

Bezirksamtsvorlage Nr. 1078
zur Beschlussfassung -
für die Sitzung am Dienstag, dem 26.05.2020

1. Gegenstand der Vorlage:

Reinigungsdienste für bezirkliche Schulgebäude

2. Berichterstatter:

Bezirksstadtrat Spallek

3. Beschlussentwurf:

- I. Das Bezirksamt beschließt die beigefügte Vorlage - zur Kenntnisnahme – betrifft „Reinigungsdienste für bezirkliche Schulgebäude“, Drs. 1403/V, als Schlussbericht. Sie ist bei der Bezirksverordnetenversammlung einzubringen.
- II. Mit der Durchführung des Beschlusses wird die Abteilung Schule, Sport und Facility Management beauftragt.
- III. Veröffentlichung: ja
- IV. Beteiligung der Beschäftigtenvertretungen: nein
 - a) Personalrat: nein
 - b) Frauenvertretung: nein
 - c) Schwerbehindertenvertretung: nein
 - d) Jugend- und Auszubildendenvertretung: nein

4. Begründung, Rechtsgrundlage und Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

bitten wir, der beigefügten Vorlage an die Bezirksverordnetenversammlung zu entnehmen.

5. Gleichstellungsrelevante Auswirkungen: nein

6. Behindertenrelevante Auswirkungen: nein

7. Integrationsrelevante Auswirkungen: nein

8. Sozialraumrelevante Auswirkungen: nein

9. Mitzeichnung(en):

Keine

Bezirksstadtrat Spallek

Vorlage -zur Kenntnisnahme-

über **Reinigungsdienste für bezirkliche Schulgebäude**

Wir bitten zur Kenntnis zu nehmen:

Die Bezirksverordnetenversammlung hat in ihrer Sitzung am 22.11.2018 folgende Anregung an das Bezirksamt beschlossen (Drucksache Nr. 1403/V)

Das BA wird ersucht zu prüfen, ob für bezirkliche Schulgebäude ein bezirklicher Reinigungsdienst mit eigenen Arbeitnehmer*innen eingerichtet werden kann.

Hierzu ist auch eine Prognose über die Kostenstruktur unter Berücksichtigung des TVL Berlin anzustellen. Die Kostenprognose soll eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung mit Qualitätsindikatoren zu Grunde liegen.

Die Auswirkungen auf die KLR sind anhand des letzten vorliegenden Jahresabschlusses ebenfalls zu prüfen.

Das Bezirksamt hat am 26.05.2020 beschlossen, der Bezirksverordnetenversammlung dazu Nachfolgendes als Schlussbericht zur Kenntnis zu bringen:

Ziel der Prüfung ist es, die Vor- und Nachteile von Fremd- und Eigenreinigung gegenüberzustellen, um eine valide Entscheidungsgrundlage zu liefern. In diesem Kontext sind neben der Wirtschaftlichkeit, die Organisation und Steuerung, Reinigungsqualität, Effizienz und der Personaleinsatz zu betrachten.

Zunächst werden die Wesensmerkmale der beiden Reinigungskonzepte skizziert, um die unterschiedlich gearteten Herausforderungen benennen zu können. Kernstück dieser Betrachtung wird die Gegenüberstellung zweier Kalkulationen sein, die die zu prognostizierenden Kosten einer Eigenreinigung mit den Kosten der fremdvergebenen Gebäudereinigung vergleicht. Untersuchungsgegenstand ist dabei ausschließlich die Unterhaltsreinigung, die Grundreinigung sowie die einzelfallbezogenen Sonderreinigungen finden dabei aus Gründen der Vergleichbarkeit keine Berücksichtigung.

Ziel

Als ein Ergebnis soll der Mitarbeiterbedarf der Fremdreinigung sowie ein prozentualer Referenzwert ermittelt werden, der die Kostenstruktur der beiden Szenarien quantifiziert.

Kostenfaktoren

Die Kosten der Gebäudereinigung werden maßgeblich von drei Faktoren bestimmt: dem Stundenverrechnungssatz, den Leistungswerten sowie den Reinigungstagen, die sich aus den Nutzungstagen und dem Reinigungsintervall ergeben.

Reinigungstage

Um die Kosten für die einzelnen Objekte kalkulieren zu können, müssen vorab die Tage kalkuliert werden, an dem die jeweilige Institution geöffnet hat. Die Betriebstage sind abhängig von Feiertagen, Ferien oder anderen abweichenden Öffnungstagen. Für die vorliegende Studie wurden dabei Schulen unter Berücksichtigung von Ferienzeiten und Feiertagen mit 196,39 Öffnungstagen berücksichtigt.

Produktive Arbeitstage

Die produktiven Arbeitstage sind für die Kalkulation des Stundenverrechnungssatzes maßgeblich. Unter produktiven Arbeitstagen versteht man die verrechenbaren Arbeitstage, von denen die Urlaubstage, die krankheitsbedingten Fehltage, Arbeitsfreistellungen oder Feiertage abgezogen wurden. Die verbleibenden Arbeitstage sind die produktiven Arbeitstage, die in einer Stundenverrechnungssatz-Kalkulation berücksichtigt werden müssen.

Um die Kosten für einen Raum zu ermitteln, multipliziert man die Raumgröße mit den jährlichen Reinigungstagen. Das Produkt gibt einen Wert für die Gesamtreinigungsfläche pro Jahr an. Teilt man diesen Wert durch den kalkulierten Leistungswert, so ergibt sich die Anzahl von Reinigungsstunden, die in diesem Raum geleistet werden müssen. Multipliziert man diese Stundenzahl mit dem SVS, so erhält man die Jahreskosten pro Raum.

Beispiel:

Raum-Bezeichnung	Fläche m ²	LV Code	Reinigungs- tage/Jahr	SVS (€)	Richtwert (m ² /h)	(m ² /Jahr)	(h/Jahr)	Kosten (€/Jahr)
Klassen mit Doppelnutzung	21,31	A5	196,39	18,37	280	4.185,07	14,95	274,63

Vollkosten

Um die realen Kosten der Gebäudereinigung zu ermitteln und somit einen validen Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Kosten der Eigen- und denen der Fremdreinigung zu ermöglichen, muss eine Vollkostenrechnung erfolgen. Diese Vollkostenrechnung muss dabei sämtliche anfallenden Kosten aufschlüsseln, ergo auch die - salopp formulierten – „Eh-da-Kosten“ berücksichtigen, um diese Gesamtkosten mit den Kosten der Fremdreinigung vergleichen zu können. Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere folgende Kostenkategorien:

a) Personalkosten

- Entgelt für die Reinigungskräfte
- Tarifliche Zuschläge, Sonderzahlungen sowie Zulagen und Prämien

- Sozialversicherungsbeiträge, Altersvorsorge
- Vertretung für Urlaub und Krankenstand

b) Sachkosten

- Reinigungschemie
- Reinigungsgeräte und -technik
- Fahrt- und Fahrzeugkosten, Logistik

c) Organisation

- Verwaltung, Rechnungswesen, Controlling
- Objektbetreuung und -kontrolle
- Arbeitsplatz (EDV, Bürogeräte, Telefon etc.)
- Weiterbildung, Fachliteratur, Seminare

Für die Kalkulation wurden daher auch 7 Arbeitsplätze auf Grundlage der KGSt mit 70.000 berücksichtigt.

Organisation

Bezogen auf die untersuchten 69 Einrichtungen im Fachvermögen Schule ist mit einem jährlichen Gesamtvolumen von ca. 210.000 Arbeitsstunden zu kalkulieren, die sich aus den aktuell bezuschlagten Angeboten ergibt. Bei der Kalkulation der Eigenreinigung ist daher zu berücksichtigen, dass die Vielzahl der erforderlichen Reinigungskräfte einen organisatorischen Unterbau auf Seiten der Verwaltung haben muss. Das erfordert sowohl im technischen Gebäudemanagement als auch auf Seiten der Personaldisposition und -abrechnung Stellen. Die Vergleichskalkulation berücksichtigt daher zwei volle Stellen in der Personalsachbearbeitung (Entgeltgruppe 9a) bzw. in der Lohnbuchhaltung (Entgeltgruppe 10) sowie vier volle Stellen als Objektleitung (Entgeltgruppe 9) und eine volle Stelle als technischer Leiter (Entgeltgruppe 10).

Personal

Für die Mitarbeiter der Eigenreinigung bei öffentlichen Auftraggebern findet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TVL) Anwendung. Die Reinigungskräfte wurden in die Entgeltgruppe 1 eingruppiert, da sie einfachste Tätigkeiten durchführen. Der Basis-Stundensatz der Fremdreinigung orientiert sich am geltenden Tariflohn.

Gleichwohl der Stundenlohn der Eigenreinigung im Basiswert höher ist, muss bei dem Stundenverrechnungssatz der Fremdreinigung noch der Mehrwertsteuersatz von 19% entrichtet werden. Dies entspricht einem faktischen Kostenvorteil von 19%, da ein öffentlicher Auftraggeber üblicherweise nicht vorsteuerabzugsfähig ist. Die mangelnde Abzugsfähigkeit bedeutet aber auch, dass Reinigungschemie, -technik und -geräte vergleichsweise teurer beschafft werden müssen. Der Dienstleister profitiert hierbei zum einen von den besseren Einkaufskonditionen, die er durch entsprechende Mengenrabatte realisiert. Zum anderen kann er die entrichtete Steuer auf diese Produkte in Abzug bringen.

Ebenso günstig wirkt es sich bei der Eigenreinigung aus, dass einige Kostenpositionen nicht zu kalkulieren sind – allen voran der Wagnis- und Gewinnanteil, den ein

Fremddienstleister schon aus kaufmännischer Sicht einrechnen wird. Der öffentliche Auftraggeber hat keine Gewinnmaximierungsabsicht.

Effizienz

Neben dem unterschiedlichen Stundenverrechnungssatz bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den zu realisierenden Leistungswerten. Befragungen von öffentlichen Auftraggebern haben ergeben, dass es eine Leistungsdifferenz zwischen 15% und 30% gibt. Ein wesentlicher Faktor für die Effizienz in der Gebäudereinigung ist der Einsatz von Reinigungsgeräten und -maschinen. Mit dem Einsatz moderner Reinigungstechniken kann ein quantitativ wie qualitativ signifikant höheres Reinigungsergebnis erzielt werden als mit herkömmlicher Reinigung. In einem modernen Dienstleistungsbetrieb ist daher ein einheitlich hoher Standard in der Materialausstattung üblich, der weit über dem der Eigenreinigung liegt. Im Vergleich zur Fremdreinigung ist bei der Eigenreinigung zu beobachten, dass neue Reinigungstechniken vielfach erst in Folge der Entwicklungen im freiwirtschaftlichen Dienstleistungshandwerk eingeführt werden. Innovationen fließen häufig schnell und regelmäßig in den Arbeitsalltag der Dienstleister ein, während sich öffentliche Auftraggeber bei der Einführung erheblich schwerer tun. Ursächlich dafür ist zum einen der Investitionsaufwand, der bei Eigenreinigungen oftmals keine Berücksichtigung im Haushalt findet. Private Unternehmen haben hier deutlich bessere Einkaufskonditionen durch die höheren Beschaffungsmengen. Zum anderen besteht in der kommunalen Eigenreinigung mitunter ein Widerstand auf Seiten der Beschäftigten gegen Veränderungen. Das erschwert den Einsatz neuer Techniken und macht die Eigenreinigung insgesamt unflexibler und träger.

Steuerungs- und Sanktionsmöglichkeiten

Der öffentliche Auftraggeber verfügt bei der Fremdreinigung über vielfältige Sanktionsmechanismen gegenüber den Fremddienstleistern bei der mangelhaften Erfüllung des Werkvertrages. Dies schließt insbesondere die Rechnungskürzung, Nachbearbeitung aber vor allem auch die Ersatzvornahme oder die Abmahnung ein.

Ein weiterer Vorteil der Fremdreinigung besteht in der größeren Flexibilität bei der Vertragsgestaltung. Durch die neue Vergaberichtlinie und die Übersetzung dieser in nationales Recht, können Verträge viel einfacher als bisher erweitert und angepasst werden. Das verschafft eine Flexibilität, die durch die relativ starren Strukturen der Eigenreinigung nicht annähernd abgebildet werden können.

Schließlich bringt die Fremdreinigung auch den Vorteil der Planungssicherheit mit sich: die Kosten für die Reinigungsleistungen sind vertraglich vereinbart und – bis auf etwaige Tarifierhöhungen – für einen langen Zeitraum plan- und im Haushalt darstellbar. Die Eigenreinigung ist durch die Unkalkulierbarkeit des Krankenstandes und durch die unterschiedlichen Stufen bei den Entgeltgruppen bei weitem nicht so gut antizipierbar.

Vergleichskalkulation

Auf Grundlage der oben kalkulierten Betriebs- bzw. Reinigungstage galt es zunächst, die Produktivtage für beide Systeme zu ermitteln. Befragungen bei diversen öffentlichen Auftraggebern ergaben, dass eines der Hauptprobleme bei der Eigenreinigung im hohen Krankenstand besteht. Während bei Fremddienstleistern der durchschnittliche

Krankenstand bei 5% liegt, liegt der Krankenstand bei öffentlichen Arbeitgebern in der Regel deutlich über 10%, viele öffentliche Auftraggeber beklagen sogar einen Krankenstand von über 20%. Für die Vergleichskalkulationen wurde mit einem Krankenstand von 5% bei der Fremdreinigung und mit 15% bei der Eigenreinigung kalkuliert. Durch den unterschiedlichen Krankenstand ergeben sich – trotz gleichem Urlaubsanspruch in Höhe von hier kalkulierten 29 Tagen – unterschiedliche Produktivtage. Durch die Differenz bei den Produktivtagen ergeben sich unterschiedliche Kalkulationszuschläge für die Urlaubstage, obwohl diese absolut gesehen gleich sind.

Lediglich bei der Fremdreinigung wurden die Insolvenzgelder in üblicher bzw. gesetzlich vorgeschriebener Höhe kalkuliert, was zu kalkulatorischen Vorteilen auf Seiten der Eigenreinigung führt. Bei den auftragsbezogenen Kosten wurde lediglich die Mehrwertsteuer berücksichtigt, um die sich der Wareneinkauf bei der Eigenreinigung verteuert. Etwaige Mengenrabatte haben hier keine weitere Berücksichtigung erfahren.

Im Bereich der unternehmensbezogenen Kosten wurden bei der Fremdreinigung die branchenüblichen Parameter herangezogen. Bei der Eigenreinigung wurden die Organisationskosten bestehend aus den Personalvollkosten sowie der Arbeitsplatzausstattung auf den kalkulatorischen Umfang von rund 241.500 Arbeitsstunden pro Jahr umgelegt.

Es wird festgestellt, dass trotz des Vorteils bei der Mehrwertsteuer der höhere Basislohn, der Krankenstand und der teurere Sachmitteleinkauf dafür verantwortlich sind, dass der Stundensatz der Eigenreinigung über dem der Fremdreinigung liegt. Die Differenz der beiden Sätze liegt bei rund 12 % zu Ungunsten der Eigenreinigung. Die Kalkulation basiert auf der Eingangsstufe der Entgeltgruppe, so dass perspektivisch die Kostendifferenz weiter steigen dürfte.

Aus den kalkulierten Leistungswerten in Abhängigkeit der Effizienz ergeben sich unterschiedliche Umfänge für die Jahresreinigungsstunden. Bei der Fremdreinigung wurde ein Jahresumfang von 210.000 Stunden ermittelt. Der Stundenumfang der Eigenreinigung wird ein Leistungsdefizit am unteren Ende der Spanne mit 15% angesetzt dadurch ergibt sich ein Stundenbedarf für die Eigenreinigung von 241.500 Stunden. Durch den differierenden Stundenumfang und die Leistungswerte ergeben sich für die Unterhaltsreinigung letztendlich unterschiedliche Kostenprognosen.

Kostenvergleich

Multipliziert man den Stundenbedarf der jeweiligen Modelle mit dem Stundenverrechnungssatz ergeben sich folgende Jahresbruttokosten:

Eigenreinigung: 5.933.700.- EUR - Fremdreinigung: 4.590.600.- EUR

Die Eigenreinigung ist somit im Kostenvergleich 29% teurer als die Fremdreinigung.

Auch eine Eingruppierung der Reinigungskräfte in Entgeltgruppe 2 ist denkbar. Dabei ist zu bewerten, ob beispielsweise die richtige Dosierung von Reinigungsmitteln noch als einfachste Tätigkeit gesehen werden kann. Sollte eine Eingruppierung in Entgeltgruppe 2

erfolgen, würden die Kosten um weitere ca. 10% ansteigen, sodass im Kostenvergleich die Eigenreinigung ca. 39% teurer als die Fremdreinigung wäre.

Personalbedarf Reinigungskräfte

Auf Grund der vorliegenden Daten wären rein rechnerisch 179 Reinigungskräfte in der Lage, die Eigenreinigung durchzuführen. Diese Zahl entspricht allerdings nicht der Realität. Gebäudereinigung ist relativ starren Sachzwängen unterworfen, dies sind insbesondere die Öffnungs-, Nutzungs- und Reinigungszeiten der Gebäude. Diese geben für gewöhnlich nur einen engen Korridor vor, indem die Unterhaltsreinigung überhaupt stattfinden kann. Das wird insbesondere bei den Schulen deutlich: eine Reinigung während des normalen Unterrichtsbetriebs ist ausgeschlossen. Kommunale Gebäudereinigung hat darüber hinaus mit dem Umstand zu tun, dass der geschilderte zeitliche Reinigungskorridor für eine Vielzahl von Objekten kongruent ist. Dies bedingt, dass die Reinigungskräfte nicht erst Schule A reinigen können, um sich anschließend Gebäude B zu widmen, sondern dass beide Gebäude zur gleichen Zeit gereinigt werden müssen. Üblicherweise arbeiten viele Kräfte nicht Vollzeit, sondern Teilzeit oder nebenberuflich auf Stundenbasis.

Die möglichen Reinigungszeitfenster bewegen sich in den Schulen grundsätzlich zwischen 15 Uhr – 22 Uhr und 18 Uhr – 22 Uhr. Das morgendliche Zeitfenster zwischen 5 Uhr und 7 Uhr wird bei der Betrachtung zwecks Vereinfachung vernachlässigt, wird aber üblicherweise durch eine weitere separate Reinigungskraft abgedeckt.

Somit stehen zwischen 4 Stunden und 7 Stunden täglich für die Reinigung zur Verfügung. Das bedeutet, dass eine Reinigungskraft im Schnitt 5,5 Stunden pro Tag als Zeitfenster hat. Setzt man die 5,5 Stunden anstatt der rechnerischen 8 Stunden für die Ermittlung der tatsächlich benötigten Reinigungskräfte an, ergibt dies einen Bedarf tatsächlichen Bedarf von 260 Eigenreinigungskräften für die betrachteten 69 Einrichtungen.

Nicht berücksichtigt wurde, dass in den Schulferien die sogenannte Grundreinigung stattfindet. Diese Grundreinigung ist eine wichtige Maßnahme des Werterhalts, denn sie sorgt durch Neuversiegelung der Böden etc. für eine lange Lebensdauer. Das Durchführen dieser Reinigung ist empfehlenswert. Diese Tätigkeit kann nur durch Eigenreinigungskräfte realisiert werden, wenn Sie zu der Zeit eine Urlaubssperre verhängen und die Eigenreinigungskräfte entsprechend für die Grundreinigung geschult sind. Eine Urlaubssperre in den Sommerferien hingegen ist nur schwer vorstellbar, so dass vermutlich Fremdreinigungskräfte zusätzlich eingesetzt und koordiniert werden müssten. Auch das Thema Ferienreinigung wurde hier nicht weiter betrachtet.

Auswirkungen auf die KLR

Die geprüfte Maßnahme (Reinigung mit bezirkseigenem Personal) hat keine mengenrelevanten Auswirkungen; jedoch würde die Maßnahme kostenrelevant sein. Die prognostizierten höheren Kosten würden sich negativ auf das KLR-Ergebnis auswirken. Eine veränderte Reinigungsqualität hätte keine Budgetrelevanz, da diese aufgrund der Schülerzahlen erfolgt.

A) Rechtsgrundlage:

§ 13 i.V.m. § 36 BezVG

B) Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung

a. Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Erhöhung der Ausgaben bei bezirklichem Reinigungsdienst

b. Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Erhöhung der Anzahl der Tarifbeschäftigten bei Einführung des bezirklichen Reinigungsdienstes

Berlin, den .05.2020

Bezirksbürgermeister von Dassel

Bezirksstadtrat Spallek