

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Verzicht auf Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit, eingereicht von den Gemeinderäten St. Feer (FDP.Die Liberalen) und H. Keller (SVP), Gemeinderätin K. Cometta (GLP) und Gemeinderat F. Albanese (CVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Verzicht auf Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Die Motion wird nicht erheblich erklärt und damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 17. Juni 2013 reichten die Gemeinderäte Stefan Feer (FDP.Die Liberalen) und Heinrich Keller (SVP), Gemeinderätin Katrin Cometta (GLP) und Gemeinderat Franco Albanese (CVP) namens ihrer Fraktionen mit 23 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 23. Juni 2014 überwiesen wurde:

„Der Stadtrat wird beauftragt, dem Grossen Gemeinderat die Änderungen der Erlasse in gemeinderätlicher Kompetenz vorzulegen, die den Verzicht auf die Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit bezwecken.

Begründung:

Auf die Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit kann aus folgenden Gründen verzichtet werden:

- *Von den wichtigsten Aufgabengebieten der Stadtgärtnerei (vgl. Auflistung Nr. 2006/008, p. 6, Frage 5) gehören folgende nicht zu den Kernaufgaben einer Stadtverwaltung und müssen daher fremd vergeben werden: Pflanzenproduktion und Floristik, Grünpflege, Grab- und Friedhofspflege sowie Ausführung Baummanagement.*
- *Durch die Ausgliederung dieser Tätigkeiten kann die Kostenstruktur auf verschiedenen städtischen Ebenen entscheidend beeinflusst und so einen Beitrag zur Gesundung der Stadtfinanzen geleistet werden.*
- *Selbst bei Kostengleichheit "selber machen vs. externe Vergabe" ist eine Ausgliederung zu präferenzieren. Aufgrund der frei werdenden Infrastrukturen und Flächen, die somit der Stadt für die Stadtentwicklung zur Verfügung stehen, können dank Umnutzung nachhaltige Mehrerträge generiert werden.*
- *Die Neben- und Folgekosten nach einer Auslagerung sind nur in der ersten Phase der Submission höher. Sind die neuen Prozesse eingespielt, werden sich auch in diesem Bereich die Kosten reduzieren.*
- *Aufgaben, die nicht in der Kernkompetenz der Stadt liegen, können in der Privatwirtschaft von genügend Anbietern wahrgenommen werden.*
- *Durch den Wettbewerb der Anbieter wird der wirtschaftliche Einsatz der öffentlichen Mittel zusätzlich gefördert, somit wird die Stadt zumindest in diesem Thema der kritischen Finanzlage gerecht.*

Ziele, Strategie sowie Konzeption/Projektierungen bleiben weiter in der Verantwortung der Stadt. Ebenso sind sensible Bereiche wie der Betrieb des Krematoriums, Bestattungen und Abdankungsinstitutionen von einer Auslagerung nicht betroffen.

Alle Tätigkeiten, die zwingend von der Stadt weiter geführt werden müssen, z.B. "Hoheitliche Tätigkeiten", sind einer bereits bestehenden Organisation zuzuweisen.

Das Motionsbegehren kann umgesetzt werden, indem die Stadtgärtnerei als eigenständige Organisation aus dem Anhang 1 der Finanzhaushaltsverordnung gestrichen wird und in der Verordnung über die Organisation der Stadtverwaltung die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.“

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Einleitung

Die Motion strebt den Verzicht auf die Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit an. Der Stadtrat hat sich anlässlich der Überprüfung der Strukturen der Stadtverwaltung im Rahmen der laufenden Sparanstrengungen bereits mit einer Zusammenführung von Forstbetrieb und Stadtgärtnerei befasst und beabsichtigt, dem Grossen Gemeinderat in den nächsten Monaten eine entsprechende Vorlage zu unterbreiten. Diese Zusammenführung wird in der Verwaltung sowie in den Bereichen Naturschutz und Baumpflege Synergieeffekte erbringen. Der Stadtrat strebt eine rasche Umsetzung des damit verbundenen Sparpotenzials an. Damit wäre das (eng interpretierte) Anliegen der Motion gemäss Antragstext erfüllt. In der – rechtlich eigentlich nicht massgebenden – Begründung zur Motion sind jedoch weitergehende inhaltliche Forderungen (insbesondere Fremdvergabe von Aufträgen) enthalten. Der Verzicht auf die Stadtgärtnerei als eigenständige Organisationseinheit ergäbe sich daraus lediglich als Konsequenz. Der vorliegende Antrag und Bericht zur Motion geht daher vertieft auch auf diese Forderungen ein und behandelt die Thematik der eigenständigen Organisationseinheit auf dieser Basis.

Vorweg ist zudem festzuhalten, dass die Motion nicht für einen Abbau von Aufgaben und Leistungen zugunsten der Öffentlichkeit plädiert, sondern diese weniger durch die Stadtgärtnerei und mehr durch Dritte erbringen möchte. Leistungsabbau ist und bleibt jedoch ein Thema im Rahmen der laufenden Sparanstrengungen (Balance). Der vorliegende Antrag und Bericht zur Motion befasst sich mit Bezug auf den Begründungstext mit den von der Motion anvisierten Kostenersparnissen und Mehrerträgen aus der Fremdvergabe von Leistungserbringungen. In diesem Zusammenhang sei auch auf die in der Motion erwähnte Beantwortung der Interpellation betreffend Kostenvergleich Stadtgärtnerei – Privatunternehmungen (GGR Nr. 2006/008) hingewiesen. Wesentliche Punkte darin sind auch für die vorliegende Motion nach wie vor relevant.

Als Grundlage für den Bericht zur Motion wird die Stadtgärtnerei bezüglich einiger in diesem Zusammenhang relevant erscheinender Punkte eingangs kurz vorgestellt. Anschliessend wird auf die Aufgabengebiete, welche gemäss Motion fremd vergeben werden sollen, und die erwarteten Auswirkungen auf Kosten und Erträge eingegangen. Speziell betrachtet werden auch die Auswirkungen auf die Mitarbeitenden und die Leistungserbringung sowie Vergleiche mit anderen Städten, um daraus schliesslich zum Antrag zur Motion und dem beabsichtigten weiteren Vorgehen zu kommen.

2. Organisation und Aufgaben der Stadtgärtnerei

Die Stadtgärtnerei Winterthur existiert in verschiedenen Organisationsformen seit 1904. 1974 wurden das Gartenbauamt und das Friedhofswesen zusammengeführt. Das Krematorium wurde 1980 vom damaligen Feuerbestattungsverein und das Bestattungsamt 2004 vom Zivilstandsamt übernommen. Heute ist die Stadtgärtnerei in die drei Hauptabteilungen Planung/Naturschutz, Grünanlagen und Friedhöfe/Gärtnerei sowie das Bestattungsamt geglie-

dert. Sie ist seit Jahrzehnten Garant des „Gütesiegels Gartenstadt“ für die Stadt Winterthur. Es werden 110 Mitarbeitende sowie 12 Lernende verteilt auf 92.38 Stellen (Soll 2014) beschäftigt, davon 14 über Sozialstellen in verschiedenen Gefässen.

Der Auftrag der Produktegruppe Stadtgärtnerei lautet: „Die Stadtgärtnerei Winterthur stellt eine nachhaltige Entwicklung und Nutzung der städtischen Grünräume sicher. Dies beinhaltet Projektierungs- und Pflegemassnahmen, Nutzungsaufsicht und Grünberatung. Sie gewährleistet pietätvolle Bestattungen und qualitativ hochstehende Grab- und Friedhofpflege.“

Die zu erbringenden Leistungen sind in drei Produkte gegliedert. Teilleistungen werden bereits bisher in der Grössenordnung von Fr. 3'400'000 durch die Stadtgärtnerei an Dritte, meist in Winterthur ansässige Firmen, vergeben. Zusätzlich werden Waren und Pflanzen sowie Betriebsmaterial im Wert von jährlich rund Fr. 2'800'000 ebenfalls möglichst bei Lieferanten aus der Region eingekauft. Dies ergibt eine jährliche Auftragssumme von rund Fr. 6'200'000 zu Gunsten des örtlichen und regionalen Gewerbes.

Die Zahlen im Detail aufgrund der Rechnung 2013:

Produkt 1, Leistungen mit vollem Ertrag

<i>Leistungen</i>	<i>gemäss Motion auszulagern</i>	<i>*</i>	<i>Gesamt-Aufwand</i>	<i>davon Vergabe an Dritte</i>
Objektplanung für Investitionsrechnung (Freiraumprojekte für Grün-, Schul- und Friedhofanlagen, Strassenbegleitgrün)			60'052	477
Baumanagement Aussenanlagen (Budgetierung, Submission, Auftragswesen, Bauleitung, Abrechnung für eigene und Stadtverwaltung, bspw. DSS)		*	267'575	3'934
Grünpflege Schulanlagen (inkl. Budgetierung, Grünflächenmanagement, Abrechnung)		*	1'969'420	116'993
Grünpflege Sportanlagen (do.)		*	599'119	8'478
Grünpflege Liegenschaften Stadtverwaltung (do.)		*	353'316	13'692
Pflanzenproduktion für Verkauf (stadintern und Friedhof)		*	463'728	7'194
Produktion Floristik (Dekorationen öffentliche Anlässe, Trauerfloristik)		*	525'014	23'071
Innenbegrünung städtische Liegenschaften (Jahresservice Luwasa)		*	100'856	287
Bestattung auswärts Wohnende, insbesondere Kremationen für Gemeinden des Umlandes (1700 von total 2300 Kremationen, 100 Gemeinden)			957'550	29'361
Grabpflege (Jahres- und Daueraufträge, 7'500 Gräber)		*	1'708'756	516'381
Bestattungszusatzleistungen (kostenpflichtige Leistungen wie Namensbeschriftung)		(*)	173'132	114'392

Produkt 2, Leistungen mit Teilertrag

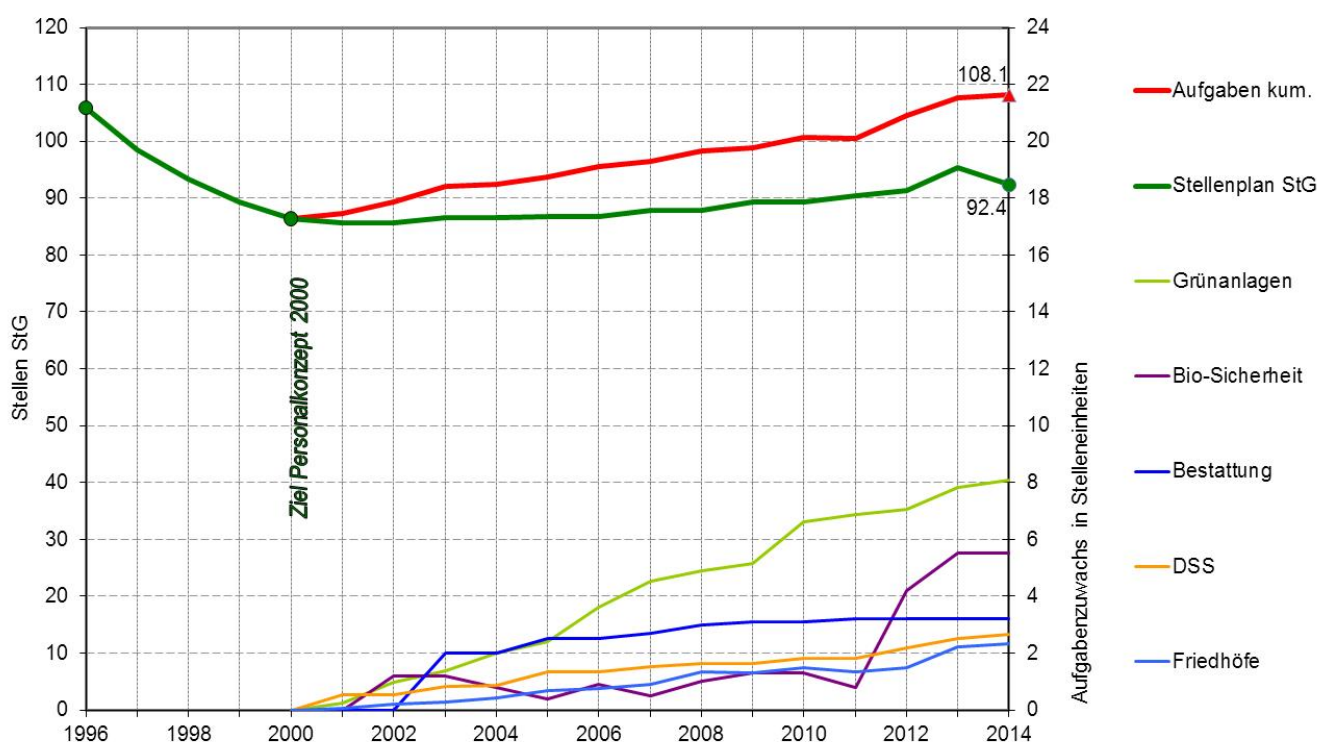
<i>Leistungen</i>	<i>gemäss Motion auszulagern</i>	<i>*</i>	<i>Gesamt-Aufwand</i>	<i>davon Vergabe an Dritte</i>
Naturschutzplanung und -controlling (Inventarführung, Vernetzungsprojekte, Vertragswesen mit Landwirten)			211'591	137'625
Pflege überkommunales Verkehrsgrün (Grünflächen und Baumkontrollen und -pflege, Ersatzpflanzungen an kantonalen Hauptstrassen)		*	1'138'974	224'199
Diverse Dienstleistungen (keinem Produkt direkt zuzuordnen)		(*)	961'632	80'461

Produkt 3, Leistungen ohne Ertrag

<i>Leistungen</i>	<i>gemäss Motion auszulagern</i>	<i>*</i>	<i>Gesamt-Aufwand</i>	<i>davon Vergabe an Dritte</i>
Grünraum- und Entwicklungskonzepte (Freiraumkonzepte für Quartiere, Spielplatz-, Alleenkonzzept)		(*)	213'648	59'190
Objektplanung für laufende Rechnung (kleine Sanierungen, Pflanzungen)			53'926	954
Bewirtschaften GIS-Daten (Grünflächen-, Baum-, Spielplatzkataster)			27'097	954
Baubewilligungsverfahren (Einordnung Umgebung, Denkmalpflege)			169'559	1'908
Pflege öffentliche Grünanlagen (Parkanlagen, Spielplätze)		*	4'281'098	959'154
Pflege stadteigene Naturschutzobjekte (exklusive Wald)		*	407'551	21'418
Pflege kommunales Verkehrsgrün (Grünflächen und Baumkontrollen und -pflege, Ersatzpflanzungen an kommunalen Strassen)		*	869'503	179'368
Pflanzenproduktion für Grünanlagen (Wechselflor für Rabatten und Gefässe)		*	74'049	355
Pflege Friedhofanlagen (Anlagenunterhalt ohne Grabpflege)		*	2'425'708	531'879
Bestattung Einwohner/innen Winterthurs (Einsargen, Abdankung, Kremation, Beisetzung)			2'218'506	360'640
Total alle Produkte / davon bisher Vergabe an Dritte			20'231'360	3'392'365

Die Aufgaben der Stadtgärtnerei haben im Verlauf der letzten 15 Jahre infolge des Wachstums der Stadt, neu gebauter Infrastrukturobjekte (Verkehr, Schul- und Sportanlagen, Grünanlagen), Ausbau des Angebots (Friedhofswesen) oder gänzlich neu entstandener Aufgaben (Bio-Sicherheit, insbesondere Bekämpfung Asiatischer Laubholzbockkäfer) um rund 25 % bzgl. Aufwand zugenommen. Der Stellenplan wurde im gleichen Zeitraum lediglich um 7 % aufgestockt. Dies ergibt zusammen mit dem Stellenabbau Ende der 90er Jahre eine Effizienzsteigerung von rund 40 %.

Entwicklung Aufgaben und Stellenplan StG



Die Zunahme des Globalkredits in den letzten Jahren geht vor allem auf höhere Personal- und Sachkosten infolge der genannten, nicht verrechenbaren Mehrleistungen sowie massiv gestiegene Kapitalkosten infolge grosser Investitionsprojekte wie z.B. dem Eulachpark zurück.

3. Fremdvergabe von Aufgaben

Die Motion verlangt, die Aufgaben in den Bereichen Pflanzenproduktion und Floristik, Grünpflege, Grab- und Friedhofspflege sowie Ausführung Baumanagement (gemeint vermutlich Baumanagement) durch Vergabe externer Aufträge zu erfüllen. Nachfolgend werden diese Aufgabenbereiche in Hinblick auf eine mögliche Vergabe und deren Beurteilung genauer betrachtet.

3.1 Pflanzenproduktion

Die Stadtgärtnerei betreibt eine eigene Pflanzenproduktion im Büel, in der jährlich rund 190'000 Pflanzen gezogen werden. Insgesamt fallen Kosten von rund Fr. 540'000.- an (Pflanzenproduktion für Verkauf stadintern und Friedhof sowie für Grünanlagen, Neben-

dienstleistungen). Aufgrund der Weiterverrechnung des grössten Teils der Kosten an Private, welche die Stadtgärtnerei mit der Grabpflege beauftragt haben, entlasten allfällige Einsparungen den städtischen Haushalt nur geringfügig.

Pflanzen könnten auf dem Markt günstiger bezogen werden. Allerdings sind dabei Qualitätsunterschiede zu beachten. Die Pflanzenproduktion der Stadtgärtnerei ist auf robuste und abgehärtete Setzlinge ausgerichtet, welche bspw. auf den Friedhöfen die üblichen Temperaturschwankungen gut ertragen und nicht nach einem ersten Blütenschub bereits erschöpft sind. Zudem arbeitet die Stadtgärtnerei nach ökologischen Grundsätzen und nimmt dabei eine Vorreiterrolle ein (vgl. hierzu Kap. 7.3). Eine einseitig auf den Einkaufspreis ausgerichtete Beschaffung dürfte im herrschenden Marktumfeld dazu führen, dass Pflanzen von geringerer Qualität aus dem Ausland importiert würden. Aus einer ganzheitlichen Optik ist es besser, die bereits bestehende Zusammenarbeit mit Pflanzenproduzenten der Region zu erweitern und die gewünschten Pflanzensortimente zu entwickeln. So können relevante Skaleneffekte erzielt werden, welche den Aufwand bei der Pflanzenproduktion bei gleichbleibender Qualität senken.

Dabei ist zu beachten, dass im Büel 2008 für Fr. 1.25 Mio. neue Treibhäuser für die Pflanzenproduktion erstellt worden sind. Die entsprechenden Abschreibungen (aktueller Restbuchwert rund Fr. 1 Mio.) und Zinsen über die nächsten Jahre stellen einen wesentlichen fixen Aufwandposten dar, der bei einer Vergabe bei der Stadt verbliebe und das Einsparpotenzial weitestgehend zunichte machte. Es wurde daher schon bei der Investition davon ausgegangen, die Pflanzenproduktion nicht kurzfristig aufzugeben.

3.2 Floristik

Die Produktion von Floristik (Dekorationen für öffentliche Anlässe, Trauerfloristik) findet im Blumenladen des Friedhofs Rosenberg statt, wo auch ein Grossteil des Verkaufs an die Privatkundschaft erfolgt. Ein Teil der Produktion wird stadintern abgesetzt. Die Floristik benötigt wenig Infrastruktur und die Beschaffung erfolgt marktüblich (zum Teil aus der eigenen Pflanzenproduktion). Einzig beim Personalaufwand als wesentlichem Kostenfaktor dürfte ein Einsparpotenzial gegenüber privaten Arbeitgebern bestehen. Eine wichtige, nicht bezifferbare Nebenaufgabe der Mitarbeiterinnen im Blumenladen besteht darin, die Friedhofbesuchenden zu beraten und Auskünfte für das Auffinden der Gräber und dergleichen zu erteilen.

Bei einer Aufgabe der Floristik muss letztgenannte Funktion anderweitig gewährleistet werden. Das Angebot der Stadtgärtnerei an die Privatkundschaft entfällt. Die einzelnen stadintern bezogenen Leistungen werden von den verschiedenen Stellen anderweitig oder nicht mehr beschafft. Die Stadtverwaltung ist bei solchen Einkäufen jedenfalls schon heute nicht an die Stadtgärtnerei gebunden. Ähnlich gelagert ist die Leistung der Stadtgärtnerei im Bereich der Innenbegrünung städtischer Liegenschaften, welche im Rahmen von Fokus grundlegend neu beurteilt wird.

Insbesondere mit Blick auf die nicht kostendeckenden Nebenleistungen soll die Floristik im Rahmen der anhaltenden Sparbemühungen trotz der genannten Überlegungen aufgegeben werden. Die Kernbereiche der Stadtgärtnerei werden davon nur am Rande betroffen, und es kann eine Entlastung des städtischen Haushalts erzielt werden. 2.1 Stellen sowie eine Lehrstelle werden dafür abgebaut. Die Leistungen gegenüber der Kundschaft sollen durch eine Vermietung des Ladenlokals beim Friedhof Rosenberg an ein privates Geschäft möglichst erhalten werden.

3.3 Grünpflege

Unter Grünpflege im Sinne der Motion fällt die Pflege der Schul- und Sportanlagen und der Liegenschaften der Stadtverwaltung sowie der öffentlichen Grünanlagen, des Verkehrsgrüns und der stadtteiligen Naturschutzobjekte. Neben der Pflege von Rasen, Wiesen, Rabatten u.ä. gehören dazu auch Reinigungsarbeiten sowie die Baumpflege als spezielle Disziplin. Der beträchtliche Umfang des Aufgabengebiets erlaubt der Stadtgärtnerei eine effiziente Auslastung der logistischen Infrastruktur (Stützpunkte, Lager etc.) und der Maschinen. Die Stadtgärtnerei ist bei weitem der grösste Unterhaltsbetrieb in der Stadt und wohl auch – nebst Grün Stadt Zürich – im Kanton und entsprechend optimal aufgestellt. Bei den Schul- und Sportanlagen ist der verschiedentlich neu erwogene Entscheid über eine allfällige Fremdvergabe der Pflegeaufträge stets zugunsten der Stadtgärtnerei ausgefallen.

Auch wenn das Sparpotenzial bei einer externen Leistungserbringung demzufolge kritisch beurteilt wird, eignet sich die Grünpflege grundsätzlich für Fremdaufträge. Schwierigkeiten stellen sich bei qualitativ besonders sensiblen Arbeiten wie etwa dem Unterhalt von Spielplätzen oder der Baumpflege. Bei solchen langfristig ausgerichteten Aufgaben besteht die Gefahr, dass allfällige Mängel – anders als etwa bei einem zu langen Rasen – über Auftragskontrollen nicht sofort erkennbar sind. Die negativen Folgen sowie Drittschäden sind jedoch oft irreparabel und bleiben typischerweise bei der Stadt als Eigentümerin hängen. Auch der Verlust von Know-how etwa bei der Pflege einer bestimmten Grünanlage wäre bei wechselnden Auftragnehmenden als Kosten- und Qualitätsfaktor nicht zu unterschätzen. Schliesslich hat das Auftreten des Asiatischen Laubholzbockkäfers mit den notwendigen Bekämpfungs- und Überwachungsmassnahmen den eminenten Vorteil der Einsatzbereitschaft eigener Fachkräfte aufgezeigt, da solche nicht innert nützlicher Frist einfach extern verfügbar wären.

Im Sinne eines Versuchs beabsichtigt der Stadtrat, für einige Schul-, Sport- oder Grünanlagen (einschliesslich Verkehrsgrün) die Pflege im Umfang von rund Fr. 450'000.- extern zu vergeben. Durch Auswahl geeigneter Objekte, welche sowohl für die Stadtgärtnerei als auch für potenzielle Auftragnehmende bezüglich Lage, Aufgabenspektrum etc. sinnvoll erscheinen, sollen dabei grösstmögliche Einsparungen angestrebt werden. Die Vergabesumme von Fr. 450'000.- entspricht rund 30 Objekten, welche aufgrund ihrer unterschiedlichen Eigenschaften einzeln zu vergeben sind. Die Erstellung entsprechender Leistungsverzeichnisse, Submissionsunterlagen, Werkverträge etc. sowie die laufende Kontrolle und Abrechnung der Arbeitsausführung für jedes Objekt wird die vorhandenen personellen Ressourcen in diesen Funktionen stark beanspruchen. Ein von Beginn weg grösseres Vergabevolumen wäre damit nicht im angestrebten Sinne zu bewältigen. Nach drei bis vier Jahren können bezüglich der Kosten und der gemachten Erfahrungen in der Auftragsabwicklung sowie der erreichten Qualitätsziele ein Vergleich vorgenommen und je nach dem weitere Auslagerungen getätigt werden. Eine solche mengenmässige und zeitliche Staffelung erlaubt gegebenenfalls auch eine einfachere Anpassung der Kapazitäten bei der Stadtgärtnerei etwa beim Personal (für die Versuchsphase vorerst Abbau von rund vier Stellen) sowie umgekehrt den Aufbau seitens der beauftragten Unternehmen.

3.4 Grab- und Friedhofspflege

Die Grab- und Friedhofspflege erfolgt bei den sogenannten Vorortsfriedhöfen (Oberwinterthur, Seen, Töss und Wülflingen) durch beauftragte Gartenbauunternehmen. Diese Regelung hat sich bewährt, führt jedoch in der Regel nach 3-6 Jahren zu Wechseln bei den Auftragnehmenden. Die Stadtgärtnerei pflegt den Friedhof Rosenberg und bietet hier auch – kostendeckend – Grabpflege an. Die Sonderstellung des Friedhofs Rosenberg ist in seiner Grösse und der denkmalpflegerischen kantonalen Bedeutung sowie der angebotenen speziellen Grabformen (z.B. Privatgräber) begründet. Die Vergabe an einen einzelnen oder auch

mehrere Unternehmen erscheint daher bezüglich der langfristigen Sicherung dieser Qualitäten problematisch. Ein direkter Kostenvergleich zwischen Stadtgärtnerei und Privaten ist aufgrund der mangelnden Vergleichbarkeit der Friedhofsanlagen schwierig. Im Vergleich mit anderen Stadtgärtnereien kann aber Winterthur durchaus gute Zahlen vorweisen. Die Aufgabe dieses Bereichs erscheint daher nicht zielführend und wäre auf alle Fälle mit dem Vorgehen bei der damit verbundenen Pflanzenproduktion abzugleichen. Der Stadtrat erachtet das allfällige Einsparpotenzial weiter gehender Auslagerungen im Bereich der Grab- und Friedhofspflege somit als zu klein, um die damit verbundenen Nachteile aufzuwiegen.

3.5 Ausführung Baumanagement

Das Baumanagement befasst sich mit Investitions- und Sanierungsprojekten vorwiegend für die Aussenanlagen von Schule und Sport. Es umfasst Arbeiten von der Budgetierung über die Submission und Betreuung von Aufträgen einschliesslich Bauleitung bis hin zur Abrechnung. Eine Auslagerung ist grundsätzlich möglich in Form von Aufträgen im Bereich der Submissionsabwicklung und der Bauleitung. Bereits heute werden solche Aufträge teilweise vergeben, besonders bei grösseren Projekten. Dadurch entsteht jedoch eine neue Schnittstelle, die betreut werden muss. Dies lohnt sich bei vielen, insbesondere kleineren Projekten nicht, zumal intern mit tieferen Ansätzen als den branchenüblichen KBOB gerechnet werden kann. Die übrigen, mit dem städtischen Finanz- und Rechnungswesen sowie dem Beschaffungswesen verbundenen Funktionen des Baumanagements verbleiben zwingend bei der Stadt als Bauherrin. Für diese käme höchstens eine organisatorische Verschiebung innerhalb der Stadtverwaltung, nicht aber eine Auslagerung in Betracht. Angesichts dieser grundsätzlichen Überlegungen und der Tatsache, dass sich nur etwa 1.5 Stellen mit den jährlich rund 200 Aufträgen befassen, soll bei der heutigen Handhabung bezüglich interner und externer Leistungserbringung im Baumanagement verbleiben werden. Eine Aufgabenverschiebung von der Stadtgärtnerei zum Departement Schule und Sport wird im Rahmen des Projekts „Balance“ ergebnisoffen diskutiert.

4. Kostenfolge der Umsetzung

Die Motion wird – neben grundsätzlichen Überlegungen zu den Kernaufgaben der Stadtverwaltung und Möglichkeiten zur Vergabe an die Privatwirtschaft – mit längerfristigen Kosteneinsparungen und Mehrerträgen durch Umnutzung frei werdender Infrastrukturen und Flächen begründet. In der vorangehenden Betrachtung wurden anhand der konkreten Aufgabengebiete bereits verschiedene diesbezügliche Vor- und Nachteile aufgeführt, die im Folgenden in eine Gesamtsicht überführt werden.

4.1 Aspekt der Kosteneinsparungen

Um bezüglich Kosteneinsparungen eine Einschätzung vornehmen zu können, sollen im Folgenden einige Kostenblöcke betrachtet werden, welche von den geforderten Auslagerungen direkt beeinflusst würden. Dabei werden die Leistungen in ihrem Ausmass als konstant angenommen. So dürften beispielsweise die Öffentlichkeitsarbeit, Führungen und die Zusammenarbeit mit der Quartierbevölkerung bei Auslagerungen unter Druck geraten, gleichzeitig aber einem unveränderten Bedürfnis entsprechen, welches von der Stadtverwaltung weiterhin in irgendeiner Form – sei es über entsprechende Mandate an Auftragnehmer, sei es durch verbleibende Stellen – abgedeckt werden muss. Können Leistungen tatsächlich abgebaut werden, so ist dies auch unabhängig von einer Auslagerung möglich, weshalb die entsprechenden Kostenersparnisse nicht in den Vergleich einbezogen werden dürfen. Der Abbau solcher Leistungen wird unabhängig von der vorliegenden Motion im Rahmen der laufenden Sparanstrengungen stetig vorangetrieben.

Bei der Auslagerung der von der Motion erfassten Tätigkeiten würden vor allem die Personalkosten durch Abbau der leistungserbringenden Stellen und eines Teils des Führungskaders und des Stabs sinken. Die Sachkosten sanken einerseits durch Wegfall eigener Beschaffungen, würden aber überkompensiert durch die Kosten der neu vergebenen Aufträge. Die kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen nähmen etwa durch Abstossen nicht mehr benötigter Maschinen ab, das Ausmass der Reduktion hängt jedoch wesentlich von den Möglichkeiten ab, frei werdende Infrastrukturen einer anderweitigen Nutzung zuführen oder veräussern zu können. Zum grössten Teil sind die Abschreibungen und Zinsen durch Anlagen bedingt, welche weiterhin im Eigentum der Stadt bleiben, wie beispielsweise Parks, Friedhofanlagen und Gebäude. Mietkosten und übrige interne Kosten (z.B. für Informatikdienste) würden sich mit der Reduktion der eigenen Leistungen ebenfalls verringern.

Der Verzicht auf die Stadtgärtnerei als eigene Organisationseinheit brächte für den städtischen Haushalt nur wenig zusätzliche Einsparungen, da die verbleibenden Tätigkeiten anderen Organisationseinheiten angegliedert und die Kosten einschliesslich Mieten, Stabstätigkeiten etc. lediglich verschoben würden. So ist die Stadtgärtnerei heute beispielsweise in das Baubewilligungsverfahren einbezogen, wenn es um Aussenräume von Bauvorhaben geht, da sie über die entsprechenden langjährigen Fachkompetenzen innerhalb der Stadtverwaltung verfügt. Die Einsparungen in anderen Teilen der Stadtverwaltung, etwa bei den Querschnittsfunktionen Personal, Finanzen oder Stadtkanzlei, dürften bei einem Wegfall der Stadtgärtnerei vernachlässigbar sein. Bei der laufenden Planung der Zusammenführung von Stadtgärtnerei und Forstbetrieb sollen die organisatorischen Synergien zwischen den beiden Bereichen sowie zur übrigen Stadtverwaltung in den kommenden zwei bis drei Jahren bestmöglich realisiert werden.

In Anbetracht des Motionsanliegens bezüglich externer Vergaben ist die entscheidende Frage, wie viel günstiger oder teurer Aufträge durch Dritte im Vergleich zum eigenen Aufwand wären. Eine Antwort darauf können letztlich nur tatsächlich vorgenommene Vergaben liefern. Grundsätzlich sind aber folgende Überlegungen zu beachten.

Private Gartenbauunternehmen dürften gegenüber der Stadtgärtnerei Kostenvorteile insbesondere infolge tieferer Löhne für die handwerklich tätigen Angestellten haben. Dazu sind allenfalls tiefere Kosten bei den zentralen Infrastrukturen denkbar, die jedoch einen viel geringeren Kostenpunkt ausmachen. Das Verhältnis von „Overhead“ zu handwerklich tätigem Personal ist bei der Stadtgärtnerei relativ gering, weil Aufgaben wie bspw. Akquisition und Abrechnung nicht anfallen. Typische Verwaltungsaufgaben wie Bewilligungsverfahren und dergleichen dürfen nicht dem Betrieb angelastet werden, weil sie auch bei einer Auslagerung der Aufträge bei der Stadt verbleiben würden. Maschinenkosten bewegen sich erfahrungsgemäss in einem vergleichbaren Rahmen, zumal Stadtgärtnerei wie Private bei selten beanspruchten teuren Spezialmaschinen heute schon auf Drittunternehmen zurückgreifen.

Demgegenüber erwächst aus der Vergabe an Private ein erheblicher Kostennachteil aus der Tatsache, dass durch diesen Vorgang anders als bei einer internen Leistungserbringung Mehrwertsteuern im Umfang von 8% anfallen, welche die Stadt für die von ihr bezogenen Leistungen nicht weiter verrechnen kann. Zudem entstehen aus der Submission und der Auftragsabwicklung und -kontrolle zusätzliche Kosten. Damit sind auch Aufwände auf der Seite des Auftragnehmers verbunden. Und nicht zuletzt soll für das Unternehmen in aller Regel noch ein Gewinn resultieren, der in seinem Angebot einkalkuliert wird.

Durch die Umsetzung der Motion würden in der Stadtverwaltung demnach jährliche Kosten gemäss nachfolgender Tabelle zusätzlich entstehen. Teils fallen diese Kosten jährlich an, teils periodisch infolge Anpassung der zu erbringenden Leistungen und Neuausschreibung bspw. alle 6 Jahre. Dies wird in der folgenden Berechnung mit unterschiedlichen Basisbeträgen berücksichtigt. Grundlage für die Prozentsätze bildet die Ordnung sia 105. Es handelt

sich dabei nicht einfach um Initialaufwände, die wie in der Motion erwähnt in der ersten Phase der neuen Vergaben anfallen, sondern um wiederkehrende Beträge, da Pflegepläne und Leistungsverzeichnisse periodisch anzupassen sind und die Aufträge aus submissionsrechtlichen Gründen nach einigen Jahren neu ausgeschrieben werden müssen.

Kostenart, Leistung	Basis		Kosten
Erstellen von Ausschreibungsunterlagen	1'800'000	3.3 %	59'400
Submissionsverfahren, Vergabe	1'800'000	1.8 %	32'400
Auftragsbewirtschaftung, Qualitätskontrollen	11'000'000	5.0 %	550'000
Abrechnung	11'000'000	0.50 %	55'000
Mehrwertsteuer auf bisher internen Leistungen	8'100'000	8.00 %	648'000
Total jährliche Mehrkosten			1'344'800

Auch wenn man davon ausgeht, dass die Baumanagement-Aufgaben günstiger vergeben werden können, als dies die sia Honorarordnung vorsieht, dürften die jährlichen Mehrkosten bei etwa Fr. 1.1 Mio. liegen.

Sollen in den Submissionen soziale und ökologische Kriterien berücksichtigt werden, um diesbezügliche Leistungen der Stadtgärtnerei zu erhalten, so ist zu beachten, dass solche erstens schwierig operationalisier- und kontrollierbar sind und dies zweitens für beide Parteien einen Zusatzaufwand bedeutet und die Kostenvorteile für die privaten Auftragnehmer weiter geschmälert werden.

Ein zentraler, längerfristig negativer Kostenfaktor von Auslagerungen dürfte schliesslich im Umstand gründen, dass durch den Wegfall der Erfahrungen aus der Leistungserbringung in der eigenen Organisation das Knowhow bezüglich Grünflächenmanagement, Submissionsinhalten und Kontrolle fehlen würde. Der Wettbewerb unter den Anbietenden, der theoretisch auch dieses Problem lösen sollte, kann mit den Mitteln der Submission und angesichts der Langfristigkeit des Erfahrungsaufbaus in diesem Bereich nicht ausreichend wirksam werden.

Summa summarum ist davon auszugehen, dass aus einer Vergabe keine oder zumindest keine wesentliche Einsparung für die Stadt resultiert. Vereinfacht kann gesagt werden, dass vor allem eine Kostenverschiebung von der eigentlichen Leistungserbringung – insbesondere den Löhnen dafür – hin zu Verwaltungstätigkeiten stattfindet und der Bund zusätzliche Einnahmen aus der Mehrwertsteuer sowie erfolgreiche Auftragnehmer Gewinnen generieren könnten. Diese Rechnung könnte am Schluss auch zu Ungunsten der Steuerzahlenden ausfallen. Um aber künftig effektive Zahlen für einen Kostenvergleich zu erhalten, soll versuchsweise bei einigen geeigneten Schul-, Sport- und Grünanlagen die Pflege extern vergeben werden.

Leistungen, welche die Stadt an Private erbringt, das heisst insbesondere bei der Grabpflege sowie damit verbunden einem Grossteil der Pflanzenproduktion, sind unterschiedlich zu beurteilen. Aufgrund der Kostendeckung durch die erzielten Erträge kann der städtische Haushalt mit einer externen Leistungserbringung im Ergebnis nicht entlastet, sondern nur im Umfang vermindert werden. Genauer gesagt würden sogar Deckungsbeiträge an den Gesamtbetrieb und städtische Querschnittsfunktionen wegfallen, wodurch die städtische Rechnung belastet würde. Auch würden der Stadt zusätzliche Kosten aus Submission und Auftragsabwicklung erwachsen, soweit die Leistungen wie im Fall der Grabpflege nicht einfach aufgegeben werden könnten, sondern eine Vergabe erfolgen müsste. Bei tieferen Kosten durch

Leistungen externer Unternehmen könnte jedoch die private Kundschaft profitieren. Die Kostennachteile aus der Mehrwertsteuer entfallen, da diese auch seitens der Stadt verrechnet wird. Aufgrund der vorhandenen Vergleichszahlen werden die potenziellen Kostenersparnisse für Private jedoch als gering eingestuft, weshalb ein Erhalt dieser Aufgaben aus den weiter oben ausgeführten Gründen sinnvoll erscheint.

4.2 Aspekt der Mehrerträge durch Umnutzung frei werdender Infrastrukturen

Ein Nutzen für den städtischen Finanzhaushalt aus einer Auslagerung von Tätigkeiten könnte auch aus frei werdenden Infrastrukturen entstehen. Dies bedingt allerdings, dass diese Liegenschaften (die Grünanlagen werden hier nicht einbezogen) einer neuen Nutzung zugeführt werden können, die mehr Erträge generiert, als die noch zu leistenden Abschreibungen und die weiteren laufenden Kosten betragen, resp. wenn ein Verkauf möglich ist, der realisierbare Preis über dem Buchwert liegt. Konkret verfügt die Stadtgärtnerei über folgende Liegenschaften, welche bei einer vollständigen Umsetzung der Motion frei würden:

- Werkhof Friedhof Rosenberg (einschliesslich Blumengeschäft)
- Werkhof im Büel (einschliesslich Gärtnerei und Revierstützpunkt)
- Revierstützpunkte Lindengut, Wartstrasse und Eulachpark

Speziell zu betrachten ist die Verwaltungsliegenschaft der Stadtgärtnerei am Rosenberg 2. Beim Verzicht auf die Stadtgärtnerei als eigene Organisationseinheit würde diese ebenfalls geräumt, die darin angesiedelten Tätigkeiten blieben aber weitestgehend erhalten und würden zu anderen Stellen umgesiedelt, wo entsprechende neue Kosten entstünden. Mit der geplanten Zusammenführung der Stadtgärtnerei mit dem Forstbetrieb bietet ein solcher Umzug unter Integration der Verwaltungseinheiten in Fokus insbesondere organisatorische Vorteile. Zur Umnutzung des denkmalpflegerisch inventarisierten Gebäudes wäre eine Umzonung (heute: Zone für öffentliche Bauten) erforderlich, die zurzeit geprüft wird. Dies würde trotz baurechtlicher Einschränkungen (Waldabstandslinie etc.) auch einen zusätzlichen Neubau auf dem restlichen Grundstück und damit insgesamt einen Gewinn im tieferen siebenstelligen Bereich ermöglichen.

Für den Werkhof im Friedhof Rosenberg erscheint es wahrscheinlich, dass dieser dem/den mit der Friedhofspflege beauftragten Unternehmen zur Verfügung gestellt würde, da auch diese einen entsprechenden Bedarf dafür hätten. Eine Vermietung zu anderen Zwecken wäre aufgrund der Lage auf dem Friedhofsgelände sehr problematisch. Damit könnten der Werkhof weiter genutzt und die Kosten dafür gedeckt werden, ein Zusatzertrag wäre jedoch nicht realisierbar. Das Blumengeschäft als Verkaufslokalität der Floristik kann vermutlich an ein privates Blumengeschäft vermietet werden. Aufgrund der heutigen räumlichen Verflechtung des Geschäfts mit dem Werkbetrieb müssen dafür noch bauliche Anpassungen vorgenommen werden. Da der Verkaufsbetrieb beim Friedhof Rosenberg einen gewissen Standortvorteil bietet, wird die Vermietung an den Meistbietenden vorzunehmen sein, um keine Bewerberinnen oder Bewerber zu benachteiligen und für den Stadthaushalt den grössten Nutzen zu generieren. Der erzielbare Mehrertrag dürfte sich trotzdem in einem minimalen Bereich bewegen.

Der Werkhof der Stadtgärtnerei im Büel einschliesslich der Gärtnerei mit den Treibhäusern und dem Revierstützpunkt ist auf einem ausgedehnten Areal angesiedelt, das sich aufgrund der Lagequalität grundsätzlich hervorragend für Wohnungsbau eignen würde. Das städtische Eigentum würde dadurch eine starke Aufwertung in schätzungsweise tiefer zweistelliger Millionenhöhe erfahren. Der Stadtrat zieht eine Umnutzung in diese Richtung längerfristig in Betracht, wenn die neuen Treibhäuser weitgehend abgeschlossen sind. Dafür wären aber noch einige Hürden wie beispielsweise eine Umzonung (heute Zone für öffentliche Bauten)

zu nehmen. Nicht zuletzt hat sich bei anderer Gelegenheit auch der Grosse Gemeinderat für momentane Zurückhaltung beim weiteren Wachstum im Wohnungsbau ausgesprochen.

Sollte es sich im Rahmen der laufenden Sparanstrengungen als notwendig erweisen, behält sich der Stadtrat vor, dieses Landgeschäft mit den damit verbundenen Massnahmen und unter Inkaufnahme einer grösseren Sonderabschreibung zu beschleunigen und dem Grosse Gemeinderat zum Entscheid vorzulegen. Eine solche Umnutzung wäre auch ohne Aufgabe der dort angesiedelten Tätigkeiten der Stadtgärtnerei möglich. In diesem Fall müsste jedoch ein Ersatzstandort an geeigneter Lage geschaffen werden, was den Gewinn der Stadt aus diesem Landgeschäft schmälern würde.

Bei den übrigen Revierstützpunkten handelt es sich um kleine, teils sehr spezielle städtische Liegenschaften, die für die Zwecke der Stadtgärtnerei nutzbar gemacht wurden. Beim Lindengut und in der Halle 710 beim Eulachpark sind dies lediglich Teile grösserer Liegenschaften oder Ensembles, die nur beschränkt umnutzbar sind. Wesentliche Mehrerträge sind daraus nicht zu erwarten. Der Stützpunkt an der Wartstrasse wurde vor rund 30 Jahren für die Stadtgärtnerei erstellt. Er liegt in der Erholungszone an der Eulach und könnte daher höchstens im Bestand umgenutzt werden.

5. Von der Umsetzung betroffene Mitarbeitende

Neben reinen Kostenüberlegungen bezüglich Leistungserbringung dürfen der mit der Auslagerung von Tätigkeiten verbundene Stellenabbau und dessen Auswirkungen für die betroffenen Mitarbeitenden sowie mehr oder weniger direkt auch auf den städtischen Finanzhaushalt nicht ausser Betracht gelassen werden. Zum einen ist bei Entlassungen ein Sozialplan nötig (einschliesslich Abfindungsleistungen gemäss Personalstatut und Ausgleich der Unterdeckung der Pensionskasse), der hohe Kosten verursacht. Mit einer Übernahme von Mitarbeitenden durch die neu beauftragten Gartenbauunternehmen kann aufgrund verschiedener Effekte höchstens teilweise gerechnet werden. Insbesondere ältere Mitarbeitende, von denen die Stadtgärtnerei verhältnismässig viele beschäftigt, haben es schwer auf dem Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt bietet die Stadtgärtnerei als dafür geeigneter Betrieb eine grössere Zahl von Sozialstellen in unterschiedlichen Gefässen an. Die Personen aus diesen Programmen würden bei einem Wegfall mit grosser Wahrscheinlichkeit – zumeist erneut – ins Auffangnetz der Sozialwerke fallen. Das Ausmass des erforderlichen Stellenabbaus – bei rascher Umsetzung fast ausschliesslich über Entlassungen – wird im Folgenden beziffert.

Falls die Motion gemäss Begründungstext vollumfänglich umgesetzt würde, müssten die grosse Mehrheit der manuell tätigen Mitarbeitenden und der überwiegende Teil des Kadern entlassen werden. Lehr- und Sozialstellen, über welche die Stadtgärtnerei beide in relativ hoher Zahl verfügt, könnten praktisch nicht mehr angeboten werden.

<i>Funktion</i>	<i>Anz. MA</i>
Gartenarbeiter/innen, Hilfgärtner/innen (LK 3-5)	29
Gärtner/innen (LK 7)	17
Spezialistinnen/Spezialisten, Sachbearbeiter/innen (LK 5-8)	14
Gruppenleitung, Techniker/innen (LK 10)	11
oberes Kader (LK 12 bis 17)	6

Lernende (EFZ, EBA)	11
Sozialstellen im Stellenplan StG	7
Sozialstellen in Programmen	7
Total	102

Gemäss Begründung der Motion sollen strategische Aufgaben, das Bestattungswesen und der Betrieb des Krematoriums von einer Auslagerung nicht betroffen sein. Die Mitarbeitenden, die diese Aufgaben wahrnehmen, sollen bereits bestehenden Organisationen zugewiesen werden. Es sind dies:

<i>Funktion</i>	<i>Anz. MA</i>
MA Bestattungswesen (LK 5 bis 7)	5
MA Bestattungsamt (LK 7)	5
MA Krematorium (LK 8)	3
Gruppenleitung (LK 10)	1
Spezialistinnen/Spezialisten (LK 7 bis 11)	4
oberes Kader (LK 11 bis 13)	1
Lernende (EFZ)	1
Total	20

6. Folgen bei der Leistungserbringung

6.1 Wissensverlust

Für die Pflege der Grün- und Friedhofanlagen existiert ein Grünflächenmanagementsystem. Als wichtigste Planungs- und Arbeitsinstrumente sind ein Grünflächen- und ein Baumkataster, basierend auf dem städtischen Geografischen Informationssystem (GIS), sowie ein Reportsystem im Einsatz. Daraus werden Pflegepläne und Arbeitsanweisungen erstellt, die den Gruppenleitenden online zur Verfügung stehen. Für Denkmalschutzobjekte wurden garten- denkmalpflegerische Gutachten erstellt, deren Ergebnisse ebenfalls in die Pflegepläne einfliessen oder bei Sanierungsarbeiten als Grundlage dienen. Darüber hinaus ist aber sehr viel Wissen über die Entwicklung von Anlagen und insbesondere von Bäumen, über die Beschaffenheit der Böden und die mikroklimatischen Eigenschaften, über die Nutzung, über Wünsche seitens der Bevölkerung und der Kundschaft oder über Absprachen mit der Verwaltung und mit Nachbarn lediglich in den Köpfen der Mitarbeitenden vorhanden. Es ist unmöglich, all dieses Wissen, das sich über Jahre hinweg angesammelt hat, aufzubereiten und Dritten zugänglich zu machen. Aus diesem Grund ist es auch von Bedeutung, dass bei der Stadtgärtnerei langjährige Mitarbeitende angestellt sind, die aus ihrer Erfahrung handeln. Dasselbe gilt für die Planung und Projektierung. Die Erkenntnisse aus Nutzung und Unterhalt können bei der Sanierung und beim Neubau von öffentlichen Grün- und Friedhofanlagen schon früh in die Projektierungsprozesse einfliessen. So entstehen nutzergerechte Projekte, die mit vertretbarem Aufwand unterhalten werden können. Der Verlust all dieses Wissens kann nicht

beziffert werden. Er hätte aber gravierende mittel- bis langfristige Folgen für die Qualität und die Kosten der Freiräume in Winterthur.

6.2 Einflussnahme durch die Politik

Die Politik kann heute unkompliziert und rasch auf die konkrete Ausführung der Aufgaben Einfluss nehmen. Einerseits durch Aufträge (Exekutive), andererseits anlässlich der Beratung von Voranschlag und Rechnung oder bei Projektanträgen (Legislative). Auch durch informelle Kontakte können Anliegen eingebracht und rasch umgesetzt werden. Bei einem Auftragsverhältnis hingegen müssten Änderungs- und Ergänzungswünsche Auftragsprozesse durchlaufen und die zusätzlichen Kosten müssten abgegolten werden. Dies weil die Werkverträge zur Pflege und Unterhalt von Anlagen über mehrere Jahre abgeschlossen werden und zum Voraus nicht alle Eventualitäten abgedeckt werden können. Beispiele für derartige Anpassungen können Umstellungen in der Grünflächenpflege, Intensivieren der Reinigung, Einsätze bei Veranstaltungen, Aktionen mit Bevölkerungsbeteiligung oder Dekorationen bei öffentlichen Anlässen sein.

6.3 Umsetzen von Anliegen der Bevölkerung

Ähnliches kann zur Umsetzung von Anliegen der Bevölkerung gesagt werden. Die Mitarbeitenden der Stadtgärtnerei können durch die langjährige Präsenz vor Ort in den Parkanlagen, auf dem Friedhof oder in Schulhausanlagen sehr rasch und unkompliziert Anliegen aufnehmen und auch umsetzen. Im Voranschlag der Stadtgärtnerei waren bis anhin jeweils 2-3 % der Ressourcen (finanziell und personell) für kleinere, im Budgetjahr umzusetzende Werterhaltungs- oder -steigerungsmassnahmen reserviert. So konnte rasch und unter Einsatz des eigenen Personals auf berechnete Bedürfnisse reagiert werden. Als Beispiele können genannt werden: Ergänzen von Ausstattungen wie Sitzbänke, Erneuerung von Spielplätzen, das Pflanzen von Bäumen oder das Bereitstellen von Familiengärten. Die Umsetzung solcher Anliegen müsste beim Fehlen von eigenem Personal in komplizierte und länger dauernde Auftrags- und Finanzierungsprozesse eingebunden werden. Nicht grundlos hat die Stadtgärtnerei deshalb in ihrer Strategie festgehalten: "Wir sind uns bewusst, dass die Winterthurer Bevölkerung 'Eigentümerin' der Stadtgärtnerei ist." Oder an anderer Stelle: "Wir sind in den Quartieren präsent und pflegen persönliche Kontakte mit der Bevölkerung." Diese Verbundenheit ist auch Voraussetzung für eine Verstärkung der Freiwilligenarbeit, welche etwa bei der Grünpflege eine Entlastung der städtischen Finanzen bewirken könnte.

6.4 Reaktion bei unvorhergesehenen Ereignissen

Das Auftreten des Asiatischen Laubholzbockkäfers (ALB) hat deutlich aufgezeigt, wie wertvoll und entscheidend ein rasches Eingreifen mit eigenem Personal sein kann. In einem derartigen Fall sind nicht nur die eigenen personellen und maschinellen Mittel wichtig, sondern ebenso die Führungsstruktur des eigenen Kaders. Der Befall mit dem ALB ist kein Einzelfall. In der Vergangenheit konnte die Stadtgärtnerei beispielweise beim Ausbruch des Feuerbrandes, beim Bekämpfen der Ambrosie, bei der Neophytenbekämpfung oder auch beim Sturm Lothar rasch und unkompliziert eingreifen. In Zukunft wird bei solchen Ereignissen ein noch stärker vernetztes Planen und Handeln aller zur Verfügung stehenden Kräfte, insbesondere der Stadtgärtnerei und dem Forstbetrieb notwendig sein.

6.5 Privatwirtschaftliches Umfeld

Das Auftragsvolumen bei Auslagerung sämtlicher Aufgaben gemäss Motionsbegründung würde sich (nach Abzug der kalkulatorischen Kosten) auf jährlich annähernd 15 Mio. Franken belaufen. Auch wenn eine Aufteilung nach verschiedenen Arbeitsgattungen erfolgt, würden die Lose so gross ausfallen, dass die Submissionen nach dem Verfahren im Staatsver-

tragsbereich abgewickelt werden. Dies würde bedeuten, dass sich Unternehmen weit über Winterthur und Region hinaus um die Aufträge bewerben würden. Es ist sogar anzunehmen, dass derart hohe und über mehrere Jahre zu vergebende Auftragssummen etliche Firmen aus dem Ausland anziehen würden. Die Überwachung der Aufträge und insbesondere der Vertragsbestimmungen im ökologischen und sozialen Bereich würde schwierig und aufwändig. Es ist auch davon auszugehen, dass das gesamte Auftragsvolumen wohl kaum kurzfristig durch das lokale oder regionale Gewerbe übernommen werden könnte. Die Folge davon wären wiederum eine mangelnde Vernetzung mit der Bevölkerung und fehlende Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten.

7. Benchmarking

7.1 Organisation der Städte im "Grünbereich"

In sämtlichen 36 Schweizer Städten mit mehr als 20'000 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie im angrenzenden Ausland bestehen Organisationseinheiten, welche den öffentlichen Grünraum bewirtschaften. Die Organisationsform ist unterschiedlich. In kleineren Städten sind die Unterhaltsequipen oft einer Abteilung im Bau unterstellt. In allen grösseren Städten wie Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Bern, St. Gallen, Lugano oder auch Schaffhausen sind die Bereiche der Grünraum- und Friedhofbewirtschaftung direkt der Exekutive unterstellt. Dies verdeutlicht, dass dem Grünraum und dessen Unterhalt grosses Gewicht beigemessen und auch entsprechend in die Infrastruktur investiert wird. St. Gallen baut bspw. für das Gartenbauamt einen neuen Werkhof für 18.5 Mio. Franken.

7.2 Benchmarking unter Schweizer Städten

Die Stadtgärtnerei Winterthur ist seit Jahren sehr interessiert an Kostenvergleichen unter den Stadtgärtnereien und beteiligt sich an entsprechenden Projekten. Bereits 1999 bis 2003 wurden unter den vier Ostschweizer Städten Chur, Schaffhausen, St. Gallen und Winterthur betriebswirtschaftliche Kennzahlen ermittelt, ausgewertet und verglichen. Ziel und Ergebnis dieser mehrjährigen Untersuchung war eine kontinuierliche Optimierung der Kostenstruktur und Effizienz.

2012 beteiligte sich die Stadtgärtnerei Winterthur im Rahmen eines Projektes der Vereinigung Schweizerischer Stadtgärtnereien und Gartenbauämter (VSSG) zusammen mit den Städten Basel, Bern, Chur, Luzern, Schaffhausen und Zürich an einem detaillierten Kostenvergleich für Pflegearbeiten. Während eines Jahres wurden Betriebsdaten zum Unterhalt von Grünflächen erhoben. Dabei wurde ein einheitliches Vorgehen bei der Erfassung eingehalten. Das Projekt wurde durch eine externe Beratungsfirma und die ZHAW, Forschungsgruppe Freiraummanagement in Wädenswil begleitet. Verglichen wurden rund 50 Pflegeprofile wie beispielsweise "Gebrauchsrasen grossflächig", "Gehölzflächen mit Bodendeckern" oder "Kiesbeläge". Gut abgeschnitten hat die Stadtgärtnerei Winterthur etwa beim Unterhalt von Wiesenflächen (72 % des Kostenmittelwerts der beteiligten Städte), bei Staudenpflanzungen (63 %) und bei Reinigungsarbeiten (90 %). Über den Durchschnittskosten lag man beim Unterhalt von Kiesflächen (120 %), Wechselflorrabatten (138 %) und beim Heckenschnitt (119 %). Über alle Pflegeprofile lagen die durchschnittlichen Kosten der Stadtgärtnerei bei 96 %. Folgende Lehren wurden aus diesem Vergleich gezogen.

Die Pflege von Kiesflächen wird in Winterthur seit vielen Jahren ohne jeglichen Einsatz von Herbiziden durchgeführt. Unkraut wird von Hand bekämpft oder mittels Abflammgeräten. Um Personalkosten zu senken, wurde zusammen mit einem Lieferanten ein grosses Abflammgerät konstruiert, welches an einem Kleintraktor angebaut ist. Daraus resultierte eine grosse Leistungssteigerung und die Pflegekosten pro Quadratmeter Kiesfläche konnten durch-

schnittlich um etwa 30 % gesenkt werden. Die überdurchschnittlichen Kosten bei der Pflege von Wechselflor rühren von den kleinen und speziellen Flächen her (Stadthausbrunnen). Die Auswirkung auf die Gesamtkosten ist aber gering, da die übrigen Wechselflorrabatten als Folge von "effort 14+" aufgehoben werden mussten. Beim Heckenschnitt ergab die Überprüfung, dass die höheren Kosten einerseits im Friedhof bei Formhecken und andererseits bei Hecken entlang Strassen auflaufen, weil dort Massnahmen für die Verkehrssicherung und die Nebenarbeiten aufwändiger sind als bei Hecken in Anlagen oder Friedhöfen.

Diese Beispiele zeigen, dass die Stadtgärtnerei Winterthur nicht nur seit jeher an Vergleichen mit andern Städten teilnimmt, sondern solche Projekte sogar aktiv initiiert und entsprechende Massnahmen zur Effizienzsteigerung ergreift.

7.3 Nachhaltiger Umgang mit Grünflächen

In einem weiteren aktuellen Projekt übernimmt die Stadtgärtnerei zusammen mit Basel und Luzern eine Pionierrolle. Ziel dieses Projektes ist es, Städte und Gemeinden zu zertifizieren, die ihre Freiräume nachhaltig planen, unterhalten und nutzen. In den drei Pilotstädten werden Verfahren zur Pflanzenproduktion und Unterhaltsarbeiten entwickelt, die hohen ökologischen Standards genügen und trotzdem kostengünstig durchgeführt werden können. Die Forschungsarbeiten werden durch die ZHAW und das Forschungsinstitut für biologischen Landbau geführt. Finanziert und unterstützt wird das Projekt durch die Kommission für Technologie und Innovation (KTI) des Bundes. Das Bundesamt für Umwelt zeigt grosses Interesse am Projektziel und führt es als Massnahme zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie des Bundes auf.

Die Umsetzung der Motion würde diese Innovationen, an denen Winterthur massgeblich beteiligt ist, stark in Frage stellen und künftig fast verunmöglichen. Die Folgerung, welche im Begründungstext gemacht wird, "selbst bei Kostengleichheit 'selber machen vs. externe Vergabe' ist eine Ausgliederung zu präferenzieren", müsste aus diesem Grund genau umgekehrt lauten.

8. Fazit und beabsichtigtes Vorgehen

Die Motion wird nicht erheblich erklärt. Die Chancen, wesentliche Kosteneinsparungen zu Gunsten der Stadt zu erzielen, werden als zu gering gegenüber den zu erwartenden Risiken eingeschätzt.

Einsparungen könnten wohl lediglich durch tiefere Löhne beim handwerklich tätigen Personal und durch den Verzicht auf das Angebot von Sozialstellen erzielt werden. Diese Einsparungen würden aber zum grössten Teil, wenn nicht vollständig, durch die Nebenkosten für die Ausschreibung und Auftragsabwicklung sowie durch die zu entrichtende Mehrwertsteuer eliminiert. Die negativen Auswirkungen bei den Entscheidungs- und Auftragsprozessen sowie die neu entstehende Schnittstelle bezüglich Werkeigentümer- und Auftragnehmerhaftung können nur erahnt werden. Dies sind wohl auch die Hauptgründe, weshalb sämtliche grösseren Städte in der Schweiz und im angrenzenden Ausland die wesentlichen Unterhaltsaufgaben im öffentlichen Raum mit eigenem Personal ausführen.

Dies darf und soll die Stadt jedoch nicht daran hindern, laufend die Organisation und die Prozesse zu hinterfragen und zu optimieren. Deshalb strebt der Stadtrat an, die Stadtgärtnerei und den Forstbetrieb in einer Organisation zusammenzuführen. So sollen Synergien insbesondere in der Leitung und Verwaltung genutzt werden, soweit dies nicht schon in der bisherigen, in den letzten Jahren intensivierten Zusammenarbeit geschehen ist. Die Tätigkeiten der Stadtgärtnerei in der Floristik sollen zudem aufgegeben werden.

Die Stadtgärtnerei wird sich weiterhin an Benchmarking-Projekten beteiligen, um die Leistungserstellung laufend zu überprüfen und zu optimieren. Um auch Vergleichsmöglichkeiten von Leistungen und Kosten mit der Privatwirtschaft zu ermöglichen, wird der Stadtrat einen weiteren Teil der jetzt durch die Stadtgärtnerei ausgeführten Arbeiten ausschreiben und an privatwirtschaftliche Unternehmen vergeben. Dabei wird ein Vorgehen gewählt, welches sowohl der Stadtgärtnerei als auch dem lokalen Gewerbe erlaubt, sich darauf einzustellen und die angestrebten Ziele damit optimal zu erreichen. Aufgrund der damit gemachten Erfahrungen kann die Situation zu einem späteren Zeitpunkt neu überprüft werden. Bis dahin ist auch bekannt, wie weit die laufenden Sparanstrengungen den städtischen Leistungsumfang im Grünbereich beeinflussen werden.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Technische Betriebe übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder