



Öffentliche **Beschlussvorlage**

Personal- und
Organisationsamt

28.08.2018

Ihr/e Ansprechpartner/in:

Herr Willamowski

Telefon: 492-1100

Willamowski@stadt-
muenster.de

Betrifft

Bericht über die Organisation der städtischen Gebäudereinigung

Antrag der SPD-Fraktion von 13.12.2017 Nr. A-R/0085/2017 "Gebäudereinigung der städtischen Liegenschaften optimieren, Rekommunalisierung prüfen"

Beratungsfolge

12.09.2018	Ausschuss für Liegenschaften, Wirtschaft und strategisches Flächenmanagement	Vorberatung
18.09.2018	Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government	Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

1. Der Ausschuss nimmt den nachstehenden „Bericht über die Organisation der städtischen Gebäudereinigung“ zur Kenntnis.
2. Der Antrag der SPD-Fraktion vom 13.12.2017 Nr. A-R/0085/2017 „Gebäudereinigung der städtischen Liegenschaften optimieren, Rekommunalisierung prüfen“ (s. Anlage 1) ist damit erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

keine

Begründung:

1. Ausgangslage

Die Antragsteller regen eine Rekommunalisierung der Gebäudereinigung der städtischen Liegenschaften an. Die Verwaltung erhielt den Auftrag, die Rekommunalisierung der städtischen Gebäudereinigung zu prüfen. Hierzu soll ein Bericht über die Laufzeiten und Konditionen der derzeit bestehenden Fremdreinigungsverträge und Kosten je m² zu reinigender Fläche vorgelegt werden.

Des Weiteren sollen zwei Varianten zur Rekommunalisierung der städtischen Gebäudereinigung geprüft werden: Zum einen die Gründung einer städtischen Gebäudereinigung als Eigenbetrieb sowie zum anderen die Organisation der Gebäudereinigung als Teil eines städtischen Amtes. Auf Grundlage des Vergleichs beider Modelle zur Reinigung der städtischen Liegenschaften soll die Verwaltung dem Rat einen Beschlussvorschlag zum weiteren Vorgehen vorlegen.

Der Rat der Stadt Münster hat in seiner Sitzung am 13.12.2017 den SPD-Antrag A-R/0085/2017 „Gebäudereinigung der städtischen Liegenschaften optimieren, Rekommunalisierung prüfen“ an den Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government verwiesen.

2. Aktuelle Organisation der Gebäudereinigung bei der Stadt Münster

Die Gebäudereinigung der Stadt Münster hat in den zurückliegenden Jahren regelmäßig zur Konsolidierung des städtischen Haushalts beigetragen. So sprach sich z.B. die Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (Projekt-Nr. 3305) im Rahmen einer Überörtlichen Prüfung der Stadt Münster in den Jahren 2007 bis 2008 für eine Fortsetzung der sukzessiven, sozialverträglichen Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung aus, um noch vorhandenes Einsparungspotenzial zu realisieren.

Die Gebäudereinigung der Stadt Münster ist heute als Fachstelle im Amt für Immobilienmanagement organisiert. Neben der Fachstellenleitung sind 1,5 Stellen für Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung der Reinigungsleistungen zuständig. Für den Einkauf von Reinigungsmitteln und den Personaleinsatz der insgesamt 108 Eigenreinigungskräfte ist eine weitere Vollzeitkraft zuständig. Zur Qualitätskontrolle der Fremdreinigungsflächen sind zurzeit zwei Mitarbeiterinnen mit jeweils 30 h/Wo beschäftigt.

Die Bodenreinigungsfläche der städtischen Gebäude beträgt ca. 717.000 m². Hiervon werden zurzeit ca. 542.800 m² durch beauftragte Firmen gereinigt (Fremdreinigung).

2.1. Gebäudereinigung durch städtische Mitarbeiter/innen

Zurzeit werden ca. 174.100 m² in verschiedenen Gebäuden der Stadt Münster durch städtische Reinigungskräfte gereinigt. Hierfür sind insgesamt 108 Mitarbeiter/innen mit durchschnittlich 23 h/Woche (insgesamt 62,61 VZÄ) beschäftigt. Die durchschnittlichen Personalkosten in den vergangenen Jahren betragen 2.208.600 €. In der folgenden Tabelle ist die Verteilung der durch eigene Kräfte gereinigten Flächen dargestellt.

Gebäudekategorie	Eigenreinigung m ²
Schulen	110.100 m ²
Kitas	0 m ²
Jugendeinrichtungen	2.400 m ²
Verwaltung	46.600 m ²
Sonstiges	15.000 m ²
Gesamt	174.100 m²

Tabelle 1: Flächendarstellung der Eigenreinigung

Die Eingruppierung der Reinigungskräfte erfolgt nach der aktuellen Entgeltordnung in der Entgeltgruppe (EG) 01; die Entgeltgruppe 2 ist nur für eher seltene Konstellationen vorgesehen. Je nach Stufenzugehörigkeit ergibt sich hieraus ein Stundenlohn von 10,33 € (Stufe 2) bis 11,45 € (Stufe 6). Die Mehrzahl der beschäftigten Reinigungskräfte ist allerdings, resultierend aus der Eingruppierung aus dem Bundesangestelltentarifvertrag (gültig bis 30.09.2005) in EG 02 eingruppiert. Bei dieser Eingruppierung ergibt sich ein Stundenlohn von 12,69 € (Stufe 2) bis 15,06 € (Stufe 6). Nachbesetzungen erfolgen tarifgerecht mit EG 01.

Der Berechnung des Personaleinsatzes werden folgende Reinigungsleistungen zu Grunde gelegt:

Reinigungsbereiche:	Richtwert
Sanitärbereiche	75 m ² /h/Kraft
Nassbereiche (Duschen, Teeküchen)	95 m ² /h/Kraft
Klassenräume	220 m ² /h/Kraft
Büroräume	190 m ² /h/Kraft
Verkehrsflächen (Flure etc.)	270 m ² /h/Kraft
Treppenstufen	190 m ² /h/Kraft
Turnhallen (ohne Automat)	400 m ² /h/Kraft
KiTa-Gruppenräume	190 m ² /h/Kraft
KiTa-Verkehrsflächen	230 m ² /h/Kraft

Tabelle 2: Reinigungsleistungen je Personaleinsatz

2.2. Gebäudereinigung durch Fremdfirmen

Die jährlichen Aufwendungen für Unterhalts- und Grundreinigung durch Fremdfirmen (Fremdreinigung) stellte sich in der Vergangenheit wie folgt dar:

HH-Jahr	IST-Aufwendungen
2013	5.654.600,00 €
2014	5.870.500,00 €
2015	6.116.900,00 €
2016	6.491.900,00 €
2017	6.685.400,00 €
2018 (Plan)	7.208.000,00 €

Tabelle 3: Aufwände für Fremdfirmen

Nicht enthalten sind Aufwendungen für Fensterreinigung, Sonderreinigung und Bauabschlussreinigungen. Die Aufwandssteigerungen in den vergangenen Jahren resultieren u. a. aus Lohnkostenerhöhungen (2,4% Steigerung des Mindestlohns in der Gebäudereinigungsbranche) und Flächenzuwachsen. Die dort beschäftigten Reinigungskräfte erhalten - soweit bekannt - meist den gesetzlichen Mindeststundenlohn der Gebäudereiniger in Höhe von zurzeit 10,30 €/h.

Aufgeteilt nach den verschiedenen Gebäudekategorien stellt sich der Aufwand für die Fremdreinigung im Jahr 2018 wie folgt dar:

Gebäudekategorie	Fremdreinigung m ²	Fremdreinigung Aufwand Euro/Jahr
Schulen	392.900 m ²	4.626.700 €
Kitas	28.400 m ²	788.500 €
Jugendeinrichtungen	7.900 m ²	182.900 €
Verwaltung	90.400 m ²	1.053.600 €
Sonstiges	23.200 m ²	556.300 €
Gesamt	542.800 m²	7.208.000 €

Tabelle 4: Aufwand Fremdreinigung je Gebäudekategorie

Die Fremdreinigungsverträge haben in der Regel eine Laufzeit von 4 Jahren.

3. Reinigungsqualität

Die Reinigungsqualität im Rahmen der Vergabe von Fremdreinigungsleistungen ist über verschiedene Parameter steuerbar. Hierzu zählen:

- Einsatz von externen Vorarbeiter/innen/Objektleiter/innen,
- gemeinsame Objektbegehungen,
- Ansatz von entsprechenden Leistungswerten,
- Qualitätskontrollen durch Hausmeister/innen, Qualitätskontrolleure/innen des Amtes für Immobilienmanagement und Objektleitung,
- Bonus-Malus-System und
- ein auftragsbezogenes Personaleinsatz- und Qualitätssicherungskonzept.

Für städtische Reinigungskräfte ist hinsichtlich der Reinigungsqualität die Dienstvereinbarung mit dem Personalrat für die Gebäudereinigung vom 29.08.2012 verbindlich.

Im Bereich der Fremdreinigung kommt es, insbesondere an Schulstandorten, wiederholt zu Problemen. Die vertragliche Reinigungsleistung dort wird häufig nicht oder nur unzureichend erbracht. Durch die immer länger werdenden Nutzungszeiten in den Schulen muss die Reinigung vermehrt in den Abendstunden erfolgen. Dies führt dazu, dass eine zeitnahe Kontrolle der Reinigungsleistungen der Fremdfirmen vielfach nicht mehr umfassend erfolgen kann, da das Arbeitszeitende der Hausmeister vor dem Nutzungsende von Schulräumen liegt. Dies führt zu vermehrten Beschwerden über die Reinigungsleistung von Schulen in der Fremdreinigung.

Gleichzeitig ist in den städtischen Einrichtungen, in denen mit eigenen Kräften gereinigt wird eine höhere Zufriedenheit der Nutzer/innen zu verzeichnen. Die Anzahl der Beschwerden über mangelnde Reinigungsqualität aus diesen Einrichtungen ist eher gering.

Um die Möglichkeiten zur Verbesserung der Reinigungsqualität feststellen zu können, ist im Sommer 2017 ein Projekt initiiert worden, bei dem an insgesamt 3 Schulen Vergleichswerte ermittelt werden sollen. In einer Schule wird mit eigenen Kräften nach den in der Dienstvereinbarung festgelegten Standards gearbeitet. In zwei weiteren Schulen sollen durch verschiedene Maßnahmen, u. a. Erhöhung der Reinigungsstandards sowie erhöhte Kontrollen durch Hausmeister/innen und Objektleitung, vergleichbare Reinigungsleistungen erzielt werden. Die dadurch entstehenden höheren Aufwendungen sollen dann mit den Aufwendungen aus der Eigenreinigung verglichen werden. Der

Zeitraum, in dem die Vergleichswerte ermittelt werden endet Ende Dezember 2018, sodass die Projektergebnisse Anfang 2019 vorliegen werden.

Anhand dieser Ergebnisse könnte auch die Frage beantwortet werden, ob eine feste Zuordnung von städtischem Reinigungspersonal zur jeweiligen Schule die Qualität der Sauberkeit im Gebäude erhöht und welche Mehraufwendungen damit verbunden sein könnten.

4. Kostenvergleich Fremdreinigung versus Eigenreinigung

Ausgehend von den durchschnittlichen Personalkosten für die städtischen Reinigungskräfte, zuzüglich der Kosten für die Arbeitnehmerüberlassung zur Vertretung und die Reinigungsmittel in Höhe von 242.000 € p.a., ergeben sich durchschnittliche Aufwendungen in Höhe von 14,10 € je m² zu reinigender Fläche für die städtischen Reinigungskräfte.

Für den Bereich der Fremdreinigung ergeben sich durchschnittliche Aufwendungen je m² zu reinigender Fläche in Höhe von 11,70 €/m².

Ermittlung durchschnittlicher Reinigungsaufwendungen je m²:

HH-Jahr	Eigenreinigung		Fremdreinigung	
	IST-Aufwendungen		IST-Aufwendungen	
2013	2.267.900 €	HH-Jahr	2013	5.654.600 €
2014	2.346.300 €	2014	2014	5.870.500 €
2015	2.125.700 €	2015	2015	6.116.900 €
2016	2.155.200 €	2016	2016	6.491.900 €
2017	2.148.000 €	2017	2017	6.685.400 €
		2018	2018	7.208.000 €
<i>Durchschnittlicher Aufwand p.a.</i>	<i>2.208.600 €</i>			<i>6.337.900 €</i>
AN-Überlassung Reinigungsmittel	242.000 €			
<i>Gesamtaufwand</i>	<i>2.450.600 €</i>			<i>6.337.900 €</i>
Reinigungsfläche	174.100 m ²			542.800 m ²
<i>Ø Aufwand je m²</i>	<i>14,10 €/m²</i>			<i>11,70 €/m²</i>

Tabelle 5: Durchschnittlicher Reinigungsaufwand je m² für Eigen- und Fremdreinigung

Inwieweit sich die Maßnahmen zur Verbesserung der Reinigungsqualität aus dem unter Ziffer 3 dargestellten Projekt auf die Fremdreinigungskosten auswirken würden, bleibt abzuwarten. In jedem Fall werden sich die Personalkosten für die städtischen Kräfte in den kommenden Jahren trotz der zu erwartenden Tarifierhöhungen tendenziell eher reduzieren, da ausscheidende Mitarbeiter/innen die momentan in Entgeltgruppe 2 eingruppiert sind, durch neue Reinigungskräfte dann in Entgeltgruppe 1 TVöD nachbesetzt werden. Das Ø-Alter der Reinigungskräfte beträgt aktuell 52,96 Jahre.

Darstellung der monetären Auswirkung der Rekommunalisierung der Fremdreinigung:
(Vergleich Eigenreinigung versus Fremdreinigung)

	Eigenreinigung p.a.
Aufwand bei Rekommunalisierung der Fremdreinigung:	
Aufwand für Eigenreinigung*	14,10 €/ m ²
hochgerechnet auf 542.800 m ² (Anteil Fremdreinigung heute) Aufwand	7.653.480 €
Ø Vergleichswert Fremdreinigung p.a.	6.337.900 €
<i>Mehraufwand bei Eigenreinigung</i>	<i>1.315.580 €</i>

Tabelle 6: Monetäre Auswirkung Rekommunalisierung der Fremdreinigung

5. Darstellung der Organisationsformen Regiebetrieb und Eigenbetrieb für die Gebäudereinigung

Nachfolgend wird auf die wesentlichen Merkmale der Organisationsformen „Eigenbetrieb/ Eigenbetriebsähnliche Einrichtung“ und „Regiebetrieb“ eingegangen. Zunächst kurz der Unterschied zwischen einem Eigenbetrieb und einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung.

5.1. Eigenbetrieb bzw. Eigenbetriebsähnliche Einrichtung

Während ein Eigenbetrieb als Betriebsform für öffentliche Einrichtungen in Betracht kommt, die nach kommunalem Wirtschaftsrecht als wirtschaftliche Unternehmen gelten, können Unternehmen, die sich nicht-wirtschaftlich i. S. d. § 107 Abs. 2 der Gemeindeordnung (GO) NRW betätigen, als eigenbetriebsähnliche Einrichtungen geführt werden. Soweit eine Einrichtung für die städtische Gebäudereinigung gebildet würde, wäre diese als eigenbetriebsähnliche Einrichtung zu organisieren, soweit sie sich nicht wirtschaftlich betätigen würde.

Die Stadt Münster besitzt bereits vier eigenbetriebsähnliche Einrichtungen, die Abfallwirtschaftsbetriebe Münster, die citeq, Münster Marketing und das Theater Münster.

5.2. Regiebetrieb

Der Regiebetrieb (ein städtisches Amt), ist ein rechtlich und wirtschaftlich unselbständiger Betriebszweig der öffentlichen Verwaltung und ist in der Trägerkörperschaft integriert. Er besitzt kein eigenes Vermögen und ist strikt dem kommunalen Haushalts-, Rechnungs- und Prüfungswesen unterworfen.

Regiebetriebe unterliegen aufgrund ihrer direkten Einbindung in die Verwaltung der ständigen direkten Einflussnahme und Kontrolle. Die Fachstelle 23.33 Gebäudereinigung wird derzeit als Regiebetrieb geführt.

5.3. Praxisbeispiele

Ein Beispiel für die Ausgliederung der Reinigungsdienste ist die Stadt Essen. Sie bündelt in der „RGE Servicegesellschaft Essen mbH“, eine 100 %ige Tochter der Stadt Essen, Service Dienstleistungen in und um Immobilien, wie Gebäudereinigung, Sicherheitsdienste, Hausmeisterservice, Post- und Botendienste, Catering u. ä. für die Stadt Essen und deren Beteiligungsgesellschaften.

Eine als eigenbetriebsähnliche Einrichtung organisierte Gebäudereinigung ist der Verwaltung nicht bekannt, wohl aber Städte, in denen gebäudewirtschaftliche Aufgaben, u. a. Reinigungsdienstleistungen, insgesamt in der Rechtsform einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung wahrgenommen werden. Dazu zählt z. B. Mönchengladbach.

5.4 Zwischenergebnis

Ein Vergleich der möglichen Organisationsformen Regiebetrieb und eigenbetriebsähnliche Einrichtung an Merkmalen wie

- gesetzliche Grundlagen,
- Organe,
- Bindung zwischen Kommune und Organisation,
- oberstes Willensbildungsorgan,
- Einflussmöglichkeiten des Rates auf das oberste Willensbildungsorgan,
- Personalwirtschaft,

lässt nach Einschätzung der Verwaltung keine eindeutigen Vor- und Nachteile für den Regiebetrieb bzw. die eigenbetriebsähnliche Einrichtung hinsichtlich einer optimalen Steuerung der Gebäudereinigung erkennen.

Ergänzend der Hinweis, dass bezüglich der Bindungswirkung von Mitarbeitern/innen an die Stadt Münster die aufgezeigten Organisationsformen keinen Unterschied ausmachen. Falls der Gebäudereinigungsdienst in eine eigenbetriebsähnliche Einrichtung überführt werden sollte, blieben die Beschäftigungsverhältnisse zur Stadt Münster unverändert. Neue Mitarbeiter/innen wären ebenfalls Beschäftigte der Stadt Münster, nicht der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung.

6. Fazit

Die Verwaltung hat die Auswirkungen einer Rekommunalisierung der Gebäudereinigung geprüft und in dem vorstehenden Bericht die Laufzeiten und die Konditionen der derzeit bestehenden Fremdreinigungsverträge und die Kosten je qm zu reinigender Fläche dargestellt. Eine vollständige Rekommunalisierung lässt sich angesichts der damit verbundenen Auswirkungen auf den Haushalt in Höhe von 1,3 Millionen € p.a. nicht empfehlen.

Die Ergebnisse des bis Ende 2018 laufenden Projektes „Maßnahmen zur Verbesserung der Reinigungsqualität“ bleiben gleichwohl abzuwarten; dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, ob mit einer erhöhten Reinigungsqualität nennenswerte Auswirkungen auf die Kostenstrukturen verbunden sind. Hierbei ist auch zu prüfen, ob es vertretbar ist, den Eigenreinigungsanteil für einzelne Reinigungsbeiriche oder Gebäudekategorien zu erhöhen (z.B. bis 50 %).

Die Rechtsform einer ausschließlich kommunalen Gebäudereinigung ist für deren Erfolg nicht ausschlaggebend.

Mit dem vorstehenden Bericht ist der Antrag der SPD-Fraktion vom 13.12.2017 Nr. A-R/0085/2017 „Gebäudereinigung der städtischen Liegenschaften optimieren, Rekommunalisierung prüfen“ erledigt.

In Vertretung

gez.
Wolfgang Heuer
Stadtrat

Anlage 1: Ratsantrag Nr. A-R/0085/2017