

**Absender
Immobilienbetrieb**

Drucksachen-Nr.

0407/2021

öffentlich

Antrag

der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der SPD-Fraktion und der FDP-Fraktion

**zur Sitzung:
Hauptausschuss am 07.12.2021**

Tagesordnungspunkt

Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der SPD-Fraktion und der FDP-Fraktion vom 17.03.2021: "Reinigungskräfte"

Mit Schreiben vom 17.03.2021 beantragen die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, die SPD-Fraktion und die FDP-Fraktion:

Die Verwaltung wird beauftragt, uns rechtzeitig vor Verabschiedung des Stellenplans 2022 darzulegen, welche Voraussetzungen für eine Reinigung der städtischen Gebäude in städtischer Eigenleistung erforderlich sind (Organisation, Personal usw.). Die Verwaltung wird weiter beauftragt, die Reinigung in städtischer Eigenleistung und die Reinigung in Fremdvergabe nach den Kriterien Reinigungsleistung, Qualität, Kosten, Nachhaltigkeit und sozialer Standards gegenüberzustellen.

Diesen Antrag hat der Hauptausschuss in seiner Sitzung am 19.03.2021 beschlossen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Einleitung: Gebäudereinigung im städtischen Gefüge

Die Aufgabe der Gebäudereinigung wird in der Abteilung 8-24 – Gebäude- und Grundstücksverwaltung wahrgenommen. Auf Grund eines Grundsatzbeschlusses aus den 1990er Jahren wurde die Reinigung in Fremdleistung befördert, indem die Stellen altersbedingt ausscheidender städtischer Reinigungskräfte nicht neu besetzt wurden. Heute erfolgt die Gebäudereinigung nahezu ausschließlich durch darauf spezialisierte Dienstleistungsunternehmen. Lediglich an zwei Standorten werden die Reinigungsleistungen noch durch eigene Reinigungskräfte erbracht. Diese sind in der Entgeltgruppe 2 TVöD eingruppiert.

Als Maßnahme der Haushaltssicherung wurden im Jahr 2010 nach einer Prüfung der Ge-

meindeprüfungsanstalt neu gestaltete Reinigungsverträge (nach einer Neuausschreibung) geschlossen und auf diese Weise jährliche Einsparungen in Höhe von etwa 1 Mio. € erzielt. Ein Bestandteil dieser neuen Vorgehensweise war die Reduzierung von Reinigungsstandards, womit eine steigende Anzahl von Reklamationen in Kauf genommen werden musste.

Die Vergabe der Reinigungsleistungen wurde im Jahr 2017 grundlegend systematisiert und wird mittlerweile professionell abgewickelt. Durch eine Auftragsvergabe über einen Zeitraum von nur zwei Jahren behält die Stadt Bergisch Gladbach sich ausreichend Flexibilität vor, um etwa im Falle einer andauernden Schlechtleistung den Reinigungsdienstleister wechseln zu können. Mittelfristig sollen Kontrollen systematisch durchgeführt und dokumentiert werden. Die zuvor abgesenkten Reinigungsstandards könnten nun - nach Verlassen des HSK - wieder angehoben werden.

Parallel dazu wurde jüngst ein Reinigungsmeister eingestellt, dessen Aufgabe die nachhaltige Qualitätsprüfung und -sicherung ist. Da die Gebäude- und Grundstücksverwaltung jedoch auch vor der Schwierigkeit steht, einem ständig wachsenden Aufgabenumfang bei im Wesentlichen gleichbleibender Personalstärke gerecht werden zu müssen, konnte ein diesbezüglich signifikanter Verbesserungsstandard noch nicht erreicht werden. Zur weiteren Verbesserung der Leistungsfähigkeit wurde in diesem Jahr eine Organisationsoptimierung durchgeführt. Dadurch sollen die Funktionsfähigkeit und die Effizienz der Abteilung gesteigert und zum Beispiel das Hausmeisterwesen systematisch optimiert werden.

Wegen des indes noch nicht abgeschlossenen Prozesses steht die Abteilung sowohl der internen wie der externen Leistungserwartung noch hinterher.

Organisationelle und personelle Voraussetzungen für eine Reinigung in Eigenleistung

Die Reinigung der städtischen Gebäude erfolgt, wie oben geschildert, primär in Fremdleistung. Im interkommunalen Vergleich¹ stellt die schwerpunktmäßige oder vollumfängliche Fremdreinigung auch den Regelfall dar, weil sie bei einem sehr geringen Risiko einen vergleichsweise hohen Nutzen zeitigt. Fremdfirmen, die auf Reinigungsleistungen spezialisiert sind, können die Reinigung – auch wegen der Möglichkeit eines kurzfristigen Personalzusatzes oder -austauschs - in der Regel effizienter erbringen als Kommunen, deren Kerngeschäft und Kenntnisse in anderen Bereichen liegen.

Die Eigenreinigung hingegen kann bei einer Wiedereinführung zunächst nur sukzessive eingeführt werden, zunächst auch nur durch Übernahme einzelner Objekte. Dafür würde dann in der Gebäude- und Grundstücksverwaltung auch wiederum sukzessive weiteres Personal im Reinigungsmanagement benötigt, oder es wären intensive Schulungsmaßnahmen der Verwaltungskräfte erforderlich. Erst nach Aufbau des erforderlichen Wissens bzw. der erforderlichen Personalstärke und Kompetenz könnte die Einstellung von Reinigungskräften erfolgen.

Mangels eigener erhobener und belastbarer Zahlen und mangels personeller Kapazitäten in der Gebäude- und Grundstücksverwaltung zur Ermittlung detaillierter Werte werden bei der Berechnung des Personalbedarfs die bundesweit erhobenen durchschnittlichen Zahlen des jüngsten Berichts der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zugrunde gelegt. Eine vorgenommene überschlägige Betrachtung ergab eine grundsätzliche Anwendbarkeit auf die Verhältnisse in Bergisch Gladbach und stellt ein in seiner Aussagekraft belastbares Ergebnis dar.

Bei einer Reinigung in Eigenregie ist im Reinigungsmanagement von einer Vollzeitstelle pro 43.000 Quadratmeter Reinigungsfläche auszugehen² – bei der Stadt Bergisch Gladbach also 6 Vollzeitstellen für knapp 260.000 Quadratmeter zu reinigender Fläche. Dies würde für die

¹ vgl. KGSt-Benchmarking-Bericht „Kommunale Gebäudereinigung 2020“ (Stand: Dezember 2020)

² ebenda

Abteilung eine Personalzusetzung von 5 Vollzeitkräften bedeuten. Gleichzeitig würde dies auch zusätzlichen Raumbedarf auslösen, der zum jetzigen Zeitpunkt nicht verfügbar ist.

Darüber hinaus sind für die Reinigungskräfte mindestens einmal jährliche Arbeitsschutzunterweisungen zu organisieren und durch eigenes Personal durchzuführen. Diesbezüglich müsste ebenfalls ein Personalaufwuchs stattfinden.

Auch bedarf es, wie bereits erwähnt, organisatorischer Anpassungen, die ebenfalls – zum jetzigen Zeitpunkt nicht genau bezifferbare – Kosten auslösen würden.

Bei der Gebäudereinigung ist aus organisatorischer Sicht zu beachten, dass die Schulen und Verwaltungsgebäude in der Regel innerhalb des gleichen Zeitfensters (nachmittags/ abends) zu reinigen sind und eine Besetzung mit Vollzeitkräften daher nicht bzw. nur sehr eingeschränkt in Betracht kommen kann. Sinnvoll wäre somit der Einsatz von Teilzeitkräften mit festen Arbeitszeiten. Erfahrungen anderer Kommunen zeigen, dass der Fachkräftemangel sich auch bereits in diesem Bereich bemerkbar macht und die Personalsuche sich sehr schwierig gestaltet. Im kommunalen Vergleich gibt es einen hohen Krankenstand in diesem Arbeitsfeld, der durch das Vorhalten von zusätzlichen Springerstellen oder ergänzende/ kompensierende Fremdleistung aufgefangen werden muss. Dies führt zu einem nicht unerheblichen Koordinierungsaufwand im Bereich des Gebäudemanagements und ist nicht neben dem Tagesgeschäft als zusätzlich übertragene Aufgabe zu erledigen.

Für die Berechnung eines konkreten Stellenbedarfs bei den Reinigungskräften ist die Jahresreinigungsfläche zugrunde zu legen³. Zu deren Ermittlung werden die einzelnen Flächen mit ihrem jeweiligen Reinigungssturnus (täglich, wöchentlich, monatlich etc.) multipliziert und dann addiert. Für die Unterhaltsreinigung, auf die 95 % der Reinigungskosten entfallen, ergibt sich so im Ergebnis eine Jahresreinigungsfläche von rechnerisch über 27 Mio. Quadratmetern. Bei einer Steigerung der Reinigungsstandards – wie oben als beabsichtigt beschrieben – würde sich diese Fläche sowohl rechnerisch als auch hinsichtlich des Arbeitsaufwands erhöhen.

Über die unterschiedlichen Flächenarten (Flure, Klassen- und Büroräume, Sportböden, Toiletten u.s.w.) hinweg ist derzeit von einer durchschnittlichen Reinigungsleistung von 173,27 Quadratmetern pro Stunde auszugehen⁴ und somit ein Bedarf von 157.400 Reinigungsstunden pro Jahr anzusetzen. Bei einer jährlichen Arbeitszeit von 1.600 Stunden pro Jahr für eine Vollzeitkraft werden folglich rund 98 Vollzeitstellenanteile benötigt; wegen des hohen Anteils der notwendigen Teilzeitkräfte bzw. gegebenenfalls geringfügig Beschäftigten läge die Kopfzahl dementsprechend höher, könnte aber durch eine etwaige Anpassung der Reinigungszeiten positiv beeinflusst werden. Dies würde es indes genauer zu prüfen gelten. Ausgehend von der obigen Annahme einer wöchentlichen Arbeitszeit von etwa 16 Stunden wären pro Vollzeitstelle 2,5 Personen anzusetzen. Daraus ergäbe sich dann ein Bedarf von rund 250 Reinigungskräften.

Ein solcher Stellen- und Personalaufwuchs gegenüber dem jetzigen Bestand würde dazu führen, dass die Abteilung Gebäude- und Grundstücksverwaltung grundlegend erweitert werden müsste. Ferner ergibt sich auch eine nicht unerhebliche zu koordinierende Mehrbelastung auch in Leitungsfunktionen hinein - ebenfalls des Zentralen Dienstes und der Personalverwaltung. Diese Zahl kann nicht in Summe geschätzt werden, ergibt sich indes aus der Logik der Sache. Angesichts der vermutlich großen Anzahl von Reinigungskräften, welche auf Grundlage von Erfahrungswerten mit einer hohen Fluktuationsrate verbunden ist, würde sich die diesbezügliche Personalsuche als Daueraufgabe darstellen.

Darüber hinaus ist – sich tatsächlich wie fiskalisch auswirkende - Beschaffung von Material

³ ebenda

⁴ ebenda

und Maschinen zu organisieren, die bislang eigenständig und auf eigene Kosten durch die Fachunternehmen erfolgt. Es ist ein zentrales Materiallager einzurichten, für das weitere Kosten anfallen und für das freie Flächen nur sehr schwer zu finden wären. Zudem wäre ein „Moppservice“ einzurichten, sofern nicht Waschmaschinen in den einzelnen Gebäuden vorgehalten werden sollen. Auch für die jährliche Grundreinigung sind die erforderlichen Maschinen vorzuhalten, die wiederum – genau wie diverse Materialien - zu den einzelnen Objekten zu transportieren wären. Dazu müsste eine dienstliche Mobilität zur Verfügung gestellt, mithin also zusätzliche Fahrzeuge für den städtischen Fuhrpark beschafft werden.

Gegenüberstellung der Fremd- und der Eigenreinigung

Reinigungsqualität:

Wie oben beschrieben, wurden, neben der grundsätzlichen Entscheidung für eine Fremdvergabe, die Reinigungsstandards zur Kostenersparnis im Zuge der Haushaltssicherung abgesenkt. Dieser Aspekt führte – wie erwartet und akzeptiert - zu einigen Reklamationen, die allerdings von der Organisation der Gebäudereinigung (Fremd- oder Eigenleistung) unabhängig sind. Diesem wurde, auch zur besseren Überwachung und Qualitätssicherung von Reinigungsleistung und Dienstleister, mit der Einstellung eines Reinigungsmeisters begegnet. Grundsätzlich sind hinsichtlich der Reinigungsleistung und -qualität keine signifikanten Unterschiede zwischen einer Fremd- und einer Eigenreinigung zu erwarten; allerdings ist in der Phase der Umstellung auf Eigenreinigung erfahrungsgemäß mit Qualitätseinbußen zu rechnen.

Soziale Standards und Nachhaltigkeit:

Soziale Standards sowie Aspekte der Nachhaltigkeit werden bei der Auftragsvergabe an Dienstleistungsunternehmen bis dato noch wenig berücksichtigt bzw. können eine noch stärkere Berücksichtigung finden. Die grundsätzliche Einhaltung sozialer Anforderungen wird sowohl durch stichprobenartige städtische Kontrollen wie auch durch den Zoll stichprobenartig überprüft. Im Hinblick auf die Erweiterung auf dieses Entscheidungskriterium wäre fraglich, mit welcher Wertigkeit – im Sinne von Ausschlaggabe zur Relativierung von Kostenaspekten – dies anzusetzen ist.

Lohngerechtigkeit und Beschäftigungssicherung:

Reduziert man den sozialen Standard hier auf rein monetäre Aspekte, so ist anzumerken, dass sich beispielsweise durch die Anhebung des Mindestlohns im Reinigungssektor auf 11,55 € pro Stunde ab 2022 ein Verlassen des Niedriglohnsektors abzeichnet. Die tarifliche Eingruppierung in EG 2 TVöD würde demgegenüber keine deutliche Besserstellung kommunaler Reinigungskräfte gegenüber Reinigungskräften bei Dienstleistern darstellen. Der Grad der Beschäftigungssicherheit ist auch hier von der Arbeitsergebnisse abhängig. Es könnte sich eine verbesserte Absicherung im Erkrankungsfalle ergeben, welches im Rahmen einer etwaigen Risikoabwägung aber den städtischen Haushalt bei einer Vielzahl von Fällen nicht unerheblich belasten würde.

Für die tatsächliche Kostenermittlung werden die Daten des bereits erwähnten KGSt-Berichts zugrunde gelegt, welche als Berechnungsfaktor auch in anderen Kommunen verwendet werden. Heruntergebrochen ist im Rahmen der Grundreinigung (auf die 95 % der gesamten Reinigungskosten entfallen und die bereits oben zu einer Vergleichsberechnung herangezogen wurde) bei einem Quadratmeter Jahresreinigungsfläche in Fremdreinigung von Kosten von 8,97 Cent und in Eigenreinigung von 13,25 Cent – somit um 48 % höheren Kosten - auszugehen. Bei einer Jahresreinigungsfläche von über 27 Mio. Quadratmetern ergeben sich mithin Kosten in Höhe von rund 2,5 Mio. € für die Fremd- und 3,6 Mio. € für die Eigenreinigung. Daraus ergäbe sich eine Differenz – und somit eine Mehrbelastung des Haushalts – von 1,1 Mio. €.

Auf eine detaillierte Ermittlung der tatsächlichen städtischen Kosten der Gebäudereinigung (inkl. Personal-, Material- und Gemeinkosten) wird verzichtet, da die Situation aus Sicht der Verwaltung sich mit der im aktuellen KGSt-Bericht betrachteten Kommunen vergleichen lässt.

In vielen Bereichen ist es erstrebenswert, das fachliche Know-How bei der Stadt Bergisch Gladbach aufzubauen und vorzuhalten, um etwa einem Mangel externer Fachkräfte und -unternehmen begegnen zu können. Auf den Bereich der Gebäudereinigung trifft dies nach Einschätzung der Verwaltung nicht zu, da angesichts der Verfügbarkeit externer Unternehmen die Nachteile hinsichtlich des Aufwands und der Kosten gegenüber den Vorteilen deutlich überwiegen.

Ergebnis:

Aspekte der Nachhaltigkeit und soziale Argumente für eine Gebäudereinigung in Eigenleistung finden bis dato noch wenig Niederschlag bei Entscheidungen in diesem Bereich. Signifikante Unterschiede im Gebäudereinigungsbereich in Fremd- oder Eigenleistung sind nach Auffassung der Verwaltung nicht ersichtlich. Dies hängt indes aber auch vom jeweiligen Dienstleister ab. Hierbei könnte beim Wechsel bzw. der Wahl eines neuen Dienstleisters zukünftig ein stärkerer Fokus bzw. ein höheres Augenmerk gelegt werden – könnte indes aber mit höheren Kosten/ geringeren Einsparungen verbunden sein. Ein dementsprechender Kriterienkatalog wäre dann zu entwickeln.

In rein finanzieller Hinsicht stellt die Fremdreinigung sich gegenüber der Eigenreinigung – daher auch die damalige Grundsatzentscheidung - als vorteilhafter und wegen der privatrechtlichen Vertragssituation auch als flexibler bzw. bei Schlechtleistung schneller anpassbar dar.

Unter strukturell wie personal-organisatorischen Gesichtspunkten würde die Schaffung bzw. der Aufbau eines Sachgebiets „Eigenreinigung“ eine neue Aufgabe, die so, auch unter Berücksichtigung der bisherigen und vermutlich auch zukünftigen Personalsituation, zunächst nicht zu leisten sein wird. Diese organisatorischen und personellen Aspekte sollten bei der Entscheidungsfindung ebenfalls Berücksichtigung finden und würden die betroffene Abteilung vor nicht unerhebliche Herausforderungen stellen.

Die Verwaltung würde daher die Beibehaltung des bestehenden Modells – unter Nutzung und Umsetzung von Optimierungseffekten – nachhaltig bevorzugen und empfehlen.