

Eigenreinigung versus Fremdreinigung

Zusammenfassung der vom Landesrechnungshof erstellten

Wirtschaftlichkeitsberechnungen in der Eigen- und Fremdreinigung

1.

Im Jahr 1994 erging der Kreistagsbeschluss, die Gebäudeunterhaltsreinigung sozialverträglich von Eigen- auf Fremdreinigung umzustellen, soweit die Fremdreinigung kostengünstiger sei. Seitdem wird bei Ausscheiden einer Reinigungskraft das Revier fremd vergeben. Obwohl seit 2008 nicht mehr grundsätzlich dem kostengünstigsten Anbieter der Auftrag erteilt wird, konnte nicht festgestellt werden, dass die Fremdreinigung kostenintensiver denn die Eigenreinigung ist.

Aufgrund einer politischen Anfrage im Ausschuss für Bauen und Liegenschaften hinsichtlich der Reinigungsqualität und der Reinigungskosten im Bereich Eigen- und Fremdreinigung wurde die Frage aufgeworfen, ob bei einer Umstellung auf Eigenreinigung die Reinigungsleistung optimiert werden könnte.

Zur Klärung dieser Frage wurde der Landesrechnungshof um eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auf Basis der hier vorliegenden Grunddaten gebeten.

Das Ergebnis soll im Folgenden zusammengefasst und um die nichtmonetären Faktoren ergänzt dargestellt werden.

Betriebswirtschaftlich betrachtet bilden die Gebäudereinigungskosten bei den Gebäuden den größten Kostenblock. Im Landkreis Peine besteht der zu reinigende Gebäudebestand aus 4.358 Räumen mit insgesamt 181.375 qm.

In 2012 betragen die Kosten der Gebäudereinigung 2.663.337 €.

Die umfassende Datenanalyse des Landesrechnungshofes (LRH) hat zu folgenden Ergebnissen geführt:

Auf die aktuelle Kostensituation bezogen ist die Eigenreinigung (ER) 71,4 % teurer als die Fremdreinigung (bezogen auf die Kosten pro qm Jahresreinigungsfläche).

Dies entspricht einem jährlichen Kostennachteil der ER von 254.000 € p.a.

Bei einem Verzicht auf die Fremdreinigung mit Ausbau der Eigenreinigung in EG 2/5 (aktuelle Entgeltgruppe der beschäftigten Reinigungskräfte) prognostiziert der Landesrechnungshof jährliche **Mehraufwendungen in Höhe von 1,3 Mio. €**.

Selbst bei einer ausschließlichen Eingruppierung in EG 1/5 entstünde ein jährlicher Mehraufwand in Höhe von rd. 367.000 €.

Dazu ist jedoch anzumerken, dass diese Eingruppierung praktisch nicht umsetzbar ist. Die Entgeltgruppe 1 wurde mit der Neufassung des TVöD als niedrigste Lohngruppe geschaffen, um Arbeitsfelder mit einfachsten Tätigkeiten abzudecken. Diese Entgeltgruppe ist nur für standardisierte Tätigkeiten ohne die geringste Eigeninitiative anwendbar. Nach einschlägiger Literatur fallen hierunter nicht die Tätigkeiten einer Reinigungskraft im Innenbereich, da diese aktuell nach Bedarf vor Ort entscheiden muss, ob eine zusätzliche Reinigungstätigkeit aufgrund besonderer Vorkommnisse erforderlich und durchzuführen ist. Dies würde bedeuten, dass bei Eingruppierung der Reinigungskräfte in die Entgeltgruppe 1 keine individuellen Absprachen, keine Sichtreinigung und keine ergebnisorientierte Reinigung möglich wäre.

Zusätzlich sei zu bedenken, dass für die Personalsachbearbeitung und das Urlaubs-, Vertretungs-, und Qualitätsmanagement der Eigenreinigungskräfte Personal vorgehalten werden muss. Ebenso muss das Know-how für Reinigungsschemie und –techniken vorhanden sein und es müssen regelmäßige Fortbildungen für die Reinigungskräfte angeboten werden. Aus diesen Gründen empfiehlt der Landesrechnungshof bei einer Beibehaltung bzw. dem Ausbau der Eigenreinigung die Beschäftigung einer Gebäudereinigungsfachkraft.

Der LRH vermutet, dass sich die Kosten der Fremdreinigung (FR) bei organisatorischen Optimierungen (Bündelung der Ausschreibungen) spürbar verringern würden. Es ergeht der Hinweis, dass das Land Niedersachsen Reinigungsleistungen für 7 Jahre ausschreibt. Laut dem LRH haben Evaluationen ergeben, dass die Preise nach kürzeren Ausschreibungsintervallen für den nächsten Zeitraum stärker ansteigen, als dies nach sieben Jahren für die nächsten sieben Jahre der Fall ist (lange Planungssicherheit der Unternehmen führt zu niedrigeren Risikoaufschlägen).

Als Fazit zur Wirtschaftlichkeit stellt der LRH fest, dass sowohl nach den Kostenstrukturen 2012 als auch nach den Kostenprognosen für Eigenreinigung in EG 1 die Fremdreinigung deutlich günstiger ist als die Eigenreinigung.

Obwohl die Kosten ein wesentliche Aspekt für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sind, haben auch **nichtmonetäre Faktoren** Einfluss und sollen betrachtet werden:

Was spricht für die Eigenreinigung?

- Flexibler in der Aufgabenerledigung, auf akute Bedarfe kann schneller eingegangen werden
- Individuelle Absprachen sind möglich, keine Verständigungsprobleme, da deutschsprachiges Personal
- Fester Personalstamm, keine Zeitverträge, keine Entlassungen des älteren Personals, keine Ausbeutung des Personals
- Höhere Identifikation der Reinigungskräfte mit den Gebäuden sorgt dafür, dass so gut wie keine Beschwerden auftreten
 - ➔ Höhere Nutzerzufriedenheit
 - ➔ Bessere Qualität

Objektiv betrachtet lassen sich die o.g. Argumente für die Eigenreinigung durch entsprechende Reglementierung in der Ausschreibung auf die Fremdreinigung übertragen.

- Die Flexibilität hinsichtlich des Arbeitseinsatzes bzw. der Zuteilung individuell erforderlicher Aufgaben lässt sich vertraglich vereinbaren.
- Es kann vorgegeben werden, dass bestimmte Reviere festen und damit verantwortlichen Reinigungskräften zugewiesen werden und ein Wechsel nur in Ausnahmefällen (Schlechtleistung, Ausscheiden der Reinigungskraft) erfolgen soll. Damit wird eine stärkere Identifizierung mit dem Objekt gefördert.
- Für sensible Bereiche (z.B. Astrid-Lindgren-Schule) kann der Landkreis Peine als Auftraggeber ein Mitspracherecht bei dem eingesetzten Personal vertraglich vereinbaren.
- Durch eine längere Vertragslaufzeit lässt sich Kontinuität erreichen. Auch dieses fördert die Identifikation der Reinigungskräfte mit dem Gebäude und ggf. die Neueinstellung von Reinigungskräften speziell für dieses Objekt. Entsprechende positive Erfahrungen wurden laut Landesrechnungshof mit einer siebenjährigen Vertragslaufzeit durch das Land Niedersachsen gemacht.
- Eine Qualitätskontrolle kann in der Ausschreibung festgeschrieben werden, um eine gleichbleibende Reinigungsqualität sicherstellen. Dabei wird die regelmäßige dokumentierte Durchführung der Qualitätskontrolle dem Auftragnehmer auferlegt und ist dem Landkreis vorzulegen.

- Um die Einhaltung des Mindestlohnes sicherzustellen, wird in den Ausschreibungen nicht nur die Erklärung zur Tariftreue von den Reinigungsunternehmen verlangt, ebenso lässt sich der Landkreis Peine bereits jetzt die Preiskalkulation offenlegen. Diese wird u.a. hinsichtlich der kalkulierten Arbeitszeiten auf Plausibilität geprüft (anhand der vor der Ausschreibung vom Sachgebiet Reinigung ermittelten Planzeiten entsprechend der Arbeitszeitparameter für die Eigenreinigung).
- Es wird bereits jetzt im Reinigungsvertrag mit Fremdfirmen festgelegt, dass die Reinigungskräfte über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen müssen, um eine Verständigung zu gewährleisten.

Allein der Vermutung, dass älteres Personal seitens der Fremdreinigungsfirmen entlassen wird, kann seitens des Landkreises Peine nicht wirksam entgegen getreten werden. Hier ist auf den bestehenden gesetzlichen Arbeitnehmerschutz zu verweisen.

Hinsichtlich der Qualität und damit der Nutzerzufriedenheit stellte der Landesrechnungshof in seiner Untersuchung fest, dass sich aus den aktuellen Interviews mit den Nutzern keine Anhaltspunkte auf Qualitätsunterschiede zwischen Eigen- und Fremdreinigung ergaben.

Was spricht gegen die Eigenreinigung?

- Urlaubs- und Krankheitsvertretung muss vom Landkreis Peine sichergestellt werden. Dies bedeutet nicht nur einen hohen Organisationsaufwand in der Verwaltung, sondern verursacht hohe Kosten durch die Beauftragung von Fremdfirmen mit der Vertretung. 2012 bestand die Ausfallquote bei den Eigenreinigungskräften 5,6 % und führte zu Mehraufwendung in Höhe von 75.000,- €. Diese Kosten sind in der Eigenreinigung nicht planbar, bei der Fremdreinigung in der Kalkulation jedoch bereits enthalten.
- Die Arbeitszeitkonten der Reinigungskräfte müssen regelmäßig gepflegt werden. Dies bedeutet einen hohen Zeitaufwand, da die monatlichen Zeitaufschreibungen der Reinigungskräfte kontrolliert und eingepflegt werden müssen. Zum Jahresende ist das Arbeitszeitkonto abzurechnen, Überstunden und Urlaubstage für das Folgejahr zu übertragen und der Reinigungskraft zur Kenntnis zu geben.
- Regelmäßige Mitarbeiter-Vorgesetzten-Gespräche sind zu führen, darüber hinaus zeigt die Vergangenheit, dass viele Bedarfe für zeitintensive Personalgespräche aus den unterschiedlichsten Gründen bestehen.

- Das bestehende Eigenreinigungspersonal ist derzeit örtlich nicht flexibel einsetzbar, da vertraglich der Einsatzort festgeschrieben ist. Unter Berücksichtigung des demografischen Wandels und Verwaltungs- und Schulreformen muss zukünftig mit einer verringerten Nutzungsfläche gerechnet werden. Auf den sich somit reduzierenden Reinigungsumfang könnte auf Grund der bestehenden Arbeitsverträge nicht flexibel reagiert werden.
 - Regelmäßige Fortbildungen für die Reinigungskräfte müssen organisiert werden, dabei ist auch der Arbeitssicherheit Rechnung zu tragen (hinsichtlich der eingesetzten Chemikalien)
 - Beschaffung der Reinigungsmaterialien und –chemie
 - Investition in Reinigungsmaschinen und – geräte . Diese Geräte müssen gewartet und auf ständig auf neuestem technischen Stand gehalten werden
 - Die Eigenreinigung kann nicht in allen Feldern der Gebäudereinigung eingesetzt werden. Selbst bei einer 100%igen Umstellung auf Eigenreinigung werden Glasreinigungen, Sonderreinigungen wie z.B. Bauschlussreinigungen und Vertretungsfälle weiterhin fremd zu vergeben sein. Dies bedeutet, dass sich das SG Reinigung in jedem Fall in das umfangreiche Rechtsgebiet der Ausschreibung einarbeiten muss.
- ➔ Diese Faktoren erfordern einen sehr hohen Betreuungsaufwand des Reinigungspersonals im Immobilienwirtschaftsbetrieb sowie im Fachdienst Personal, wobei der Landkreis Peine sich nicht auf seine Kernaufgaben konzentriert, sondern im reinen Dienstleistungsbereich agiert.

Diese Nachteile der Eigenreinigung werden von den Fremdreinigungsfirmen vollumfänglich kompensiert. Die Kosten für Vertretungsfälle sind ebenso in den Stundenverrechnungssätzen enthalten wie die Materialkosten.

- In der Fremdvergabe reduziert sich die für Personalbetreuung benötigte Zeit erheblich. Sowohl die Hausmeister vor Ort als auch das SG Reinigung haben pro Objekt nur noch die Objektleitung, die sich um alle Reinigungsbelange vor Ort kümmert, als Ansprechpartner.
- Es verringert sich die Anzahl der zu bearbeitenden Rechnungen, da pro Objekt nur noch eine Rechnung benötigt wird.
- zeitintensiven Materialbestellungen und deren Rechnungsbearbeitung entfallen
- Investitionen in Reinigungsmaschinen entfallen

- Durch Aufnahme eines Sonderkündigungsrechts bei vollständiger Aufgabe eines Gebäudes wie auch eine Anpassungsklausel bei geänderten Nutzungsanforderungen in die Reinigungsverträge kann auf Veränderungen im Gebäudebestand reagiert werden.
- Durch den Wegfall der gesamten zeitintensiven Personalbetreuung, verringert sich der Overhead.

Da es sich bei der Gebäudeunterhaltsreinigung um eine reine Dienstleistung handelt, ist die Vergabe dieser Tätigkeit im Rahmen der Wettbewerbsfähigkeit vom Landesrechnungshof mit dem o.g. finanziellen Ergebnis geprüft worden.

Durch die Übergabe der Reinigungsaufträge an die Wirtschaft stärkt der Landkreis Peine die regionalen mittelständischen Unternehmen und widmet sich bewusst seinen Kernaufgaben.

In diesem Zusammenhang ergeht der Hinweis auf den aktuellen **KGSt-Bericht 2/2013 Gebäudereinigung**, welcher Bewertungen aus einem Vergleichsring zur Gebäudereinigung enthält. Der Bericht stützt sich auf die Daten von 13 Kommunen, welche seit 2009 die Organisation der kommunalen Gebäudereinigung zur Identifizierung von Effizienz- und Effektivitätspotenziale untersucht haben.

Dabei wird deutlich:

- Fremdfirmen steuern („unternehmensbezogene Kosten“) ihre Reinigungskräfte kostengünstiger als dies bei Kommunen aktuell der Fall ist.
- Wenn bei der ER nicht die niedrigste Gehaltsstufe gezahlt bzw. beibehalten wird, sind die Personalkosten höher als bei der FR.
- Es wird vermutet, dass die Leistungsmengen, die der Wettbewerb anbietet, kaum ein Arbeitsleben lang zu schaffen sind. Da der öffentliche Dienst meist spätestens nach zwei Jahren unbefristet einstellt und sich i.d.R. nicht von Beschäftigten trennt, kann darin der Grund liegen, dass er meist mit niedrigeren Leistungswerten reinigt.

Einigkeit besteht im Vergleichsring darüber, dass ER nur unter folgenden Voraussetzungen wirtschaftlich realisiert werden kann:

1. Einstufung der Reinigungskräfte in der Entgeltstufe 1 TVÖD
2. Identische Reinigungsleistungen (qm pro Stunde) wie bei FR
3. Organisation der ER mit Objektleitungen bzw. Vorarbeitern
4. Gleichartige Ausstattung mit modernen technischen Reinigungsgeräten und entsprechenden Schulungen / Fortbildungen

Diese Erkenntnisse decken sich mit den genannten Ergebnissen des Landesrechnungshofes.

Zusammenfassung:

Als Resumee lässt sich festhalten, dass die Vorteile der Eigenreinigung auch in der Fremdreinigung erreicht werden können, wenn die o.g. Punkte bei der Auftragsvergabe Beachtung finden.

Entsprechend hohe Anforderungen sind an Ausschreibungsunterlagen, Vergabekriterien und Gestaltung des Reinigungsvertrages zu stellen. Um diesem Anspruch umfänglich gerecht zu werden, sollte zumindest bei der Ausschreibung der ersten Liegenschaften ein qualifiziertes Beratungsbüro begleitend hinzu gezogen werden. Zusätzlich bietet diese Begleitung die Möglichkeit einer fachlichen Qualifizierung des SG Reinigung für zukünftige Ausschreibungen.

Bei einer 100%igen Umstellung der Gebäudereinigung auf Fremdreinigung wird die Ausschreibung von Reinigungsdienstleistungen eine zentrale Aufgabe des SG Reinigung sein. Dies führt zu einem hohen Fachwissen, so dass langfristig eine externe Beratungsleistung nicht mehr erforderlich sein wird.

Bei einer 100%igen Umstellung der Gebäudeunterhaltsreinigung auf Eigenreinigung erhöht sich die Leitungsspanne des Sachgebietes Reinigung erheblich. Die Eigenreinigung wäre mit insgesamt ca. 150 (!) Eigenreinigungskräften durchzuführen. (Berechnungsgrundlage: Aktuell werden ca. 1/6 der Gebäudefläche von 25 Eigenreinigungskräften gereinigt). Dies hätte bei den Personalkosten die Einstellung von qualifizierten Objektleitern (ausgebildete Gebäudereiniger) und eine drastische Erhöhung des Aufwandes im Fachdienst Personal zur Folge. Die Sachkosten würden sich durch die Anschaffung von zusätzlichen Reinigungsmaschinen und –material erhöhen.

Darüber hinaus ist bei der abschließenden Entscheidung für den Ausbau der Eigenreinigung bzw. der Fremdreinigung zu berücksichtigen, dass bei möglichst niedrigen Kosten die bestmögliche Reinigungsleistung erzielt werden soll. Für den Betrieb der Gebäude ist die Reinigung neben den Energie- und Hausmeisterkosten ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine optimale und nachhaltige Gebäudebewirtschaftung.

Nicht zu vergessen: Die Gebäude sind das „Gesicht“ des Landkreises, deren Zustand insbesondere in den Schulen auch eine Wertschätzung gegenüber dem Bildungsbereich widerspiegelt.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der LRH den vor längerer Zeit begonnenen Weg zu einer Reinigungsform zu Ende zu gehen, und die auf Basis des Wirtschaftlichkeitsvergleiches getroffene Entscheidung für eine Reinigungsform konsequent und möglichst schnell umzusetzen, um den aktuellen Steuerungsaufwand für die Reinigungsleistungen zu reduzieren.

Entscheidungsvorschlag:

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Aspekte wird nicht nur auf Grund des hohen monetären Vorteils vom 367.000,- € - 1.3000.000,- € (EG1 bzw. EG2), sondern auch auf Grund der nicht monetären Gesichtspunkte empfohlen, die bestehende Eigenreinigung weiterhin konsequent durch Fremdreinigung bei Ausscheiden einer Mitarbeiterin zu ersetzen. Dies ist bereits bei den zukünftigen Ausschreibungen zu berücksichtigen, so dass die jeweils für das Objekt beauftragte Fremdfirma die freiwerdenden Reinigungsreviere im Rahmen des bestehenden Vertrages übernimmt.

Damit bestätigt der Entscheidungsvorschlag den Beschluss des KT vom 14.12.1994, die Gebäudereinigung sozialverträglich von Eigen- auf Fremdreinigung umzustellen, soweit die Fremdreinigung kostengünstiger ist.

2.

Herrn KBR Gemba über
Frau Wedekind
Herrn Schrader
zur Kenntnisnahme

Im Auftrage

Cordula Heimbürg