adressen-kommunen.html; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Angabe ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größenangabe; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 3.1.2_Gemeindeflaeche_in_km² Beschreibung: Größe der kommunalen Gebietsfläche in km²; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größenangabe; Bemerkungen: Tabelle "Bevölkerungsstatistik: Katasterfläche (qkm), Bevölkerung und Bevölkerungsdichte" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.1.3_Einwohnerzahl_Kommune Beschreibung: Anzahl der Einwohner der Kommune, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Größenangabe; Bemerkungen: Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.1.4_Anzahl_politisch_vertretener_Ortsteile Beschreibung: Anzahl von Ortsteilen mit politischer Vertretung in kommunalen Organen, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Veröffentlichte Hauptsatzung der Kommune in der aktuellen Fassung; Adresse: Internetauftritt der Kommunen, Unterkategorie: Ortsrecht; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: ermittelte Anzahl der gelisteten Ortsteile; Aussage: Größenangabe; Bemerkungen: keine Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.2.1_Geschlecht_BuergermeisterIn Beschreibung: Geschlecht des/der aktuellen Hauptverwaltungsbeamten/in, namentliche Nennung; Quelle: MIK; Adresse: http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/adressen-kommunen.html; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkungen geschlechtsspezifischer Charaktereigenschaften der obersten Führung; Bemerkungen: keine

Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.2.2_Zuordnung_Regierungsbezirk Beschreibung: Zugehörigkeit zur Landesmittelbehörde, namentliche Nennung; Quelle: MIK; Adresse: http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/adressen-kommunen.html; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkungen spezifischer Verwaltungseigenschaften der jeweiligen Landesmittelbehörde; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 3.2.3_Anzahl_Gemeinderaete Beschreibung: Anzahl der dem Rat angehörigen Personen, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 25.05.2014; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Anzahl von Interessengruppen in politischen Organen; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinderatswahlen: Wahlberechtigte, Wähler, gültige Stimmen" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.2.4_Anteil_Gemeinderaete_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der dem Rat angehörigen Personen je 1.000 Einwohner, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: gewählte Personen 25.05.2014, Bevölkerung 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Anzahl der Stadträte/Einwohner)*1.000); Aussage: Anzahl von Interessengruppen in politischen Organen; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinderatswahlen: Wahlberechtigte, Wähler, gültige Stimmen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015. aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung bzgl. der Bevölkerung vorhanden Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.2.5_Anzahl_Parteien_Rat Beschreibung: Anzahl der im Rat vertretenen Parteien, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Der Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen; Adresse: https://www.wahlergebnisse.nrw.de/kommunalwahlen/2014/index.html; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe aus gewählten Vertretern je Partei=1 und keine gewählten Vertreter je Partei= 0); Aussage: Anzahl von Interessengruppen in politischen Organen; Bemerkungen: keine Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.2.6_Anzahl_Legislaturperioden_Buergermeister Beschreibung: Zusammenhängende Dienstzeit des Hauptverwaltungsbeamten in Legislaturperioden, Betrachtungszeitraum rückwirkend bis zur Kommunalwahl 2004, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Der Landeswahlleiter des Landes Nordrhein-Westfalen (für Wahlen 2004, 2009, 2015), MIK NRW (für Wahl 2014); Adresse: https://www.wahlergebnisse.nrw.de, http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/adressen-kommunen.html; Stand: beide 28.10.2017;

Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der gewonnenen Bürgermeisterwahlen); Aussage: Konstanz in der Führung der Gesamtverwaltung; Bemerkungen: keine Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.2.7_Anzahl_Legislaturperioden_staerkste_Kraft Beschreibung: zusammenhängende Wirkungszeit einer Partei als stärkste Kraft, Legislaturperioden im Betrachtungszeitraum rückwirkend bis zur Kommunalwahl 1975, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe zusammenhängender Wahlsiege ab 2014 rückwirkend bis 1975); Aussage: Konstanz in der politischen Meinungsführerschaft; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinderatswahlen: Wahlberechtigte, Wähler, gültige Stimmen" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.2.8_staerkste_Kraft_aktuell Beschreibung: Partei mit den meisten Stimmen bei der Kommunalwahl 2014, namentliche Nennung; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 28.10.2017; Bearbeitungsgrad: aus Angaben übernommener Wert; Aussage: Aktuelle politische Meinungsführerschaft; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinderatswahlen: Wahlberechtigte, Wähler, gültige Stimmen" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.3.1_Hebesatz_Gewerbesteuer Beschreibung: Höhe des Hebesatzes für die kommunale Gewerbesteuer, Angabe in Punkten; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: politische Steuerung bzgl. Gewerbeansiedlung; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.3.2_Hebesatz_Grundsteuer_A Beschreibung: Höhe des Hebesatzes für Grundstücke der Land- und Forstwirtschaft, Angabe in Punkten; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: politische Steuerung bzgl. der Belastung der Land- und Forstwirtschaft; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 3.3.3_Hebesatz_Grundsteuer_B Beschreibung: Höhe des Hebesatzes für bebaute und bebaubare Grundstücke und Gebäude, Angabe in Punkten; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: politische Steuerung bzgl. Grundbesitz, insbesondere privates Wohneigentum; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen"

Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 3.3.4_Auszahlung_Wohnungsbaufoerderung_je_Einwohner Beschreibung: Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe Wohnungsbauförderung, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe/Einwohner); Aussage: politische Steuerung bzgl. privatem Wohneigentum; Bemerkungen: Tabelle "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 3.3.5_Auszahlung_Wirtschaftsfoerderung_je_Einwohner Beschreibung: Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe Wirtschaftsförderung, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe/Einwohner); Aussage: politische Steuerung bzgl. Gewerbeansiedlung; Bemerkungen: Tabelle "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.1.1_Grad_der_Verstaedterung Beschreibung: Angabe der Besiedlungsdichte in definierten Kategorien, namentliche Nennung; Quelle: DESTATIS; Adresse: https://www.destatis.de; Stand: 31.12.2014; Bearbeitungsgrad: aus Angaben übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkungen der Besiedlungsdichte; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 31.12.2015 (Jahr)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.1.2_Bevoelkerungsdichte_qkm Beschreibung: Anzahl der Einwohner je km² Gemeindefläche, Angabe in Anzahl Einwohner/km²; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: Fläche 31.12.2016; Einwohner 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Einwohner/Fläche); Aussage: Auswirkungen der Besiedlungsdichte; Bemerkungen: Tabelle "Bevölkerungsstatistik: Katasterfläche (qkm), Bevölkerung und Bevölkerungsdichte" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.1.3_Anzahl_Wohnungen_je_Wohngebaeude_2016 Beschreibung: durchschnittliche Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnungen im Wohnbau/Gebäude im

Wohnbau); Aussage: Auswirkungen der Besiedlungsdichte; Bemerkungen: Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.1.4_Anzahl_Wohnungen_je_Wohngebaeude_2011 Beschreibung: durchschnittliche Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnungen in Wohngebäuden/Wohngebäude); Aussage: Auswirkungen der Besiedlungsdichte; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohngebäude nach dem Baujahr (10)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.1.5_Veraenderung_Wohnungen_je_Wohngebaeude Beschreibung: Veränderungen der Anzahl an Wohnungen je Wohngebäude im Zeitraum 2011 bis 2016, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011, 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnungen in Wohngebäuden 2016-Wohnungen in Wohngebäuden 2011); Aussage: Auswirkungen der Besiedlungsdichte; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohngebäude nach dem Baujahr (10)" und Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.1_Anteil_Gruenanlage_an_Erholungsflaeche Beschreibung: Anteil der Fläche von Grünanlagen an der Gesamtfläche für Sport-, Freizeit- und Erholungsfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Fläche Grünanlage*100/Gesamterholungsfläche); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.2_Anteil_Erholungsflaeche_an_Bodenflaeche Beschreibung: Anteil der Fläche für Sport, Freizeit und Erholung an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Fläche Sport, Freizeit, Erholung*100/Bodenfläche); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)"

Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.3_Anteil_Siedlungsflaeche_zu_Gruenflaeche Beschreibung: Anteil ha Siedlungsfläche je 1 ha Grünfläche, Angabe in ha Siedlungsfläche; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Siedlungsfläche/Fläche Grünanlagen); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.4_Anteil_Wohnbauflaeche_zu_Gruenflaeche Beschreibung: Anteil ha Wohnbaufläche je 1 ha Grünfläche, Angabe in ha Wohnbaufläche; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnbaufläche/Fläche Grünanlagen); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.5_Anteil_Industrieflaeche_zu_Gruenflaeche Beschreibung: Anteil ha Industriefläche je 1 ha Grünfläche, Angabe in ha Industriefläche; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Industriefläche/Fläche Grünanlagen); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.6_Anteil_Verkehrsflaeche_zu_Gruenflaeche Beschreibung: Anteil ha Verkehrsfläche je 1 ha Grünfläche, Angabe in ha Verkehrsfläche; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Verkehrsfläche/Fläche Grünanlagen); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.7_Zuwachs_Erholung_zu_Gebaeude Beschreibung: prozentuale Veränderung des Verhältnisses zwischen Erholungsfläche und Gebäude- und Freiflächen im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe als Veränderung in % ; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Erholungsfläche 2006*100/Gebäude- und Freiflächen 2006)-(Erholungsfläche 2015*100/Gebäude- und Freiflächen 2015); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 4.2.8_Zuwachs_Erholung_Geb_Gew_Ver Beschreibung: prozentuale Veränderung des Verhältnisses zwischen Erholungsfläche und der Fläche für Gebäude, Gewerbe und Verkehr im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe als Veränderung in % ; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Erholungsfläche 2006*100/Summe aus Gebäude-, Frei-, Verkehrs-, Betriebsfläche 2006)-(Erholungsfläche 2015*100/Summe aus Gebäude-, Frei-, Verkehrs-, Betriebsfläche 2015); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.2.9_Anzahl_Einwohner_je_Gruenflaeche Beschreibung: Anzahl an Einwohnern je 1 ha Grünanlage, Angabe in Einwohner/ha; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015, 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Einwohner 2015/Fläche Grünanlagen 2016); Aussage: Angebot an Freifläche; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.10_Anteil_Verkehrsflaeche_an_Bodenflaeche Beschreibung: Anteil der Verkehrsfläche an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Verkehrsfläche*100/Bodenfläche gesamt); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.11_Anteil_Nichtwohngebaeude_an_Gesamtneubau Beschreibung: Anteil der neu errichteten Nichtwohngebäude an allen neu errichteten Wohn- und Nichtwohngebäuden, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Nichtwohngebäude*100/Summe aus Wohngebäuden und Nichtwohngebäuden); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Nichtwohngebäude und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.2.12_Anteil_Siedlungsflaeche_an_Bodenflaeche Beschreibung: Anteil der Siedlungsfläche an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Siedlungsfläche*100/Bodenfläche

gesamt); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.13_Zuwachs_Wohnflaeche Beschreibung: Anteil der in 2016 fertiggestellten Wohnfläche am Gesamtwohnflächenbestand, Angabe Zuwachs in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Fläche im Wohnbau 2016*100/Gesamtfläche im Wohnbau 2016); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" und Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.14_Zuwachs_Gebaeudeflaeche Beschreibung: Entwicklung der Gebäudefläche im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe der Veränderung in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Fläche in 2015*100/Fläche 2006)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.2.15_Zuwachs_Verkehrsflaeche Beschreibung: Entwicklung der Verkehrsflächen im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe der Veränderung in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Fläche in 2015*100/Fläche 2006)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.2.16_Zuwachs_Betriebsflaeche Beschreibung: Entwicklung der Betriebsfläche im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe der Veränderung in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Fläche in 2015*100/Fläche 2006)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 4.2.17_Zuwachs_Erholungsflaeche Beschreibung: Entwicklung der Erholungsfläche im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe der Veränderung in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/;

Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Fläche in 2015*100/Fläche 2006)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.18_Zuwachs_Gebaeude_Betrieb Beschreibung: Entwicklung der Gebäude- und Betriebsfläche im Zeitraum 31.12.2006 bis 31.12.2015, Angabe der Veränderung in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Summe Flächen in 2015*100/Summe Flächen 2006)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Kommunalprofil: Fläche nach Nutzungsarten- Zeitreihe (12 Jahre)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.19_Anstieg_Wohngebaeude_2011_2016 Beschreibung: Anstieg der Anzahl an Wohngebäuden zwischen 09.05.2011 und 31.12.2016, Angabe als % ; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011; 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Wohngebäude 2016*100/Wohngebäude 2011)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohnungen nach Art des Gebäudes- Gemeinden - Stichtag" und Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.20_Anstieg_Wohnungen_2011_2016 Beschreibung: Anstieg der Zahl von Wohnungen zwischen 09.05.2011 und 31.12.2016, Angabe in % ; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011, 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Wohnungen 2016*100/Wohnungen 2011)-100); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohnungen nach Art des Gebäudes- Gemeinden - Stichtag" und Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.21_Anteil_Wohnflaeche_an_Gesamtneubauflaeche Beschreibung: Anteil der Wohn- und Wohnnutzfläche an der Gesamtneubaufläche der Wohn- und Nichtwohngebäude, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe aus Wohnfläche und Wohnnutzfläche*100/Summe aus Wohnfläche und Nichtwohnfläche); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden

Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Nichtwohngebäude und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.22_Anteil_Wohngebaeude_an_Gesamtneubau Beschreibung: Anteil der neu errichteten Wohngebäude an allen neu errichteten Wohn- und Nichtwohngebäuden, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohngebäude*100/Summe aus Wohngebäuden und Nichtwohngebäuden); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Nichtwohngebäude und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.23_Anteil_Wohnflaeche_an_Siedlungsflaeche Beschreibung: Anteil der Wohnfläche an der Siedlungsfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnbaufläche*100/Siedlungsfläche); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.24_Anteil_Industrieflaeche_an_Siedlungsflaeche Beschreibung: Anteil der Industriefläche an der Siedlungsfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Industriefläche*100/Siedlungsfläche); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.25_Anteil_Industrieflaeche_an_Bodenflaeche_gesamt Beschreibung: Anteil der Industriefläche an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Industrie- und Gewerbefläche*100/Bodenfläche gesamt); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.2.26_Verhaeltnis_Wohnbauflaeche_zu_Industrieflaeche Beschreibung: Anteil ha Wohnbaufläche je 1 ha Industriefläche, Angabe in ha Wohnbaufläche; Quelle: IT NRW;

Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnbaufläche/Industriefläche); Aussage: Entwicklung der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.2.27_Anteil_Nichtwohnflaeche__an_Gesamtneubauflaeche Beschreibung: Anteil der Nichtwohnfläche an der Gesamtneubaufläche der Wohn- und Nichtwohngebäude, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Nichtwohnfläche*100/Summe aus Wohnfläche und Nichtwohnfläche); Aussage: Schwerpunkte bei der Flächennutzung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Nichtwohngebäude und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.3.1_Gebaeude_Baujahr_vor_1948 Beschreibung: Anteil der Gebäude mit Baujahr vor 1948, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Gebäude vor 1948*100/Summe aller Gebäude); Aussage: zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohngebäude nach dem Baujahr (10)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.3.2_Gebaeude_Baujahr_zwischen_1991_2008 Beschreibung: Anteil der Gebäude mit Baujahr zwischen 1991 und 2008, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Gebäude zwischen 1991 und 2008*100/Summe aller Gebäude); Aussage: zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil; Bemerkungen: Tabelle "Gebäude mit Wohnraum sowie Wohngebäude nach dem Baujahr (10)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.3.3_Wohngebaeude_1_Wohnung Beschreibung: Anteil der Gebäude mit nur einer Wohnung, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gebäude mit einer Wohnung*100/Summe aller Gebäude); Aussage: zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil; Bemerkungen: Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag"

Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.3.4_Wohngebaeude_2_Wohnungen Beschreibung: Anteil der Gebäude mit zwei Wohnungen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gebäude mit zwei Wohnungen*100/Summe aller Gebäude); Aussage: zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil; Bemerkungen: Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.3.5_Wohngebaeude_3_Wohnungen Beschreibung: Anteil der Gebäude mit drei oder mehr Wohnungen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gebäude mit drei oder mehr Wohnung*100/Summe aller Gebäude); Aussage: zeitbedingte Siedlungsstruktur und zeitbedingter Planungsstil; Bemerkungen: Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.4.1_Anteil_Fortgezogenen_an_Bevoelkerung_gesamt Beschreibung: Anteil der Fortgezogenen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Fortgezogene*100/Einwohner); Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Tabelle "Zu-/Fortgezogene über die Gemeindegrenzen nach Nationalität und Geschlecht - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.2_Anteil_Zugezogenen_an_Bevoelkerung_gesamt Beschreibung: Anteil der Zugezogenen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Zugezogene*100/Einwohner); Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Tabelle "Zu-/Fortgezogene über die Gemeindegrenzen nach Nationalität und Geschlecht - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.4.3_Wachstum_Bevoelkerung_durch_Wanderung Beschreibung: Veränderung der Gesamtbevölkerung durch Zu- und Fortzug, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Differenz Zugezogene und

Fortgezogene*100/Einwohner); Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Tabelle "Zu-/Fortgezogene über die Gemeindegrenzen nach Nationalität und Geschlecht - Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.4.4_Anteil_Berufsauspendler_Erwerbstaetige Beschreibung: Anteil der Berufsauspendler der Kommune an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Berufspendler*100/Erwerbstätige); Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Tabelle "Tag- und Nachtbevölkerung (Bevölkerung, Erwerbstätige, Einpendler, innergemeindliche Pendler, Auspendler) - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.4.5_Einnahme_Zweitwohnsitzsteuer_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Einnahmen durch die Erhebung einer Zweitwohnsitzsteuer, Angaben in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Einnahmen/Einwohner); Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Tabelle "Einzahlungen insgesamt nach Konten -196- (4-Steller) und kumulierte Quartale- Gemeinden, Kreisverw.,Bezirksverbände - Jahr/Quartale" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 4.4.6_Bodenrichtwert_gute_Lage Beschreibung: Wert baureifer Grundstücke in guter Lage, Angaben in €/m²; Quelle: Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen; Adresse: https://www.boris.nrw.de; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: keine Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.4.7_Bodenrichtwert_mittlere_Lage Beschreibung: Wert baureifer Grundstücke in mittlerer Lage, Angaben in €/m²; Quelle: Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen; Adresse: https://www.boris.nrw.de; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: keine Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.8_Bodenrichtwert_einfache_Lage Beschreibung: Wert baureifer Grundstücke in einfacher Lage, Angaben in €/m²; Quelle: Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen; Adresse: https://www.boris.nrw.de; Stand: 2016;

Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 4.4.9_Durchschnittliche_Wohnungsmiete Beschreibung: Durchschnittliche Mietkosten über alle Größen von Mietwohnungen, Angaben in €/m²; Quelle: Immobilienportal; Adresse: https://www.immowelt.de; Stand: 12.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: Berechnungsgrundlage ist das Mietwohnungsangebot des Portals, Immowelt ist eines der größten Portale mit entsprechendem Angebot, Daten sind nicht repräsentativ Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.10_Anteil_Einpendler_an_SvB Beschreibung: Anteil der Einpendler an den SvB, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.11_Anteil_Auspendler_an_SvB Beschreibung: Anteil der Auspendler an den SvB, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.12_Pendlersaldo_Bevoelkerung Beschreibung: Differenz zwischen Einpendlern und Auspendlern, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Attraktivität als Wohnort; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.13_Einwohner_je_ha_Siedlungsflaeche Beschreibung: Anzahl der Einwohner der Kommune je ha Siedlungsfläche, Angabe in Einwohner/ha; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Einwohner/Siedlungsfläche); Aussage: Dichte der Wohnbevölkerung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 4.4.14_Anzahl_Wohnungen_auf_Wohnbauflaeche Beschreibung: Anzahl bestehender Wohnungen je ha Wohnbaufläche, Angabe in Wohnungen/ha; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohnungen/Wohnbaufläche); Aussage: Dichte der Wohnbevölkerung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" und Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 4.4.15_Anzahl_Wohngebaeude_auf_Wohnbauflaeche Beschreibung: Anzahl bestehender Wohngebäude je ha Wohnbaufläche, Angabe in Wohngebäude/ha; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Wohngebäude/Wohnbaufläche); Aussage: Dichte der Wohnbevölkerung; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" und Tabelle "Fortschr. Wohngebäude- u. Wohnungsbestand GWZ2011 Wohngebäude, Wohnungen und Wohnfläche nach Anzahl der Wohnungen - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 4.4.16_Anzahl_Raeume_in_Neubau_2016 Beschreibung: Anzahl erstellter Räume in neu errichteten oder umgebauten Wohnungen in 2016, Angabe als absolute Zahl; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Räume/Wohnungen); Aussage: Dichte der Wohnbevölkerung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 4.4.17_Wohnflaeche_je_Neubauwohnung_2016 Beschreibung: Größe der in 2016 neu errichteten oder umgebauten Wohnfläche je Wohnungen, Angabe in m²/Wohnung; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Größe/Wohnungen); Aussage: Dichte der Wohnbevölkerung; Bemerkungen: Tabelle "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Wohngebäude, Wohnungen, Räume, Wohn- und Nutzfläche - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.1.1_Gemeindeanteil _Umsatzsteuer_ je_Einwohner Beschreibung: Bei der Kommune verbleibender Anteil der Umsatzsteuer, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/;

Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabellen "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.1.2_Ist_Aufkommen_Gewerbesteuer_je_Einwohner Beschreibung: Höhe des Gewerbesteueraufkommens je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabellen "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.1.3_Grundbetrag_Gewerbesteuer_Einwohner Beschreibung: Grundbetrag der Gewerbesteuer je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabellen "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen- Gemeinden - Jahr", Grundbetrag der Gewerbesteuer umgerechnet auf einen gleichmäßigen Hebesatz von 100 Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.1.4_Umsatz_Betriebe_je_Einwohner Beschreibung: Durchschnittlicher Umsatz der örtlichen Betriebe je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Umsatz/Einwohner); Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabellen "Investitionserhebung: Betriebe, Beschäftigte, Umsatz und Bruttozugänge an Sachanlagen- Gemeinden - Stichtag/Jahr (ab 2000)" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.1.5_Hoehe_Gewerbesteuer_je_Unternehmen Beschreibung: Höhe der Netto-Gewerbesteuer je Betrieb/Unternehmen, Angabe in €/Betrieb bzw. Unternehmen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Steueraufkommen*1.000/Summe Betriebe und Unternehmen); Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 5.1.6_Hoehe_Gewerbesteuer_je_SvB_am_Arbeitsort Beschreibung: Höhe der Netto-Gewerbesteuer je SvB, Angabe in €/SvB; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Steueraufkommen*1.000/Summe SvB der Betriebe und Unternehmen; Aussage: Monetäre Stärke der Wirtschaft; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.2.1_Status_Heilort_in_Kommune Beschreibung: Status der Kommune oder Teile der Kommune als Heil- oder Erholungsort; Quelle: Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW; Adresse: https://www.land.nrw; Stand: August 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Bedeutung als Gesundheitsstandort; Bemerkungen: Pfad https://www.mhkbg.nrw/mediapool/pdf/presse/pressemitteilungen/Liste_Kurorte_Erholungsorte_August_2016.pdf Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.2.2_Rehaeinrichtungen_vorhanden Beschreibung: Reha-Einrichtungen in der Kommune vorhanden, Angaben ja/nein Quelle: IT NRW; Adresse: Anfertigung auf Anfrage Stand: 2016 Bearbeitungsgrad: bearbeiteter Wert, Bildung Kategorien ja/nein Aussage: Bedeutung als Gesundheitsstandort Bemerkungen: Tabelle "Anzahl der Einrichtungen und aufgestellten Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen 2016 nach Gemeinden", nicht veröffentliche Zusammenstellung Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.2.3_Ausgaben_Gesundheitsbereich_getätigt Beschreibung: Ausgaben der Kommunen für die Produktbereiche Gesundheitseinrichtungen, Gesundheitsschutz und -pflege sowie Kur- und Badeeinrichtungen im Betrachtungszeitraum getätigt, Angabe ja/nein Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: bearbeiteter Wert, Bildung Kategorien ja/nein; Aussage: Bedeutung als Gesundheitsstandort; Bemerkungen: Tabellen "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen - Land, Gemeinden, Gemeindeverbände - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.2.4_Umsatz_Gesundheitswesen_je_Einwohner Beschreibung: Umsatz der Betriebe im Gesundheitswesen je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015;

Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Umsatz/Einwohner); Aussage: Bedeutung als Gesundheitsstandort; Bemerkungen: Tabellen "Umsatzsteuerpflichtige und deren Lieferungen und Leistungen nach Wirtschaftsabschnitte (19) der WZ 2008 - Gemeinden - Jahr (ab 2009)" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung, Angabe in % an steuerbarem Gesamtumsatz Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.2.5_Anteil_Unternehmen_Q_Gesundheits_und_Sozialwesen Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen zu allen Unternehmen und Betrieben der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.2.6_Anteil_SvB_Q_Gesundheits_und_Sozialwesen Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Gesundheits- und Sozialwesen zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.3.1_Anzahl_Arbeitsstelle_je_Erwerbstaetiger Beschreibung: Anzahl SvB am Arbeitsort im Verhältnis zu den Erwerbstätigen in der Kommune, Angabe als absolute Zahl; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (SvB am Arbeitsort/Erwerbstätige am Wohnort); Aussage: Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Tag- und Nachtbevölkerung (Bevölkerung, Erwerbstätige, Einpendler, innergemeindliche Pendler, Auspendler) - Gemeinden - Stichtag" und Tabelle "Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Arbeitsort) - Gemeinden - Stichtag" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.2_Anzahl_Arbeitsstelle_je_Einwohner Beschreibung: Anzahl SvB am Arbeitsort im Verhältnis zu den Einwohnern der Kommune, Angabe als absolute Zahl; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 30.06.2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (SvB am Arbeitsort/Einwohner);

Aussage: Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Tag- und Nachtbevölkerung (Bevölkerung, Erwerbstätige, Einpendler, innergemeindliche Pendler, Auspendler) - Gemeinden - Stichtag" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.3_duchschnittliche_Groesse_Nichtwohngebaeude Beschreibung: Durchschnittliche Flächengröße neu errichteter oder umgebauter Nichtwohngebäude, Angabe in m²/Gebäude; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Flächenangabe*100/Anzahl Gebäude); Aussage: Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Baufertigstellungen (Neubau und Baumaßnahmen an bestehenden Gebäuden): Nichtwohngebäude und Nutzfläche - Gemeinden -Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.3.4_Anzahl_Unternehmen_Betriebe_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der ansässigen Unternehmen und Betriebe in der Kommune je 1.000 Einwohner, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Unternehmen und Betriebe/Einwohner*1.000); Aussage: Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr", Tabellen "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.5_Anzahl_Betriebe_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der ansässigen Betriebe in der Kommune je 1.000 Einwohner, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Betriebe/Einwohner*1.000); Aussage: Ausprägung der Wirtschaft in der Kommune; Bemerkungen: Tabellen "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.3.6_Anteil_Hochqualifizierte_Arbeitsort Beschreibung: Anteil der Hochqualifizierten am Ort der Beschäftigung, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression

Name: 5.3.7_Anteil_Landwirtschaft_an_Bodenflaeche_gesamt Beschreibung: Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (landwirtschaftliche Nutzfläche*100/Bodenfläche gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.8_Anteil_Wald_an_Bodenflaeche_gesamt Beschreibung: Anteil der forstwirtschaftlichen Nutzfläche an der gesamten Bodenfläche, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Waldfläche*100/Bodenfläche gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.3.9_Anteil_Beschaeftigte_Primaersektor Beschreibung: Anteil der Beschäftigten im 1. Sektor: Urproduktion, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.3.10_Anteil_Beschaeftigte_Sekundaersektor Beschreibung: Anteil der Beschäftigten im 2. Sektor: industrielle Produktion, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.3.11_Anteil_Beschaeftigte_Tertiaersektor Beschreibung: Anteil der Beschäftigten im 3. Sektor: Dienstleistungen, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.12_Anteil_Beschaeftigung_Dienstleistungssektor Beschreibung: Anteil der Beschäftigten im Bereich Dienstleistungen, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015;

Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.13_Anteil_Unternehmen_C_Verarbeitendes_Gewerbe Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Verarbeitendes Gewerbe zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.14_Anteil_Unternehmen_K_Erbringung_Finanz_und_Versicherungsdienstleistungen Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.3.15_Anteil_Unternehmen_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.3.16_Anteil_Unternehmen_R_Kunst_Unterhaltung_Erholung Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt);

Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.3.17_Anteil_Unternehmen_M_Erbringung_freiberuflicher_wissenschaftlicher_technischer_Dienstleistungen Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich der Erbringung freiberuflicher, wissenschaftlicher und technischer Dienstleistungen zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.18_Anteil_SvB_C_verarbeitendes_Gewerbe Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Verarbeitendes Gewerbe zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.19_Anteil_SvB_K_Erbringung_von_Finanz-_und_Versicherungsdienstleistungen Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Finanz- und Versicherungsdienstleistungen zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.3.20_Anteil_SvB_L_Grundstuecks-_und_Wohnungswesen Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Grundstücks- und Wohnungswesen zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt);

Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.3.21_Anteil_SvB_R_Kunst_Unterhaltung_Erholung Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.4.1_Anteil_Unternehmen_I_Gastgewerbe Beschreibung: Anteil der Unternehmen im Bereich Gastgewerbe zu den Unternehmen und Betrieben gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Unternehmen Bereich*100/ Summe Betriebe und Unternehmen gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.2_Anteil_SVB_I_Gastgewerbe Beschreibung: Anteil der SvB im Bereich Gastgewerbe zu den SvB gesamt der Kommune, Angaben in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl SvB Bereich*100/ SvB gesamt); Aussage: Wirtschaftsstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Statistisches Unternehmensregister-System (URS) Berichtsjahr 2015, Stand 31.10.2016", individuell angeforderte Datenzusammenstellung, Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Unternehmen und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 5.4.3_Anteil_FeWo_an_Gesamtwohnungsbestand Beschreibung: Anteil der Ferienwohnungen am Gesamtwohnungsbestand, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 09.05.2011; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Ferienwohnungen*100/Gesamtwohnungsbestand); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabellen "Wohnungen in Gebäuden mit Wohnraum sowie in Wohngebäuden

nach Art der Wohnungsnutzung (4)- Gemeinden - Stichtag", aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.4_Zuordnung_Reisegebiet Beschreibung: Regionale Zuordnung der Kommune zu einem übergeordneten Reisegebiet; Quelle: DESTATIS; Adresse: https://www.destatis.de; Stand: 31.12.2014; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 31.12.2015 (Jahr)" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 5.4.5_Auszahlungen_Tourismus_je_Einwohner Beschreibung: Auszahlung von Mitteln in der Produktgruppe „Tourismus“, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Auszahlungen/Einwohner); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015 Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.6_Einnahme_Fremdenverkehr_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Einnahmen durch die Fremdenverkehrsabgabe, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe der Einnahmen/Einwohner); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Einzahlungen insgesamt nach Konten -196- (4-Steller) und kumulierte Quartale - Gemeinden, Kreisverw.,Bezirksverbände - Jahr/Quartale" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015 Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.7_steuerrelevanter_Umsatz_Gastgewerbe_an_Gesamtumsatz Beschreibung: Anteil des steuerbaren Umsatzes für Lieferungen und Leistungen im Gastgewerbe am steuerbaren Gesamtumsatz, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2009; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Umsatz Gastgewerbe*100/Gesamtumsatz); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Umsatzsteuerpflichtige und deren Lieferungen und Leistungen nach Wirtschaftsabschnitte (19) der WZ 2008 - Gemeinden - Jahr (ab 2009)", neue Daten ab März 2018 für 2016, Angabe in % an steuerbarem Gesamtumsatz Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.8_steuerrelevanter_Umsatz_Gastgewerbe_je_Einwohner Beschreibung: Höhe des steuerbaren Umsatzes für Lieferungen und Leistungen im Gastgewerbe je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2009; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Umsatz Gastgewerbe/Einwohner);

Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Umsatzsteuerpflichtige und deren Lieferungen und Leistungen nach Wirtschaftsabschnitte (19) der WZ 2008 - Gemeinden - Jahr (ab 2009)", neue Daten ab März 2018 für 2016, Angabe in % an steuerbarem Gesamtumsatz und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015 Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.9_Anteil_Gaeste_Inland Beschreibung: Anteil inländischer Gäste an den Gesamtankünften, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben bearbeiteter Wert (Ankünfte Inländer*100/Gesamtankünfte); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Ankünfte und Übernachtungen nach ständigem Wohnsitz der Gäste - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.10_Anteil_Gaeste_Ausland Beschreibung: Anteil ausländischer Gäste an den Gesamtankünften, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben bearbeiteter Wert (Ankünfte Ausländer*100/Gesamtankünfte); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Ankünfte und Übernachtungen nach ständigem Wohnsitz der Gäste - Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.11_Anteil_Beherbergungsbetriebe_an_Gesamtbetrieben Beschreibung: Anteil der Beherbergungsbetriebe an der Gesamtbetriebszahl der Kommune, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Beherbergungsbetriebe*100/Gesamtbetriebe); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen - Gemeinden - Stichtag/Jahr" und Tabelle "Betriebe und deren Beschäftigte- Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.12_Anzahl_geoeffnete_Herbergen_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der geöffneten Beherbergungsbetriebe je 1.000 Einwohner, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl/Einwohner*1.000); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen - Gemeinden - Stichtag/Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015 Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.13_Anteil_Uebernachtung_Hochsommer_an_Veg-periode Beschreibung: Anteil der Übernachtungen innerhalb des Zeitraumes Juni bis August an Übernachtung im Zeitraum April bis Oktober; Angabe in %;

Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Übernachtungen Juni-August*100/Summe Übernachtungen April bis Oktober); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.14_Anteil_Uebernachtung_Hochsommer_an_Jahresuebernachtung Beschreibung: Anteil der Übernachtungen innerhalb des Zeitraumes Juni bis August an Übernachtung im Jahr gesamt; Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Übernachtungen Juni-August*100/Übernachtungen Jahr gesamt); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.15_Anteil_Uebernachtung_Vegetationsperiode Beschreibung: Anteil der Übernachtungen innerhalb des Zeitraumes April bis Oktober an Übernachtung im Jahr gesamt; Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Übernachtungen April-Oktober*100/Übernachtungen Jahr gesamt); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.16_Anteil_Uebernachtung_Winter Beschreibung: Anteil der Übernachtungen innerhalb des Zeitraumes Januar bis März und November bis Dezember an Übernachtungen im Jahr gesamt; Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Summe Übernachtungen Januar-März und November-Dezember*100/Übernachtungen Jahr gesamt); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.17_Anzahl_Uebernachtungen_je_Einwohner Beschreibung: Anzahl der Übernachtungen im Jahr gesamt je Einwohner; Angabe in Nächte/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Übernachtungen im Jahr/Einwohner); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015

Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.18_Anzahl_Betten_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der vorhandenen Betten in Beherbergungsbetrieben je 1.000 Einwohner; Angabe in Betten/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Betten/Einwohner*1.000); Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Stand 31.12.2015 Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 5.4.19_Auslastungsgrad_Betten Beschreibung: Auslastung der vorhandenen Betten in Beherbergungsbetrieben, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 5.4.20_durchschnittliche_Aufenthaltsdauer_Gaeste Beschreibung: Durchschnittliche Aufenthaltsdauer der Gäste, Angabe in Tagen; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Bedeutung des Tourismus; Bemerkungen: Tabelle "Betriebe, geöffnete Beherbergungsbetriebe, Betten, angebotene Betten, Ankünfte und Übernachtungen- Gemeinden - Monat" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.1.1_Durchschnittsalter Beschreibung: Durchschnittsalter der Bevölkerung, Angabe in Jahren; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.1.2_Jugendquotient_unter_20_Jahre Beschreibung: Anteil der Jugendlichen unter 20 Jahre im Verhältnis zur Gruppe der 20-64 jährigen, Angabe als Zahl der Personen unter 20 Jahre je 100 Personen zwischen 20-64 Jahre; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)

Name: 6.1.3_Altenquotient_ueber_65_Jahre Beschreibung: Anteil der Senioren ab 65 Jahre im Verhältnis zur Gruppe der 20-64 jährigen, Angabe als Zahl von Personen ab 65 Jahre je 100 Personen zwischen 20-64 Jahre; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 6.1.4_Haushalte_mit_Kindern Beschreibung: Anteil der Haushalte mit Kindern, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.1.5_Wohnflaeche_je_Person Beschreibung: Größe der verfügbaren Wohnfläche je Person, Angaben in m²; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.1.6_Wohnungen_Ein-_Zwei-_Familienhaeuser Beschreibung: Anteil der Wohnungen in Ein- oder Zweifamilienhäusern, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.1.7_Anteil_Hochqualifizierte_Wohnort Beschreibung: Anteil der Hochqualifizierten am Wohnort, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.1.8_Hundesteuer_erster_Hund Beschreibung: Höhe der zu zahlenden Hundesteuer für den Besitz des ersten Hundes, Angabe in €; Quelle: Bund der Steuerzahler NRW eV und Ortsrecht der Kommunen; Adresse: https://www.steuerzahler-nrw.de, Internetauftritte der Kommunen; Stand: 2017; Bearbeitungsgrad: übernommene Werte ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: keine Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 6.1.9_Einnahme_Hundesteuer_je_Einwohner Beschreibung: Höhe der Einnahmen durch die Erhebung einer Hundesteuer je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Einnahmen/Einwohner); Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Einzahlungen insgesamt nach Konten -196- (4-Steller) und kumulierte Quartale" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.1.10_Hunde_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl steuerlich erfasster Hunde in Bezug auf die Anzahl an Einwohnern, Angabe in Hunde je 1.000 Einwohner; Quelle: Angaben der Kommunen im Rahmen einer Mailanfrage; Adresse: Angaben liegen vor; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Anzahl Hunde/Einwohner)*1.000); Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.1.11_Hunde_je_ha_Gemeindeflaeche Beschreibung: Anzahl steuerlich erfasster Hunde je ha Gemeindefläche, Angabe in Hunde/ha; Quelle: Angaben der Kommunen im Rahmen einer Mailanfrage; Adresse: Angaben liegen vor; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Hunde/ha Katasterfläche gesamt); Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Bevölkerungsstatistik: Katasterfläche (qkm), Bevölkerung und Bevölkerungsdichte" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.1.12_Hunde_je_ha_Gruenflaeche Beschreibung: Anzahl steuerlich erfasster Hunde je ha Grünfläche, Angabe in Hunde/ha; Quelle: Angaben der Kommunen im Rahmen einer Mailanfrage; Adresse: Angaben liegen vor; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Anzahl Hunde/ha Grünfläche); Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.2.1_Anteil_Arbeitslose_an_SvB Beschreibung: Anteil der Arbeitslosen an den SvB, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 6.2.2_ALG_II_Quote Beschreibung: Anteil der Arbeitslosengeld II Empfänger, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.3_Anzahl_geringfuegig_Beschaeftigte_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl geringfügig Beschäftigter am Wohnort je 1.000 Einwohner, Angabe in absoluten Zahlen; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.4_Kaufkraft_je_Haushalt Beschreibung: Verfügbares Einkommen je Haushalt, Angabe in €/Haushalt; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.5_Haushalte_niedriges_Einkommen Beschreibung: Haushalte mit niedrigem Einkommen, Angabe in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.6_Haushalte_hohes_Einkommen Beschreibung: Haushalte mit hohem Einkommen, Angabe in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.7_SGB_II_Quote Beschreibung: Anteil der Empfänger nach SGB II, Angaben in %; Quelle: Bertelsmann Stiftung; Adresse: http://www.wegweiser-kommune.de; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: entnommen aus dem aktuellen Sozialbericht Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 6.2.8_Mindestsicherungsquote Beschreibung: Anteil der Empfänger von Leistungen der Mindestsicherung, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: übernommene Werte ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Sozialberichtserstattung in der amtlichen Statistik: (Mindestsicherungsquote) nach Geschlecht, Nationalität und Altersgruppen - Gemeinden (Wohnortprinzip) - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.9_Auszahlungen_SGBII_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlungen für Leistungen des SGB II je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Ausgaben/Einwohner); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen - Land, Gemeinden, Gemeindeverbände - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.10_Anzahl_reine_Wohngeldhaushalte_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der reinen wohngeldempfangenden Haushalte je 1.000 Einwohner, Angabe in Anzahl je 1.000 Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Anzahl/Einwohner)*1.000); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Reine Wohngeldhaushalte nach durchschnittlichen Angaben der Miete, des Wohngeldanspruchs und der Wohnfläche sowie nach den Mietenstufen der Gemeinden für Gemeinden mit 10 000 oder mehr Einwohnern in alphabetischer Reihenfolge" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.2.11_Anzahl_teilweise_Wohngeldhaushalte_je_1.000_Einwohner Beschreibung: Anzahl der teilweise wohngeldempfangenden Haushalte je 1.000 Einwohner, Angabe in Anzahl je 1.000 Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 31.12.2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert ((Anzahl/Einwohner)*1.000); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Wohngeldrechtliche Teilhaushalte nach durchschnittlichen Angaben der Miete, des Wohngeldanspruchs und der Wohnfläche sowie nach den Mietenstufen der Gemeinden für Gemeinden mit 10 000 oder mehr Einwohnern in alphabetischer Reihenfolge" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: verworfen, wegen fehlender Durchgängigkeit
Name: 6.2.12_Einkommen_unter_25tsd Beschreibung: Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen unter 25 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Angabe in % ; Quelle: IT NRW;

Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gruppe unter 25 Tsd. *100/Gesamtheit); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.13_Einkommen__25tsd_bis_50tsd Beschreibung: Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen zwischen 25 Tsd. und 50 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gruppe zwischen 25 Tsd. und 50 Tsd. € *100/Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.14_Einkommen_ueber_50tsd Beschreibung: Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen über 50 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gruppe über 50 Tsd. € *100/Gesamtheit); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.15_Spitzenverdiener_ueber_125tsd Beschreibung: Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen über 125 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gruppe über 125 Tsd. € *100/Gesamtheit); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar

Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.16_Geringverdiener_unter_10tsd Beschreibung: Anteil der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen mit einem Einkommen unter 10 Tsd. € im Jahr an der Gesamtheit der Lohn- und Einkommensteuerpflichtigen, Angabe in %; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gruppe unter 10 Tsd. *100/Gesamtheit); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabellen "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.17_Einkommen_je_Steuerpflichtigem Beschreibung: Durchschnittliches Einkommen je Lohn- und Einkommensteuerpflichtigem, Angabe in €/Pflichtigem ; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2013; Bearbeitungsgrad: aus Angaben berechneter Wert (Gesamteinkünfte/Pflichtige); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Lohn- und Einkommensteuer ab 2013: Steuerpfl., Gesamtbetrag der Einkünfte, Lohn- und Einkommensteuer und Größenklassen des Gesamtbetrages der Einkünfte (18) - Gemeinden - Jahr", gemäß Angabe IT NRW per Mail absehbar keine neuen Zahlen verfügbar Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.18_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_je_Gruenflaeche Beschreibung: Gemeindlicher Anteil an der abgeführten Einkommensteuer verteilt auf die Fläche der Grünanlagen, Angabe €/m²; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben umgerechneter und berechneter Wert (Einnahmen*1.000/Fläche*10.000); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 6.2.19_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_je_Siedlungsflaeche Beschreibung: Gemeindlicher Anteil an der abgeführten Einkommensteuer verteilt auf die Siedlungsfläche, Angabe €/m²; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: aus Angaben umgerechneter und berechneter Wert (Einnahmen*1.000/Fläche*10.000); Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" und Tabelle "Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung (2 und 3-Steller) - Gemeinden - Stichtag (ab 2016)" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 6.2.20_Ist_Grundsteuer_A_je_Einwohner Beschreibung: Ist-Aufkommen der Grundsteuer A je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabellen "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.21_Ist_Grundsteuer_B_je_Einwohner Beschreibung: Ist-Aufkommen der Grundsteuer B je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.22_Grundbetrag_Grundsteuer_A_Einwohner Beschreibung: Grundbetrag der Grundsteuer A je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr", Grundbetrag der Grundsteuer A umgerechnet auf einen gleichmäßigen Hebesatz von 100 Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.23_Grundbetrag_Grundsteuer_B_Einwohner Beschreibung: Grundbetrag der Grundsteuer B je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr", Grundbetrag der Grundsteuer B umgerechnet auf einen gleichmäßigen Hebesatz von 100 Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 6.2.24_Steuereinnahmekraft_Einwohner Beschreibung: Steuereinnahmekraft je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert

Name: 6.2.25_Realsteueraufbringungskraft_Einwohner Beschreibung: Steuereinnahmekraft zuzüglich gemeindliche Anteile der Umsatz- und Einkommensteuer und abzüglich der Gewerbesteuerumlage je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.26_Gemeindeanteil_Einkommensteuer_Einwohner Beschreibung: Bei der Kommune verbleibender Anteil der Einkommensteuer, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2016; Bearbeitungsgrad: direkt übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Qualität der Beschäftigungssituation und Einkommensstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Realsteuervergleich der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen-Gemeinden - Jahr" Status: verworfen, weil durch Clusteritem repräsentiert
Name: 6.2.27_Auszahlungen_Asylbewerber_Einwohner Beschreibung: Höhe der Auszahlung von Mitteln nach AsylbLG je Einwohner, Angabe in €/Einwohner; Quelle: IT NRW; Adresse: https://www.it.nrw.de/; Stand: 2015; Bearbeitungsgrad: Summe der Ausgaben auf Einwohner verteilt (Ausgaben/Einwohner); Aussage: Sozialstruktur; Bemerkungen: Tabelle "Auszahlungen nach Auszahlungskonten und Produktgruppen - Land, Gemeinden, Gemeindeverbände - Jahr" und Tabelle "Kommunales Bildungsmonitoring: Tab. A1.1", Einwohnerzahl zum 31.12.2015, aktuelle Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung Status: für binär logistische Regression verwendet (gemäß Tabelle 28)
Name: 7.1.1_Vegetationsbeginn Beschreibung: Beginn der Vegetation gemessen an der Blüte der Sal-Weide, Angabe in Tage des Jahres; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1961 bis 1990, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.1.2_Zuordnung_Grosslandschaften Beschreibung: Lage der Kommune innerhalb der Großlandschaften; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: keine

Status: verworfen, wegen fehlender Eindeutigkeit
Name: 7.1.3_naturraeumliche_Haupteinheit Beschreibung: Lage in einer naturräumlichen Haupteinheit (1- und 2-Steller); Quelle: Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW; Adresse: http://www.uvo.nrw.de/uvo.html?lang=de; Stand: 23.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: keine Status: verworfen, wegen fehlender Eindeutigkeit
Name: 7.1.4_mittlere_Hoehe_NN Beschreibung: Mittlere Höhe über dem Meeresspiegel, Angabe in m.ü.NHN; Quelle: Seiten der Kommune in Wikipedia; Adresse: https://wikipedia.de/; Stand: 23.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: keine anderen Quellen mit Durchschnittswert auffindbar Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.1.5_geo_Laengengrad Beschreibung: Mittlerer geographischer Längengrad; Quelle: DESTATIS; Adresse: https://www.destatis.de; Stand: 23.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Tabelle "Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 31.12.2015 (Jahr)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.1.6_geo_Breitengrad Beschreibung: Mittlerer geographischer Breitengrad; Quelle: DESTATIS; Adresse: https://www.destatis.de; Stand: 23.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Tabelle "Gemeinden in Deutschland nach Fläche, Bevölkerung und Postleitzahl am 31.12.2015 (Jahr)" Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.1.7_Laenge_Vegetationsperiode Beschreibung: Dauer Vegetationsperiode beginnend mit der Blüte der Sal-Weide bis zur Einfärbung der Blätter der Stiel-Eiche, Angabe in Tagen; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 04.12.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1981 bis 2010, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung

Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.1_Jahresniederschlagsmenge Beschreibung: Jahresniederschlagsmenge der Kommune, Angabe in mm; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.2_Niederschlagsmenge_Sommer Beschreibung: Menge des Niederschlags im Sommer, Angabe in mm; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.3_Anzahl_Schneetage Beschreibung: Anzahl der Tage mit Schneefall; Angabe in Tagen/Jahr; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.4_mittlere_Temperatur_Jahr Beschreibung: Durchschnittliche Lufttemperatur im Jahr, Angabe in °C; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.5_mittlere_Temperatur_Sommer Beschreibung: Durchschnittliche Lufttemperatur im Sommer, Angabe in °C; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de;

Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.6_Gradtage_Jahr Beschreibung: Anzahl der Heiztage durch Summe der Temperaturdifferenz und der Einwirkungsdauer Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.7_Anzahl_Sommertage Beschreibung: Durchschnittliche Anzahl an Sommertagen, Angabe in Tage/Jahr; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.8_Anzahl_Frosttage Beschreibung: Durchschnittliche Anzahl an Frosttagen, Angabe in Tage/Jahr; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt gemäß Kollinearitätsdiagnose nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression
Name: 7.2.9_Anzahl_heisse_Tage Beschreibung: Durchschnittliche Anzahl an heißen Tage, Angabe in Tage/Jahr; Quelle: Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NRW), Datengrundlage durch den DWD; Adresse: http://www.klimaatlas.nrw.de; Stand: 27.11.2017; Bearbeitungsgrad: übernommener Wert ohne weitere Bearbeitung; Aussage: Auswirkung der geographischen und klimatischen Lage Bemerkungen: Angaben im langjährigen Mittel 1971 bis 2000, zu 50 % vorherrschende oder anhand von optischen Anteilen gemittelte Einstufung Status: verworfen, erfüllt nicht die Voraussetzungen für die logistische Regression