Anlage 3

Studie zur Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung im Vergleich zur Eigenreinigung bei der Öffentlichen Hand am Beispiel der Kommunen

im Auftrag des Bundesinnungsverbandes des Gebäudereiniger-Handwerks

April 2014

vorgelegt von

Dr. Heiko Schuh
Hendrik Ahrens

Rödl & Partner GbR

Wirtschaftsprüfer
Steuerberater
Rechtsanwälte

Kranhaus 1, Im Zollhafen 18
50678 Köln
Telefon +49 (221) 94 99 09-0
Telefax +49 (221) 94 99 09-900

E-Mail info@roedl.de
Internet www.roedl.de

Die für die Produktion dieser Mappe verwendeten Materialien inklusive Deckfolie mit den Bestandteilen PET (Polyethylentherephthalat) und PP (Polypropylen) sind biologisch abbaubar und recyclingfähig.

Inhaltsverzeichnis

MANAGEMENT SUMMARY **5**

1 ZIELSETZUNG UND VORGEHENSWEISE **6**

1.1 ZIELSETZUNG 6
1.2 VORGEHENSWEISE 6
1.3 HINTERGRUND DER DISKUSSION UM EIGEN- UND FREMDREINIGUNG 6

2 WIRTSCHAFTLICHKEIT UND TRANSPARENZ **8**

2.1 REINIGUNGSKOSTEN 8
2.2 ANTEIL VON EIGEN- UND FREMDREINIGUNG 9
2.3 VOLLKOSTENRECHNUNG 10

3 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN **13**

3.1 PLANUNGSSICHERHEIT 13
3.2 FLEXIBILITÄT UND DISPOSITIONSFREIHEIT 13
3.3 SANKTIONSMÖGLICHKEITEN 14

4 PERSONAL **16**

4.1 ENTGELTSTRUKTUREN IN DER EIGENREINIGUNG 16
4.2 TARIF- UND STUNDENLÖHNE 17
4.2.1 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) *17*
4.2.2 Tarifvertrag Gebäudereiniger-Handwerk *19*
4.2.3 Tarifvergleich *20*
4.2.4 Durchschnittlicher Stundenlohn EG 1 und 2 TVöD *21*
4.3 ZUSATZVERSORGUNGSKASSE (ZVK) 23
4.4 ALTERSSTRUKTUR 24
4.5 AUSFALLZEITEN 25

5 REINIGUNGSEFFIZIENZ **26**

5.1 LEISTUNGSWERTE 26
5.2 GERÄTEEINSATZ 28
5.3 REINIGUNGSTECHNIK 29
5.4 REINIGUNGSORGANISATION 29
5.4.1 Reinigungsmanagement *29*
5.4.2 Personalsteuerung *30*

6 REINIGUNGSQUALITÄT **31**

6.1 WAHRNEHMUNG UND WIRKLICHKEIT 31
6.2 QUALITÄTSMANAGEMENT 31

7 STEUERLICHE AUSWIRKUNGEN DER FREMDVERGABE DER KOMMUNALEN GEBÄUDEREINIGUNG **33**

8 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG **34**

9 POLITISCHER DISKURS – VORURTEILE UND FAKTEN **36**

10 ANHANG **37**

10.1 ENTGELTSTRUKTUREN UND EIGENREINIGUNGSKOSTEN 37
10.2 STUFENAUFSTIEG 37
10.3 TARIFENTWICKLUNG TVöD 38
10.4 STUNDENLÖHNE 39
10.5 MITBESTIMMUNG BEI STEIGERUNG DER ARBEITSLEISTUNG 42

11 LITERATURVERZEICHNIS **43**

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Kostenvorteil der Fremdreinigung 8
Abbildung 2: Entgeltstrukturen in der kommunalen Eigenreinigung und Reinigungsaufwendungen je m² Reinigungsfläche 17
Abbildung 3: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet West 18
Abbildung 4: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost 19
Abbildung 5: Entwicklung der Mindestlöhne pro Stunde im Gebäudereiniger-Handwerk, Lohngruppe 1 19
Abbildung 6: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet West 20
Abbildung 7: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet Ost 20
Abbildung 8: Lohnkostennachteil der Eigenreinigung bei Nutzung EG 1 gegenüber Tarif Gebäudereiniger-Handwerk 21
Abbildung 9: Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen der EG 1 – Tarifgebiet West 22
Abbildung 10: Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen der EG 1 – Tarifgebiet Ost 22
Abbildung 11: Altersstruktur der kommunalen Reinigungskräfte 24
Abbildung 12: Krankenquoten 25
Abbildung 13: Leistungswerte: Vergleich Kommunale Vorgaben und Ergebnisse einer Ausschreibung 27
Abbildung 14: Leistungswerte: Eigenreinigung Klassenräume 27
Abbildung 15: Leistungswerte: Fremdreinigung Klassenräume 27

Abbildung 16: Entgeltstrukturen und Eigenreinigungskosten 37
Abbildung 17: Tarifentwicklung im TVöD 38
Abbildung 18: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet West 39
Abbildung 19: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost 40
Abbildung 20: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet West 40
Abbildung 21: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet Ost 41

MANAGEMENT SUMMARY

Ziel der Studie ist, die Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdreinigung bei Kommunen zu vergleichen. Die Untersuchung ist in ihren Kernaussagen unmittelbar übertragbar auf Einrichtungen der Länder und des Bundes. Die Ergebnisse sollen die Diskussion um das richtige Reinigungskonzept unterstützen. Neben der reinen wirtschaftlichen Analyse werden Faktoren wie Reinigungseffizienz und -qualität sowie Steuerungsaspekte behandelt.

Kostenvorteile: Im Durchschnitt liegen die empirisch ermittelten Kostenvorteile der Fremdreinigung, trotz deren Belastung mit Umsatzsteuer, bei rund 34 %. Ausgehend von einem durchschnittlichen Anteil der Eigenreinigung von 53 % über alle betrachteten Kommunen führt die Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung zu einem Einsparpotenzial von durchschnittlich 4,27 € je Einwohner, sodass für eine Kommune mit 100.000 Einwohnern ein Einsparpotenzial von jährlich 427 T€ besteht.

Allein bei den reinen Lohnkosten besteht ein Kostennachteil der Eigen- gegenüber der Fremdreinigung von 18 % im Tarifgebiet West und 32 % im Tarifgebiet Ost. Höhere Lohnnebenkosten der Eigenreinigung erhöhen den Unterschied bei den Personalkosten.

Transparenz: Die Kosten der Fremdreinigung sind transparent. Dagegen erfolgt bei der Eigenreinigung oftmals keine Vollkostenrechnung, sodass die tatsächlich entstehenden Kosten nicht vollständig vorliegen. Wirtschaftlichkeitsrechnungen der Kommunen bei Pilotprojekten sind aufgrund besonders günstig ausgewählter Rahmenbedingungen nicht flächendeckend übertragbar und damit als Entscheidungsgrundlage nicht geeignet.

Mindestens ebenso bedeutsam wie Kostenvorteile und Kostentransparenz der Fremdreinigung sind für die Kommunen verschiedene **Steuerungsvorteile:**

Planungssicherheit: Durch Vergabe der Gebäudereinigungsleistungen wird langfristige Planungssicherheit für den kommunalen Haushalt erreicht.

Sanktionsmöglichkeiten: Die Kommune verfügt bei Fremdreinigung über wirksame Sanktionsmechanismen gegenüber den privaten Reinigungsunternehmen bei Nichterfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen.

Flexibilität: Ein wesentlicher Vorteil der Fremdreinigung liegt in der größeren Flexibilität für die Kommune. Durch begrenzte Vertragslaufzeiten und die vertragliche Vereinbarung von Zu- und Abbestellmöglichkeiten kann die Kommune die Reinigungsleistungen zeitnah einem veränderten Bedarf bzw. einer geänderten Haushaltssituation anpassen, was in der Eigenreinigung aufgrund des festen Personalbestandes praktisch ausgeschlossen ist.

Markt und Wettbewerb: Durch regelmäßige Neuausschreibungen stellen sich die Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks im Gegensatz zur Eigenreinigung kontinuierlich dem Wettbewerb, was zu Effizienzsteigerungen führt. Die erzielten Optimierungseffekte kommen über die Ausschreibungen unmittelbar den Kommunen zugute.

Reinigungseffizienz: Die höhere Effizienz des privaten Gebäudereiniger-Handwerks erhöht den Kostenvorteil der Fremdreinigung erheblich.

Reinigungsqualität: Ein qualitativer Vorteil der Eigenreinigung gegenüber der Fremdreinigung ist objektiv nicht feststellbar.

Soziale Absicherung: Für alle Mitarbeiter im Gebäudereiniger-Handwerk einschließlich der geringfügig Beschäftigten gelten staatlich kontrollierte Mindestlöhne und ein allgemeinverbindlicher Rahmentarifvertrag. Sämtliche übrigen Arbeitnehmerschutzgesetze finden ohnehin auf alle Beschäftigten Anwendung.

Insgesamt bietet die Fremdreinigung den Kommunen die Möglichkeit, die Gebäudereinigungsleistungen bei gleicher Qualität zu niedrigeren Kosten und mit besseren Steuerungsmöglichkeiten als bei der Eigenreinigung zu beziehen und durch die Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung eine Entlastung des kommunalen Haushalts zu erreichen.

1 ZIELSETZUNG UND VORGEHENSWEISE

1.1 Zielsetzung

Der Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV) hat Rödl & Partner mit der Erstellung einer Studie zur „Wirtschaftlichkeit der Fremdreinigung im Vergleich zur Eigenreinigung bei der Öffentlichen Hand am Beispiel der Kommunen" beauftragt. Ziel der Studie ist, die Wirtschaftlichkeit von Fremd- und Eigenreinigung in den Kommunen zu bewerten. Die Ergebnisse sollen die örtlichen Diskussionen um das richtige Reinigungskonzept unterstützen.

Hintergrund ist die strategische Aufgabe der Kommunen, ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren. Angesichts vieler Aufgabenbereiche mit wachsenden Aufwandsvolumina wie beispielsweise Jugend, Soziales und Bildung wird auf der Suche nach Konsolidierungsmöglichkeiten die Immobilienbewirtschaftung in den Blick genommen, die im kommunalen Haushalt zu den großen Aufwandsblöcken gehört. Bei den Betriebskosten der Immobilien stellen die Reinigungskosten anteilig den größten Posten dar.

Neben den Kosten für Eigen- oder Fremdreinigung werden hinsichtlich des für die Kommunen besseren Reinigungskonzeptes Organisation und Qualität sowie Steuerung, Flexibilität, Personaleinsatz und Effizienz der Gebäudereinigung diskutiert. Die verschiedenen die Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung beeinflussenden Faktoren werden dargestellt und erläutert. Die Studie soll damit die Grundlagen für eine sachliche politische Diskussion liefern sowie Hinweise zur örtlichen Umsetzung bieten.

1.2 Vorgehensweise

Für die Untersuchung wurden öffentlich zugängliche Informationen, ergänzt um Projekterfahrungen und -erkenntnisse von Rödl & Partner, verwendet. Dabei flossen Daten und Erkenntnisse aus Kommunen jeder Größenklasse[1] in die Studie ein. Darunter sind auch Kommunen, die ausschließlich entweder Eigen- oder Fremdreinigung aufweisen. Für den monetären Wirtschaftlichkeitsvergleich wurden nur Kommunen einbezogen, die sowohl Eigen- als auch Fremdreinigung aufweisen und bei denen die verfügbaren Daten belastbar waren. Dafür wurde eine Bereinigung um nicht plausible sowie durch temporäre Sondersituationen beeinflusste Werte vorgenommen, insbesondere wenn

- der Aufwand für die Fremdreinigung unrealistisch niedrig war,[2]
- der Aufwand der Eigenreinigung überhöht war, weil es sich um eine auslaufende Eigenreinigung handelte, welche die Kommune auf überdurchschnittlich aufwendige Objekte konzentriert hatte.

1.3 Hintergrund der Diskussion um Eigen- und Fremdreinigung

In der Diskussion in den kommunalen Gebietskörperschaften um die Frage, ob die kommunalen Gebäude durch eigene Reinigungskräfte oder durch private Reinigungsunternehmen gereinigt werden sollen, spielen insbesondere folgende Aspekte eine Rolle:

- Kosten
- Qualität
- Soziale Faktoren

[1] Größenklassen kommunaler Gebietskörperschaften sind in Abbildung 1 erklärt.
[2] Siehe Abschnitt 2.3.

Dabei werden in der Mehrzahl der Publikationen Kostenvorteile der Fremdreinigung bezogen auf die reinen Reinigungskosten nicht bestritten.

Die Studie beleuchtet die benannten Faktoren und stellt Folgerungen für die Entscheidung einer Kommune zwischen Eigen- und Fremdreinigung dar.

2 WIRTSCHAFTLICHKEIT UND TRANSPARENZ

Seit den 1970er Jahren werden Reinigungsaufträge von öffentlichen Einrichtungen und Kommunen zum Zwecke der Kostensenkung zunehmend an private Reinigungsunternehmen vergeben. Als häufigster Grund für den wirtschaftlichen Vorteil der Vergabe der Gebäudereinigung wird das Vergütungsgefälle zwischen dem öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft genannt, da die Lohnkosten den Hauptteil der Gesamtkosten für die Gebäudereinigung ausmachen.

Die Einführung der neuen Entgeltgruppe (EG) 1 im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) durch die Tarifparteien hatte auch das Ziel, für einfache Tätigkeiten innerhalb der öffentlichen Verwaltungen eine mit dem Tarifgefüge in der Privatwirtschaft vergleichbare Vergütungsstruktur zu schaffen.

Im Folgenden wird deshalb analysiert, welche Kostenunterschiede zwischen Eigen- und Fremdreinigung in der Praxis der Kommunen bestehen und welche Auswirkungen sich aus der Nutzung der EG 1 TVöD ergeben.

2.1 Reinigungskosten

Für den Vergleich wurden anhand öffentlich zugänglicher Informationen über Reinigungsform, Reinigungsflächen und Reinigungsaufwendungen die Kosten je m² Reinigungsfläche für Eigen- und Fremdreinigung berechnet und miteinander verglichen.

Insgesamt lässt sich über alle Kommunen ein deutlicher wirtschaftlicher Vorteil der Fremdreinigung bezogen auf die Reinigungskosten je m² feststellen. Die Höhe des Kostenvorteils der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung ist nach Größenklasse unterschiedlich, jedoch durchweg signifikant:

Größenklasse der Kommunen[3]	Einwohnerzahlen	Kostenvorteil Fremdreinigung gegenüber Eigenreinigung[4]
1	> 400.000	45,2 %
2	> 200.000	43,8 %
3	> 100.000	24,6 %
4	> 50.000	38,2 %
5	> 25.000	51,9 %
6	> 10.000	35,1 %
Mittelwert über alle Kommunen[5]		**34,2 %**

Abbildung 1: Kostenvorteil der Fremdreinigung

Wie die Abbildung zeigt, beträgt der Kostenvorteil der Fremdreinigung im Durchschnitt der betrachteten Kommunen innerhalb einer Größenklasse mindestens 24,6 %.

[3] Für Kommunen der Größenklasse 7 lag kein aussagefähiges Zahlenmaterial vor.

[4] Der Kostenvorteil wird als Differenz der Kosten von Fremd- und Eigenreinigung berechnet. Der Wert besagt, um welchen Anteil ihrer bisherigen Reinigungskosten die Kommunen die Kosten für die Gebäudereinigung der in Eigenreinigung befindlichen Flächen durch die Umstellung auf Fremdreinigung senken könnten. Angegeben ist der Durchschnittswert aller betrachteten Kommunen in der jeweiligen Größenklasse. Die Bezugsgröße ist der Aufwand je m² Reinigungsfläche.

[5] Gewichteter Mittelwert über alle betrachteten Kommunen, die sowohl Fremd- als auch Eigenreinigung aufweisen und für die plausible Daten vorlagen.

Im Durchschnitt über alle einbezogenen Kommunen ergibt sich ein Kostenvorteil der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung von 34,2 %.[6]

2.2 Anteil von Eigen- und Fremdreinigung

Zwischen den Kommunen bestehen erhebliche Unterschiede bei den Anteilen von Eigen- und Fremdreinigung, was teilweise abhängig ist von der Größenklasse. Dies zeigen auch die Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA NRW).[7]

Ein eindeutiger Trend zur Auslagerung kommunaler Reinigungsleistungen ist seit Jahren zu beobachten.[8] Dabei werden „Reinigungsaufträge von öffentlichen Einrichtungen und Kommunen…" auch „…zum Zwecke der Kostensenkung zunehmend an private Reinigungsunternehmen vergeben".[9]

Über alle von Rödl & Partner im Rahmen der Studie betrachtete Kommunen beträgt der Anteil der Eigenreinigung im Durchschnitt 52,8 %. Dabei ist der Anteil von Eigen- und Fremdreinigung unter den betrachteten Kommunen sehr unterschiedlich; so reicht der Anteil der Fremdreinigung von 12,7 % bis 96,9 %. Der Grund für den relativ hohen Anteil der Eigenreinigung in der Studie von Rödl & Partner besteht darin, dass nur Kommunen ausgewählt wurden, welche sowohl Eigen- als auch Fremdreinigung aufweisen, um die Wirtschaftlichkeit beider Reinigungsformen vergleichen zu können. Daher wurden Kommunen mit ausschließlich Fremdreinigung – d.h. im Mittel eher größere Kommunen – nicht einbezogen.[10]

Die Gesamtbetrachtung der einbezogenen Daten und Veröffentlichungen zeigt einen Trend zu einem höheren Anteil der Fremdreinigung bzw. zur vollständigen Vergabe mit zunehmender Größe einer Kommune.

Entsprechend dem Anteil der Eigenreinigung der betrachteten Kommunen und dem jeweiligen Kostenvorteil der Fremdreinigung fallen die Einsparpotenziale aus einer vollständigen Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung für die einzelne Kommune unterschiedlich aus. Über alle einbezogenen Kommunen ergibt sich im Durchschnitt ein Kostenvorteil der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung von 34,2 %.

Bei einer vollständigen Umstellung der Eigenreinigung auf Fremdreinigung beträgt das Einsparpotenzial aus der Vergabe der bisher in Eigenreinigung befindlichen Flächen bei einem durchschnittlichen Anteil der Eigenreinigung von 52,8 % und einem durchschnittlichen Kostenvorteil der Fremdreinigung von 34,2 % für die Kommunen 4,27 € je Einwohner.[11] Das Einsparpotenzial jeder einzelnen Kommune ist dabei vom jeweiligen Anteil der Eigenreinigung und dem individuellen Kostenvorteil der Fremdreinigung abhängig.

---

[6] Siehe Fußnote 5.

[7] Vgl. Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zur Überörtlichen Prüfung.

[8] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Schwerte von Dezember 2007 bis Juni 2008, Gw – 31.

[9] Gather, Gerhard, Schroth, & Schürmann, 2005, S.11. Inhaltlich analog auch Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012), S. 40.

[10] Insgesamt wurde die Gebäudereinigung bei 25 Kommunen mit insgesamt 3.648.663 Einwohnern analysiert. Für den Wirtschaftlichkeitsvergleich wurde eine Bereinigung um nicht plausible sowie durch temporäre Sondersituationen beeinflusste Werte vorgenommen. Im Ergebnis wurden 15 Kommunen mit Eigen- und Fremdreinigung in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogen.

[11] Bei den 15 in den Wirtschaftlichkeitsvergleich einbezogenen Kommunen mit insgesamt 1.780.447 Einwohnern würde das Einsparpotenzial aus einer vollständigen Umstellung auf Fremdreinigung in Summe 7.610.591 € betragen, d.h. durchschnittlich 4,27 € je Einwohner.

Der durchschnittliche Kostenvorteil der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung beträgt 34,2 %. Bei einer vollständigen Umstellung der Eigenreinigung auf Fremdreinigung beträgt das durchschnittliche Einsparpotenzial der betrachteten Kommunen 4,27 € je Einwohner. Für eine mittlere Kommune der Größenklasse 4 mit 75.000 Einwohnern besteht damit ein jährliches Einsparpotenzial von 321 T€, für eine mittlere Kommune der Größenklasse 2 mit 350.000 Einwohnern beträgt es rund 1,5 Mio. €.

2.3 Vollkostenrechnung

Um die tatsächlichen Kosten der Gebäudereinigung zu ermitteln und somit einen echten Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen den Kosten der Eigen- und denen der Fremdreinigung zu ermöglichen, muss eine Vollkostenrechnung der kommunalen Eigenreinigung erfolgen. Das Ziel der Vollkostenrechnung ist es, sämtliche in einem Unternehmen bzw. einer Organisationseinheit anfallenden Kosten auf die Kostenträger – also die Produkte und Leistungen – zu verteilen. Erst diese Gesamtkosten können mit dem Preis einer Fremdreinigung verglichen werden.

In der Praxis beinhalten die für die Eigenreinigung ausgewiesenen Kosten in vielen Kommunen nur einen Teil der tatsächlichen Kosten, weil einzelne Kostenpositionen entweder der für die Eigenreinigung zuständigen Organisationseinheit nicht bekannt sind oder nicht in ihrer Zuständigkeit liegen. So sind die Kosten oftmals nicht transparent, da beispielsweise die Personalaufwendungen nicht vollständig der Leistung Gebäudereinigung zugeordnet werden. Die ausgewiesenen Gesamtkosten sind in diesen Fällen zu gering und verfälschen einen Vergleich. Aus externer Sicht, aber auch durch die politischen Gremien kann dabei meist nicht nachvollzogen werden, ob es sich bei den von den Kommunen ausgewiesenen Kosten der Eigenreinigung um das Ergebnis einer Vollkostenrechnung handelt.

Kommunen, die eine Wettbewerbsfähigkeit ihrer Eigenreinigung mit der Fremdreinigung postulieren, stellen vielfach auf Pilotprojekte beispielsweise zur Einführung der ergebnisorientierten Reinigung ab. Die Kostenbetrachtung derartiger Pilotprojekte wird meist durch die Auswahl einfach zu reinigender Objekte sowie Anfangsvorteile durch die Einstellung neuer Reinigungskräfte, die sich zu Beginn in der niedrigsten Entgeltstufe 2 der EG 1 TVöD befinden[12], erheblich verzerrt. Derartige Betrachtungen sind für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung nicht aussagekräftig, da die Anfangsvorteile der Pilotprojekte auf Dauer nicht bestehen.

Insgesamt werden Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die kommunale Eigenreinigung in vielen Fällen durch eine unvollständige Kostenrechnung sowie die Ausklammerung langfristiger Kostenentwicklungen verfälscht.[13] Transparenz über Kosten und Risiken der Eigenreinigung und damit verlässliche Entscheidungsgrundlagen sind somit nicht gegeben.

In eine Vollkostenrechnung der Eigenreinigung müssen stets folgende Kosten einfließen:[14]

1. Personalkosten
    - Entgelt für die Reinigungskräfte inklusive tariflicher Zuschläge / Zulagen
    - Arbeitgeber-Anteil Sozialversicherung
    - Betriebliche Altersvorsorge (Zusatzversorgung)
    - Jahressonderzahlung gemäß § 20 Abs. 1 TVöD
    - Prämien für leistungsorientierte Bezahlung (LoB) gemäß § 18 Abs. 1 TVöD

[12] Siehe Abschnitt 4.2.4.

[13] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Schwerte von Dezember 2007 bis Juni 2008, Gw – 30f.

[14] Vgl. Huland, Vortrag Fachverband Gebäudedienste Baden-Württemberg, Vergabekongress Stuttgart, 19. März 2013.

- Überstundenvergütungen
- Vermögenswirksame Leistungen
- Vertretungskosten für Urlaub und Krankheit
- Aus- und Fortbildung der Reinigungskräfte

2. Sachkosten

- Reinigungsmittel, Reinigungsmaterial
- Reinigungstechnik, Reinigungsgeräte
- Arbeits- und Schutzkleidung

3. „Betrieblicher" Overhead

- Leitungs- und Verwaltungspersonal, Rechnungswesen, Controlling
- Objektbetreuung, Objektkontrolle, Einkauf und Beschaffung
- Fahrtkosten bzw. Fahrzeugkosten, Dienstreisen
- Raum- und Mietkosten, Energie, Reinigung, bauliche Unterhaltung
- Betriebsausgaben, EDV, Bürogeräte, Telefon, Porto, Reparaturen
- Fachliteratur, Seminare
- Abschreibung und kalkulatorische Zinsen
- Unfall- und Haftpflichtversicherung
- Schwerbehindertenabgabe

4. Interne Leistungsverrechnung (Steuerungs- und Serviceleistungen außerhalb der Organisationseinheit)

- Verwaltungsführung und Steuerung
- Personal- und Organisationsmanagement
- Finanzmanagement/ Leistungen der Kämmerei
- Stadtkasse
- Rechnungsprüfung
- DV- und Kommunikationsdienste / Rechenzentrum
- Arbeitsmedizinischer Dienst
- Gleichstellung
- Personalvertretung

Bei der internen Leistungsverrechnung ist die Höhe der Aufwendungen abhängig von Größe und Organisationsstruktur der jeweiligen Kommunalverwaltung sowie von den Anteilen der innerhalb der Verwaltung selbst erbrachten sowie der extern bezogenen Serviceleistungen, beispielsweise bei Personalmanagement und IuK-Leistungen[15]. Interne Leistungsverrechnungen entstehen auch bei Fremdvergabe der Reinigung, allerdings in deutlich geringerem Umfang.[16]

Eine Kosten- und Leistungsrechnung, welche interne Leistungsverrechnungen in der dargestellten Differenzierung ermöglicht, ist bei einem großen Teil der Kommunen nicht vorhanden.

Erst die – bislang in der Praxis meist eingeschränkte – Gesamtsicht bildet eine solide Grundlage für den Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdreinigung.

[15] IuK = Informations- und Kommunikationstechnik, also Computer- und Telefondienstleistungen

[16] Beispielsweise fallen im Personalmanagement nur noch Leistungen für wenige Mitarbeiter des Reinigungsmanagements, nicht aber für zahlreiche Reinigungskräfte an. In der Kasse sind nur Rechnungen der Fremddienstleister zu verbuchen, nicht aber zahlreiche Beschaffungen von Reinigungsgeräten und -mitteln sowie die Personalaufwendungen für Reinigungskräfte.

Für einen möglichst fundierten Vergleich der Wirtschaftlichkeit von Eigen- und Fremdreinigung sollten Kommunen, bei denen nicht sämtliche in die Vollkostenrechnung einzubeziehenden Kosten bekannt sind, bei nicht bekannten Kostenpositionen gegebenenfalls mit Näherungswerten oder pauschalen Ansätzen arbeiten.

Für die Eigenreinigung fehlt durch unvollständige Wirtschaftlichkeitsrechnungen die notwendige Transparenz über die tatsächlich anfallenden Kosten. Kostenbetrachtungen für Pilotprojekte arbeiten vielfach mit Anfangsvorteilen wie der Einstellung neuer Reinigungskräfte in der niedrigsten Entgeltstufe und vernachlässigen damit langfristige Kostenentwicklungen. Insgesamt liegen vollständig belastbare Entscheidungsgrundlagen zur Eigenreinigung in den meisten Kommunen nicht vor.

3 STEUERUNGSMÖGLICHKEITEN

Ein wesentlicher Unterschied zwischen Eigen- und Fremdreinigung betrifft die Steuerungsmöglichkeiten im Bereich Gebäudereinigung.

3.1 Planungssicherheit

Bei der Vergabe der Gebäudereinigung an externe Dienstleister besteht für den städtischen Haushalt vollständige Planungssicherheit, da Preisparameter ebenso wie die zu erbringenden Reinigungsleistungen und -qualitäten vertraglich klar und dauerhaft geregelt sind.

Bei der Eigenreinigung dagegen sind Planabweichungen durch die Kommune zu tragen.

Wenn einerseits für die Eigenreinigung marktübliche Preise vereinbart werden, wird in der Regel am Jahresende ein durch die Kommune auszugleichendes Defizit entstehen. Planungssicherheit ist somit nicht gegeben.

Wenn andererseits mehr als auskömmliche Verrechnungspreise vereinbart werden, werden im Eigenbetrieb höhere Kosten als notwendig generiert bzw. die entstehenden Überschüsse können als Schattenhaushalte genutzt werden.

3.2 Flexibilität und Dispositionsfreiheit

Ein weiterer wesentlicher Vorteil der Fremdreinigung liegt in der deutlich höheren Flexibilität beim Bezug von Gebäudereinigungsleistungen.

Die weitgehende Mitbestimmung der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst schränkt die Flexibilität bei der Leistungserbringung entscheidend ein. Eine Anhebung der Leistungswerte ist im öffentlichen Dienst weitgehend nur mit Zustimmung der Personalvertretung möglich.

So bestimmt beispielweise § 72 Absatz 3 Nr. 3 und 4 des Landespersonalvertretungsgesetzes Nordrhein-Westfalen (LPersVG) – eine entsprechende Regelung findet sich auch in fast allen anderen Personalvertretungsgesetzen der Länder:[17]

„(3) Der Personalrat hat, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht, mitzubestimmen in Rationalisierungs-, Technologie- und Organisationsangelegenheiten bei

3. Einführung grundlegend neuer, wesentlicher Änderung und wesentlicher Ausweitung von Arbeitsmethoden
4. Maßnahmen, die die Hebung der Arbeitsleistung oder Erleichterung des Arbeitsablaufs zur Folge haben sowie Maßnahmen der Änderung der Arbeitsorganisation…"

Dieses nur im öffentlichen Dienst bestehende Mitbestimmungsrecht beeinträchtigt die Wettbewerbsfähigkeit der kommunalen Eigenreinigung entscheidend. Die öffentlichen Arbeitgeber verlieren hierdurch einen wesentlichen Teil ihrer Flexibilität und Steuerungshoheit. In den Ländern ohne gesetzliche Mitbestimmung besteht faktische Mitbestimmung.

In der Eigenreinigung kann zudem bei sinkendem Reinigungsbedarf, etwa aufgrund einer Verringerung der Gebäudefläche, der Personalbestand als Hauptkostenfaktor nur sehr langsam verringert werden. Ein vorübergehender Mehrbedarf kann in der Regel nicht mit eigenen Mitarbeitern abgedeckt werden, da kommunale Arbeitgeber – oft aufgrund politischer Vorgaben der Gemeindevertretung – von befristeten Arbeitsverhältnissen nur in

[17] Siehe dazu im Detail im Anhang unter 10.5 Mitbestimmung bei Steigerung der Arbeitsleistung.

Ausnahmefällen Gebrauch machen. Auch finanzpolitisch bedingte Veränderungen bei Umfang oder Qualität der Reinigungsleistungen sind in der Eigenreinigung aufgrund der geringen Flexibilität des Personalbestandes kurzfristig kaum umsetzbar.

Dagegen können die Kommunen bei der Fremdreinigung durch die Begrenzung der Laufzeit von Verträgen sowie die vertragliche Vereinbarung der Möglichkeit von Zu- und Abbestellung von Reinigungsleistungen eine sehr hohe Flexibilität erreichen.

Durch die Fremdvergabe der Leistungen werden alle arbeitsrechtlichen Fragestellungen Aufgabe des Dienstleisters. Die Kommunen können sich damit auf ihre hoheitlichen und strategisch entscheidenden Aufgaben konzentrieren. Dabei gelten für die Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks gleichermaßen sämtliche gesetzlichen sowie tariflichen Regelungen und durch den Branchenmindestlohn gesetzlich abgesicherte Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Durch die regelmäßige Vergabe der Reinigungsleistungen und den damit verbundenen regelmäßigen Zwang zu Wirtschaftlichkeitsprüfungen und -vergleichen im Zuge der Ausschreibung und deren Vorbereitung wird zudem sichergestellt, dass Rationalisierungspotenziale in der Gebäudereinigung, die durch den Wettbewerb der Unternehmen des privaten Gebäudereiniger-Handwerks am Markt erzielt werden, über entsprechende Ausschreibungsergebnisse den Kommunen zugute kommen.

Diese Flexibilität besteht bei der Eigenreinigung nicht, da Effizienzgewinne nicht kurzfristig mittels der Verringerung des Personaleinsatzes und damit der Personalaufwendungen ergebniswirksam umgesetzt werden können.[18]

3.3 Sanktionsmöglichkeiten

Mit vertraglich vereinbarten Sanktionsmöglichkeiten, die bereits bei der Vergabe der Reinigungsleistungen Bestandteil der Ausschreibung sind, haben die Kommunen bei der Fremdreinigung ein wirksames Mittel, die in einer Gesamtbetrachtung von Leistung, Preis und Qualität wirtschaftlichste Reinigungsform zu erreichen.

Erfüllt ein externer Dienstleister nicht die vereinbarten Leistungen, reichen Sanktionsmöglichkeiten der Kommunen von Nachbesserungsansprüchen bei festgestellten Minderleistungen über Rechnungskürzungen bis hin zur Kündigung der Verträge.

Als Kompensationsmöglichkeit für Minderleistungen, d.h. einer Verfehlung der vertraglichen vereinbarten Reinigungsleistung oder -qualität, können beispielsweise Rechnungsabzüge vorgenommen werden, die mit Grad und Häufigkeit der Minderleistung ansteigend gestaltet werden. Auf diese Weise besteht für die externen Dienstleister ein hoher Anreiz, die im Vertrag festgelegten Leistungen in der entsprechenden Qualität zu erbringen.

Bei der Eigenreinigung fehlen derartige Sanktionsmöglichkeiten dagegen praktisch vollständig.

[18] Vgl. Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Ennepetal von April bis Juni 2008, Gw – 30 und 33, ebenso Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 30.

In der Eigenreinigung können aufgrund der geringen Flexibilität beim Personaleinsatz erforderliche Veränderungen der Reinigungsleistungen nur sehr langfristig umgesetzt werden.

Mit der Fremdreinigung können die Kommunen über die Möglichkeit der Zu- und Abbestellung von Reinigungsleistungen und regelmäßige Neuausschreibungen ihre Reinigungsaufwendungen auch kurzfristig gezielt steuern. Produktivitätssteigerungen im Gebäudereiniger-Handwerk kommen über die Ergebnisse der Vergabeverfahren unmittelbar dem kommunalen Haushalt zugute.

4 PERSONAL

Mit der Fremdvergabe sind alle arbeitsrechtlichen Themen und Risiken auf die Dienstleister übertragen und damit aus dem Verantwortungsbereich der Kommunen ausgelagert. Dies betrifft beispielsweise Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, Krankheitsausfälle, Urlaubsplanungen und Kündigungsregelungen.

Gleichzeitig unterliegt auch das private Gebäudereiniger-Handwerk allen bestehenden gesetzlichen und tariflichen Bestimmungen, darunter einem Branchenmindestlohn, allgemeinverbindlichen Rahmentarifverträgen, Urlaubsregelungen usw. Die Einhaltung dieser Bestimmungen wird unter anderem durch Kontrollen des Zolls überprüft.

Nach den aufgezeigten Vorteilen der Fremdreinigung bei der Steuerung werden im Folgenden zunächst die Unterschiede bei den Personalkosten zwischen Eigen- und Fremdreinigung dargestellt.

4.1 Entgeltstrukturen in der Eigenreinigung

In den Kommunen sind die Mitarbeiter in der Gebäudereinigung überwiegend in den Entgeltgruppen 1 und 2 (bzw. 2ü) angesiedelt. Auch in den von Rödl & Partner untersuchten Kommunen trifft dies zu.[19]

Dabei sind bei einem Vergleich der Reinigungskosten zwischen Kommunen unterschiedlicher und gleicher Größenklasse deutliche Unterschiede bei den Kosten zu beobachten, ebenso ein deutlicher Unterschied der Beschäftigungsanteile in EG 1 und EG 2. Kommunen, deren Reinigungskräfte größtenteils in EG 1 beschäftigt sind, erreichen niedrigere Kosten je m² Reinigungsfläche.

Auch in den Veröffentlichungen von kommunalen Prüforganisationen wie der GPA NRW[20] und Organisationen wie der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zeigen sich deutliche Kostenunterschiede in der kommunalen Eigenreinigung zwischen verschiedenen Kommunen.

Die aufgezeigten Unterschiede bei Entgeltstruktur und Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung werden auch aus der nachfolgenden Abbildung ersichtlich, welche die verschiedenen Anteile der Entgeltgruppen sowie die unterschiedlichen Kosten je m² Reinigungsfläche in einigen der von Rödl & Partner untersuchten Kommunen darstellt:

[19] Siehe Abbildung 16, S. 38.
[20] Vgl. Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zur Überörtlichen Prüfung.

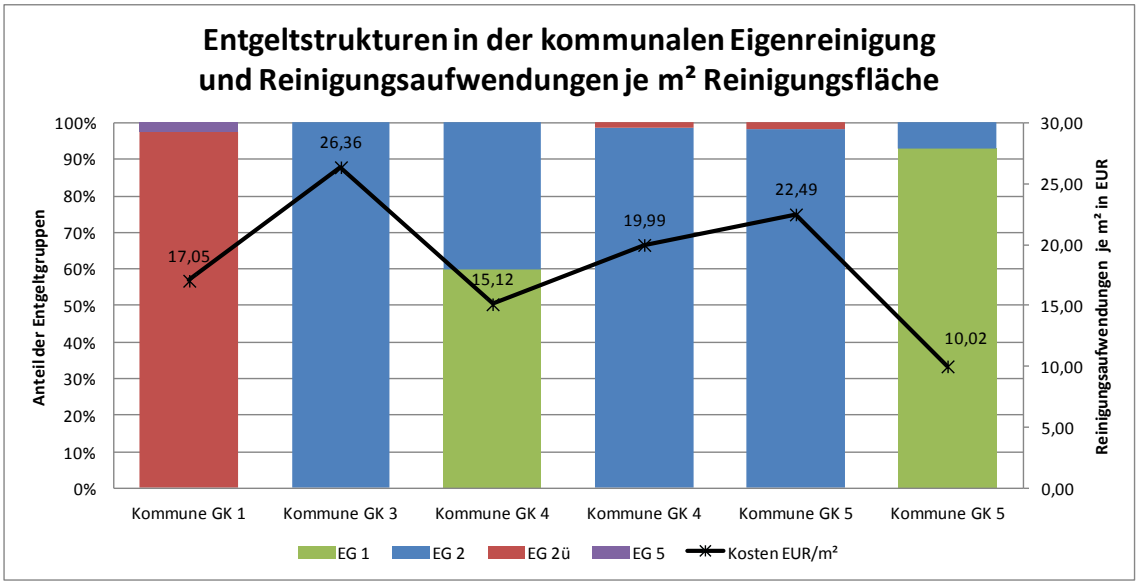

Abbildung 2: Entgeltstrukturen in der kommunalen Eigenreinigung und Reinigungsaufwendungen je m² Reinigungsfläche[21]

Wie die Abbildung zeigt, sind mit Nutzung der EG 1 TVöD niedrigere Reinigungsaufwendungen je m² zu erzielen als bei Nutzung der EG 2. Somit zieht jede höhere Eingruppierung als EG 1 automatisch höhere Kosten nach sich.

4.2 Tarif- und Stundenlöhne

4.2.1 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)

Für die Mitarbeiter der Eigenreinigung in Kommunen findet der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) Anwendung. Die Reinigungskräfte sind überwiegend in die Entgeltgruppen 1 und 2 eingruppiert. Seit 2009 sind die Tarife in den neuen Bundesländern denen im übrigen Bundesgebiet angeglichen.

Gemäß TVöD steigen die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst mit zunehmender Betriebsangehörigkeit in kurzfristigem Automatismus in höhere Stufen auf, zudem ist ein leistungsabhängiger vorzeitiger Stufenaufstieg möglich.[22] Im Anhang (vgl. Abschnitt 10.3 „Tarifentwicklung TVöD") werden die Tariflöhne für die EG 1 und EG 2 TVöD für alle Entgeltstufen dargestellt. Deren Spannbreite liegt zwischen 1.632 und 2.381 € pro Monat.[23]

[21] Fläche Boden-/Unterhaltsreinigung.
[22] Siehe Anhang, Abschnitt 10.2.
[23] Zur Tarifentwicklung seit 2010 siehe Anhang, Abschnitt 10.3 „Tarifentwicklung TVöD", Abbildung 17: Tarifentwicklung im TVöD.

Die folgenden Abbildungen zeigen die Tarifentwicklung auf Stundenbasis[24] für ausgewählte Tarifstufen in EG 1 und 2 TVöD.[25] Im Tarifgebiet West beträgt die Arbeitszeit 39 Stunden pro Woche.[26] In einigen Bundesländern (vorwiegend den neuen Ländern) beträgt die Arbeitszeit dagegen 40 Stunden pro Woche.[27]

Bei der Berechnung des Stundenlohnes wurden alle gesetzlichen und tariflich fixierten Lohnkostenbestandteile einbezogen, so auch die tarifliche Jahressonderzahlung in Höhe von 0,9 Monatsgehältern für das Tarifgebiet West und 0,675 Monatsgehältern für das Tarifgebiet Ost.[28]

Nicht einbezogen wurden Aufwendungen für die Betriebliche Altersvorsorge (Zusatzversorgung) sowie die Prämien für leistungsorientierte Bezahlung, durch die sich der Arbeitgeberaufwand für die Beschäftigten in der Eigenreinigung signifikant erhöht (vgl. hierzu Abschnitt 4.3).

Tarifgebiet West in € / Stunde[29] (39 Stunden / Woche)						
	2010	**2011**	**2012**	**2013**[30]	**2013/2014**[31]	**2014**[32]
EG 1, Stufe 2	9,09	9,14	9,51	9,65	9,78	10,35
EG 1, Stufe 6	10,14	10,20	10,61	10,76	10,91	11,48
EG 2, Stufe 1	10,20	10,26	10,67	10,82	10,97	11,54
EG 2, Stufe 6	13,51	13,59	14,13	14,33	14,53	15,10

Abbildung 3: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet West

[24] Basis sind rund 4,35 Wochen je Monat und 39 bzw. 40 Arbeitsstunden je Woche.
[25] Siehe Anhang: Abschnitt 10.4, Abbildung 18: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet West, und Abbildung 19: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost.
[26] Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein
[27] In den Bundesländern Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen gilt eine 40-Stunden-Woche. Die Stundenlöhne liegen in diesen Bundesländern daher um 2,5 % unter denen in Bundesländern mit 39-Stunden-Woche.
[28] Gemäß § 20 Abs. 1 TVöD haben Beschäftigte, die am 1. Dezember im Arbeitsverhältnis stehen, Anspruch auf eine Jahressonderzahlung. Diese beträgt für die Entgeltgruppen EG 1 bis EG 8 im Tarifgebiet West 90 % eines Monatsentgelts, im Tarifgebiet Ost 67,5 %.
[29] Ohne Lohnnebenkosten.
[30] Stundenlohn im Zeitraum 01.01.-31.07.2013.
[31] Stundenlohn im Zeitraum 01.08.2013-28.02.2014.
[32] Stundenlohn im Zeitraum 01.03.2014-28.02.2015.

Die folgende Abbildung zeigt die aufgrund der höheren Wochenarbeitszeit sowie der geringeren Jahressonderzahlung niedrigeren Stundenlöhne im Tarifgebiet Ost für ausgewählte Entgeltstufen in EG 1 und 2.[33]

Tarifgebiet Ost in € / Stunde[34] (40 Stunden / Woche)						
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2013/2014**	**2014**
EG 1, Stufe 2	8,71	8,76	9,11	9,24	9,37	9,92
EG 1, Stufe 6	9,71	9,77	10,16	10,31	10,45	11,00
EG 2, Stufe 1	9,77	9,83	10,22	10,37	10,51	11,06
EG 2, Stufe 6	12,94	13,02	13,54	13,73	13,92	14,47

Abbildung 4: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost

4.2.2 Tarifvertrag Gebäudereiniger-Handwerk

Im privaten Gebäudereiniger-Handwerk haben die Mitarbeiter seit 2007 Anspruch auf einen Mindestlohn. Dieser stellt gleichzeitig die maßgebliche Vergütung im Gebäudereiniger-Handwerk dar. Folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Mindestlöhne pro Stunde, differenziert nach den Tarifgebieten Ost und West für die Lohngruppe 1 als maßgebliche Lohngruppe für die Reinigungskräfte. Auch hierbei wurden alle gesetzlichen und allgemeinverbindlich fixierten Lohnkostenbestandteile einbezogen.[35] Nicht einbezogen wurde der Anspruch auf Urlaubsgeld, welcher nur für einen kleinen Teil der Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk gilt.[36]

Mindestlöhne pro Stunde im Gebäudereiniger-Handwerk in € / Stunde (Innenreinigung)[37]					
	2010	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Gültigkeit	10.03.-31.12.	01.01.-31.12.	01.01.-31.12.	ab 01.01.	ab 01.01.
West, Lohngruppe 1	8,40	8,55	8,82	9,00	9,31
Ost, Lohngruppe 1	6,83	7,00	7,33	7,56	7,96

Abbildung 5: Entwicklung der Mindestlöhne pro Stunde im Gebäudereiniger-Handwerk, Lohngruppe 1

[33] Siehe Anhang: Abschnitt 10.4, Abbildung 19: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost.
[34] Ohne Lohnnebenkosten.
[35] Der im Gebäudereiniger-Handwerk noch bestehende Urlaubstarifvertrag ist nicht allgemeinverbindlich und darf deshalb bei Vergabeentscheidungen keine Berücksichtigung finden.
[36] Die Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk haben seit 2007 Anspruch auf ein zusätzliches Urlaubsgeld, sofern sie Gewerkschaftsmitglied sind und in einem Betrieb arbeiten, welcher dem Arbeitgeberverband angehört. Dies trifft nur auf weniger als 10 % der Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk zu, zudem findet der Anspruch auf Urlaubsgeld vergaberechtlich keine Beachtung, da er nicht allgemeinverbindlich ist. Daher wird für den folgenden Tarifvergleich das Urlaubsgeld bei den Tariflöhnen für die Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk nicht berücksichtigt.
[37] Ohne Lohnnebenkosten.

4.2.3 Tarifvergleich

Eine Gegenüberstellung des Stundenlohns der Mitarbeiter im privatwirtschaftlichen Gebäudereiniger-Handwerk gegenüber dem Stundenlohn der Mitarbeiter in der kommunalen Eigenreinigung gemäß TVöD zeigen die nachfolgenden Abbildungen. Es wird jeweils die Differenz zwischen dem Mindestlohn für die Gebäudeinnenreinigung und den Tariflohn TVöD einschließlich Jahressonderzahlung[38] für die Tarifgebiete West und Ost dargestellt.

Tarifvergleich Tarifgebiet West						
Differenz TVöD zu Mindestlohn West	**2010**	**2011**	**2012**	**2013[39]**	**2014**	**Mittelwert 2010 - 2014**
EG 1, Stufe 2	8 %	7 %	8 %	7 %	**11 %**	8 %
EG 1, Stufe 6	21 %	19 %	20 %	20 %	23 %	21 %
EG 2, Stufe 1	21 %	20 %	21 %	20 %	**24 %**	21 %
EG 2, Stufe 6	61 %	59 %	60 %	59 %	62 %	60 %

Abbildung 6: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet West

Wie Abbildung 6 zeigt, liegt der Tariflohn gemäß TVöD im Tarifgebiet West für die EG 1 um mindestens 11 % über dem Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk. Für die EG 2 beträgt der Lohnkostenunterschied sogar mindestens 24 %.

Tarifvergleich Tarifgebiet Ost						
Differenz TVöD zu Mindestlohn Ost	**2010**	**2011**	**2012**	**2013[40]**	**2014**	**Mittelwert 2010 - 2014**
EG 1, Stufe 2	28 %	25 %	24 %	22 %	**25%**	25 %
EG 1, Stufe 6	42 %	40 %	39 %	36 %	38 %	39 %
EG 2, Stufe 1	43 %	40 %	39 %	37 %	**39 %**	40 %
EG 2, Stufe 6	89 %	86 %	85 %	82 %	82%	85%

Abbildung 7: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet Ost

Wie die Abbildung zeigt, liegt der Tariflohn gemäß TVöD im Tarifgebiet Ost selbst für die EG 1 um mindestens 25 % über dem Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk. Für die EG 2 beträgt der Lohnkostenunterschied sogar mindestens 39 %.

Insgesamt wird mit der Nutzung der EG 1 TVöD der Lohnkostenunterschied zwischen Eigen- und Fremdreinigung für die Tarifgebiete West und Ost zwar gesenkt, jedoch nicht beseitigt, wie die folgende Abbildung zusammenfasst.

[38] Siehe Fußnote 28.
[39] Verglichen mit dem Stundenlohn gemäß TVöD im Zeitraum 01.01.-31.07.2013. Im Zeitraum 01.08.-31.12.2013 fällt die Differenz entsprechend der Tariferhöhung von 1,4 % ab 01.08.2013 höher aus.
[40] Siehe Fußnote 39.

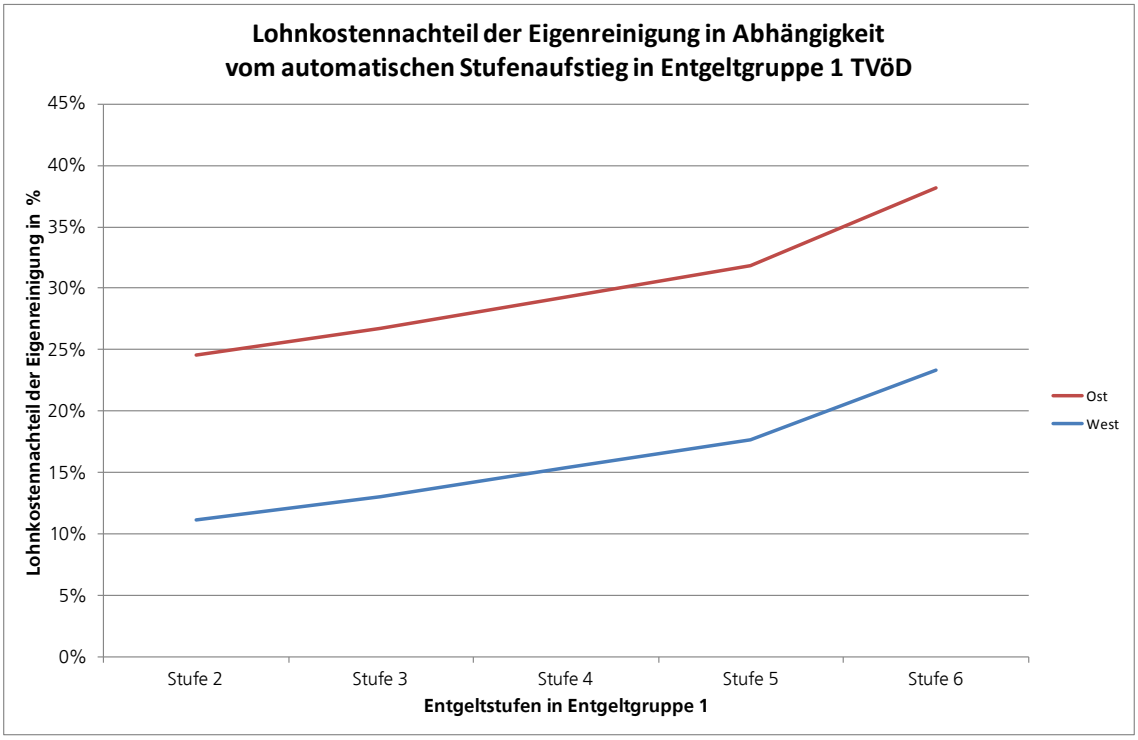

Abbildung 8: Lohnkostennachteil der Eigenreinigung bei Nutzung EG 1 gegenüber Tarif Gebäudereiniger-Handwerk

4.2.4 Durchschnittlicher Stundenlohn EG 1 und 2 TVöD

Mit Eingruppierung der Mitarbeiter der kommunalen Eigenreinigung in EG 1 TVöD werden die Personalaufwendungen zwar an das Niveau des Tarifvertrags für das Gebäudereiniger-Handwerk angenähert, die Unterschiede werden damit jedoch nicht vollständig beseitigt. Die Annäherung wird konterkariert durch den zwingenden Stufenaufstieg im Gefüge des TVöD, insbesondere da sich aufgrund der langen Betriebsangehörigkeit der Mitarbeiter der Kommunen der überwiegende Anteil in der höchsten Entgeltstufe befindet.[41]

Die folgenden Abbildungen zeigen die Verteilung der Mitarbeiter einer kommunalen Eigenreinigung in der EG 1 auf die Entgeltstufen gemäß einer Modellrechnung. Dabei wurde eine für die kommunale Eigenreinigung realistische jährliche Fluktuation von durchschnittlich rund 4,2 % zugrundegelegt, welche sich aus altersbedingter Fluktuation und Ausscheiden aus anderen Gründen zusammensetzt.

[41] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 30.

Entgeltstufe in EG 1	Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen	**Stundenlohn 2014** Tarifgebiet West in €/ Stunde (39 Stunden/ Woche)
2	16,4 %	10,35
3	15,1 %	10,53
4	13,9 %	10,75
5	12,9 %	10,95
6	41,7 %	11,48
Gewichteter Durchschnitt		**10,98**

Abbildung 9: Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen der EG 1 – Tarifgebiet West

Wie die Abbildung zeigt, entfallen selbst bei einer durchschnittlichen jährlichen Fluktuation von rund 4,2 % mehr als die Hälfte der Mitarbeiter auf die höchste Entgeltstufen (EG 5 und 6). Im Durchschnitt ergibt sich daraus für 2014 für das Tarifgebiet West über alle Entgeltstufen ein Stundenlohn von 10,98 €.

Gegenüber dem tariflichen Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk von 9,31 € je Stunde[42] besteht somit eine **Lohndifferenz von rund 18 %**.

Nach der gleichen Systematik ergibt sich in der EG 2, für die ein schnellerer automatischer Stufenaufstieg gilt (vgl. Abschnitt 10.2), sodass sich bei einer durchschnittlichen jährlichen Fluktuation 61,4 % der Mitarbeiter in den höchsten Entgeltstufen (EG 5 und 6) befinden, ein durchschnittlicher Stundenlohn über alle Entgeltstufen von 14,14 €. Gegenüber dem tariflichen Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk im Tarifgebiet West besteht somit eine Lohndifferenz von 51,9 %.

Entgeltstufe in EG 1	Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen	**Stundenlohn 2014** Tarifgebiet Ost in €/ Stunde (40 Stunden/ Woche)
2	16,4 %	9,92
3	15,1 %	10,08
4	13,9 %	10,30
5	12,9 %	10,49
6	41,7 %	11,00
Gewichteter Durchschnitt		**10,52**

Abbildung 10: Anteil der Mitarbeiter in den Entgeltstufen der EG 1 – Tarifgebiet Ost

Wie die Abbildung zeigt, ergibt sich im Durchschnitt für 2014 für das Tarifgebiet Ost über alle Entgeltstufen ein Stundenlohn von 10,52 €.

Gegenüber dem tariflichen Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk von 7,96 € je Stunde[43] besteht somit eine **Lohndifferenz von rund 32 %**.

[42] Siehe Abbildung 5, S. 19.
[43] Siehe Fußnote 42.

Nach der gleichen Systematik ergibt im Tarifgebiet Ost für die EG 2 ein durchschnittlicher Stundenlohn über alle Entgeltstufen von 13,55 €, so dass gegenüber dem tariflichen Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk eine Lohndifferenz von 70,2 % besteht.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Aufwendungen für die betriebliche Altersversorgung (Zusatzversorgung) sowie die Prämien für leistungsorientierte Bezahlung gemäß § 18 Abs. 1 TVöD die Personalaufwendungen der Arbeitgeber für die Eigenreinigung signifikant erhöhen (vgl. Abschnitt 2.3 und nachfolgenden Abschnitt 4.3).[44]

Durch den Stufenaufstieg im Gefüge des TVöD relativiert sich die Wirkung der EG 1, insbesondere da sich aufgrund der langen Betriebsangehörigkeit der Mitarbeiter der Kommunen der überwiegende Anteil in den höchsten Entgeltstufen befindet.

Gegenüber dem tariflichen Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk besteht **für die EG 1** im **Tarifgebiet West eine Lohndifferenz von rund 18 %, im Tarifgebiet Ost von rund 32 %**.

Für die EG 2 beträgt die Lohndifferenz im Tarifgebiet West 51,9 % und im Tarifgebiet Ost 70,2 %.

Der Unterschied bei den reinen Lohnkosten wird noch deutlich größer durch die üblichen Leistungszulagen des TVöD.

4.3 Zusatzversorgungskasse (ZVK)

Bei Eigenreinigung entstehen zusätzliche Personalaufwendungen, weil die Beschäftigten in kommunalen Verwaltungen und Unternehmen zusätzlich zur gesetzlichen Rentenversicherung eine betriebliche Altersversorgung (Zusatzversorgung) erhalten.[45]

Die Finanzierung der Zusatzversorgung wird durch die jeweilige Zusatzversorgungskasse geregelt und erfolgt – je nach Kasse unterschiedlich – durch das Entrichten von Umlagen durch die Arbeitgeber, ggf. ergänzt durch vom Arbeitgeber aufzubringende Sanierungsgelder bzw. durch kapitalgedeckte Beiträge der Arbeitgeber. Größtenteils leisten auch die Beschäftigten Eigenbeiträge zu der Zusatzversorgung, allerdings regional in unterschiedlicher Höhe. Da die Finanzierungen der Zusatzversorgungskassen unterschiedlich geregelt sind, werden im Folgenden einzelne Beispiele aufgezeigt:

[44] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 31.

[45] Die Beschäftigten haben Anspruch auf Versicherung unter eigener Beteiligung zum Zwecke einer zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung nach § 25 TVöD auf Grundlage des Tarifvertrages über die zusätzliche Altersvorsorge der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes – Altersvorsorge-TV-Kommunal – (ATV-K) und des Tarifvertrages über die betriebliche Altersversorgung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Tarifvertrag Altersversorgung – ATV).

- In der Versorgungsanstalt Bund und Länder trägt der Arbeitgeber 6,45 % (Umlage).
- Bei den kommunalen Versorgungskassen können folgende Beispiele genannt werden:
  - In Baden-Württemberg tragen die Arbeitgeber 5,35 % Umlage, 1,7 bis 3,7 % Sanierungsgeld und 0,4 % Zusatzbeitrag. Insgesamt beträgt der Arbeitgeberanteil somit 7,45 bis 9,45 %.
  - In den rheinischen Versorgungskassen beträgt die Umlage 4,25 % des zusatzversorgungspflichtigen Entgelts. Ein pauschales Sanierungsgeld wird im Abrechnungsverband I in Höhe von 3,5 % erhoben. Zusatzbeiträge erhebt die Kasse im Abrechnungsverband II in Höhe von 4,8 %.

Die Aufwendungen für die Betriebliche Altersvorsorge (Zusatzversorgung) erhöhen somit signifikant die Personalaufwendungen der Arbeitgeber für die Eigenreinigung.[46]

Im Gebäudereiniger-Handwerk bestehen keine solchen zusätzlichen Personalaufwendungen, sondern nur die üblichen Entgeltumwandlungen im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung.

Ausgehend vom durchschnittlichen Lohnkostennachteil der EG 1 im Tarifgebiet West von 17,9 % wächst durch die Umlagen der kommunalen Arbeitgeber für den tariflichen Anspruch auf ZVK-Leistungen von ca. 6-9 % der Personalkostennachteil auf mindestens 25 %. Durch weitere Lohnnebenkosten (z.B. leistungsorientierte Bezahlung) steigt der Nachteil der Eigenreinigung beim Personalaufwand je Beschäftigtem weiter.

Selbst bei Anwendung der EG 1 TVöD auf alle Reinigungskräfte in der kommunalen Eigenreinigung besteht somit ein deutlicher Personalkostenvorteil der Fremdreinigung. Bei Anwendung der EG 2 fällt dieser sehr viel höher aus.

4.4 Altersstruktur

Das Durchschnittsalter der kommunalen Reinigungskräfte liegt in den betrachteten Kommunen bei etwa 50 Jahren. Dies ist insbesondere auf die relativ niedrige Fluktuation in der kommunalen Eigenreinigung zurückzuführen. Ein weiterer Grund ist die Tendenz der Kommunen zur Ausweitung der Fremdvergabe von Reinigungsleistungen und das damit einhergehende sozialverträgliche Auslaufen der Eigenreinigung.

	Altersdurchschnitt (Jahre)
Kommune Größenklasse 1	50,3 - 51,1
Kommune Größenklasse 2	49,0
Kommune Größenklasse 4	48,6

Abbildung 11: Altersstruktur der kommunalen Reinigungskräfte

Der Gesundheitsbericht der IKK classic, der größten Innungskrankenkasse in der gesetzlichen Krankenversicherung, beschreibt die gesundheitliche Situation der dort versicherten Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk. Das Durchschnittsalter dieser Versicherten betrug 45,3 Jahre.

[46] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 31.

Damit liegt das Durchschnittsalter der Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk unter den Mitgliedern der IKK classic um etwa 5 Jahre niedriger als in der kommunalen Eigenreinigung.[47]

4.5 Ausfallzeiten

Die Krankenquoten der kommunalen Reinigungskräfte sind zwischen den Kommunen sehr unterschiedlich. Ein Grund für eine im Vergleich mit dem privaten Gebäudereiniger-Handwerk höhere Krankenquote ist ein höheres Durchschnittsalter der Beschäftigten.

Die folgende Abbildung zeigt Krankenquoten aus Kommunen[48], in denen die krankheitsbedingten Ausfallquoten nachvollziehbar ermittelt wurden:

	Krankenquote
Kommune GK 1	21,3 %
Kommune GK 2	8,9 %
Kommune GK 2	10,1 %
Kommune GK 5	8,7 %

Abbildung 12: Krankenquoten

Wie die Abbildung zeigt, liegt die Krankenquote bei den betrachteten Kommunen zwischen 8,7 und 21,3 %.

Eine ähnliche Spannbreite der Krankenquote in der kommunalen Eigenreinigung zeigen Veröffentlichungen von kommunalen Prüforganisationen wie der GPA NRW[49] und Erkenntnisse von Organisationen wie der KGSt[50].

Im Gesundheitsbericht IKK classic wird der Krankenstand der Beschäftigten im Gebäudereiniger-Handwerk in den Jahren 2003 bis 2012 aufgeführt. Innerhalb dieses Zeitraums bewegt sich der Krankenstand zwischen 5,5 % und 6,4 %, wobei seit dem Tiefststand im Jahr 2006 mit 5,5 % ein stetiger Anstieg bis zum Höchstwert von 6,4 % im Jahr 2012 zu verzeichnen ist.

Damit liegt der Krankenstand im Gebäudereiniger-Handwerk deutlich unter der durchschnittlichen Krankenquote in der kommunalen Eigenreinigung.

Durchschnittlich höhere Ausfallzeiten in der kommunalen Eigenreinigung, unter anderem bedingt durch ein höheres Durchschnittsalter der Beschäftigten, erhöhen den Kostennachteil der Eigenreinigung beim Personalaufwand.

[47] Vgl. IKK classic, 2013, S. 11.
[48] Kommunen aus der Projekterfahrung von Rödl & Partner.
[49] Vgl. Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zur Überörtlichen Prüfung.
[50] Unveröffentlichte Berichte der KGSt mit den Ergebnissen von Vergleichsringarbeiten können bei der KGSt käuflich erworben werden. Beispielsweise Korte, R., Grossenbacher, E., Gebäudereinigung mit Kennzahlen steuern - Ergebnisse des Vergleichsrings Reinigung, KGSt, Köln, 2013.

5 REINIGUNGSEFFIZIENZ

5.1 Leistungswerte

Leistungswerte legen fest, welcher Flächenumfang von den Reinigungskräften je Stunde zu reinigen ist. Als Leistungswert wird dabei die vorgegebene Quadratmeteranzahl bezeichnet, die pro Stunde von einer Reinigungskraft mit entsprechendem Reinigungsgerät gereinigt werden soll.

Die Höhe der Leistungswerte wird von verschiedenen Faktoren teilweise erheblich beeinflusst. Dazu gehören:

- Beschaffenheitund Ausstattung der Räume, Bodenbelag, bauliche Zustand und Alter des Gebäudes
- die Art und Häufigkeit der Nutzung der Räume,
- das Reinigungsintervall,
- Ausbildung bzw. Schulung des Personals,
- Rüst-/Wegezeiten,
- Maschinen- bzw. Geräteeinsatz,
- Reinigungstechnik (z.B. leistungsfähige Reinigungschemie),
- Reinigungsmethodik,
- Leistungsumfang,
- Qualitätsanspruch,
- Hygieneanspruch.

Diese Faktoren wirken sich in unterschiedlichem Ausmaß auf den jeweiligen Leistungswert in den verschiedenen Räumlichkeiten einer Kommune aus. Auch deshalb kann es in den Kommunen zu großen Unterschieden bei den Leistungswerten kommen.

Eine allgemeinverbindliche Regel für die Bestimmung von Leistungswerten liegt nicht vor, so dass sie objektspezifisch unter Berücksichtigung der verschiedenen Faktoren berechnet werden müssen. Oftmals werden hierzu Begehungen vor Ort vorgenommen.

Im Folgenden werden in der Praxis angewendete Leistungswerte in Eigen- und Fremdreinigung gegenübergestellt.

Das dabei teilweise mit aufgeführte Reinigungsintervall bezeichnet die Häufigkeit, mit der ein Raum gereinigt werden soll, dies wird meist je Woche angegeben.

a) Vergleich von Leistungsanforderungen Kommune Größenklasse 1

In einer Kommune der Größenklasse 1 konnte ein direkter Vergleich zwischen den in der Eigenreinigung angesetzten Leistungswerten, die mit der Personalvertretung abgestimmt worden waren, und den infolge einer Ausschreibung angebotenen Werten eines privaten Dienstleisters erfolgen:

Raumart	Eigenreinigung (m²/h)	Fremdreinigung (m²/h)
Leistungswert Klassenräume	180	265
Leistungswert Büroräume	190	255

Abbildung 13: Leistungswerte: Vergleich Kommunale Vorgaben und Ergebnisse einer Ausschreibung

Aus der obigen Abbildung ist erkennbar, dass die Leistungswerte für die Objekte zwischen kommunaler Eigenreinigung und einem privaten Dienstleister in dieser Kommune erheblich differieren.

b) Reinigung Schulgebäude

Im Folgenden werden Leistungswerte aus verschiedenen Kommunen für die Reinigung von Klassenräumen dargestellt.

Die Leistungswerte für die Schulgebäude in der Eigenreinigung sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

Eigenreinigung Klassenräume				
	Kommune GK 1	Kommune GK 4	Kommune GK 4	Kommune GK 5
Intervall (wöchentlich)	2,5	2,5	2,5	2,5
Leistungswert (qm/Std.)	180	180-260	225	225

Abbildung 14: Leistungswerte: Eigenreinigung Klassenräume

In der Eigenreinigung bestehen zwischen den Kommunen Unterschiede, welche mit den oben genannten Faktoren zusammenhängen können. Der Leistungswert liegt zwischen 180 und 260 m² pro Stunde.

Für die Fremdreinigung von Schulgebäuden sind in den Kommunen durch die Fremddienstleister folgende Leistungswerte zu finden. Aufgenommen wurden außerdem Empfehlungen für Leistungswerte der GPA NRW.[51]

Fremdreinigung Klassenräume (Vorgaben)						
	GPA NRW[52]	Kommune GK 1	Kommune GK 3	Kommune GK 3	Kommune GK 5	Kommune GK 5
Intervall (wöchentlich)	2,5	2,5	3	2,5	2	2,5
Leistungswert (qm/Std.)	200-260	180	150-200	280-295	230-250	277

Abbildung 15: Leistungswerte: Fremdreinigung Klassenräume

[51] Weitere Hinweise finden sich in den Veröffentlichungen des BIV: Leistungskennziffern im Gebäudereiniger-Handwerk, 2010.

[52] Empfehlungen in den Berichten der Gemeindeprüfungsanstalt NRW

Bei Betrachtung der beiden vorherigen Abbildungen wird deutlich, dass die Leistungswerte in der Fremdreinigung in der Regel höher sind als bei der Eigenreinigung.

Private Reinigungsfirmen erreichen somit regelmäßig höhere Leistungswerte als die kommunale Eigenreinigung und damit niedrigere Kosten.

c) Reinigung Verwaltungsgebäude

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Leistungswerten für Verwaltungsgebäude. Während in der Eigenreinigung vieler Kommunen Leistungswerte für Büroräume von 180-230 m² je Stunde üblich sind, werden in der Fremdreinigung in der Regel Werte zwischen 220 und 300 m² je Stunde erreicht.

Insgesamt werden in der Praxis von Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks im Durchschnitt höhere Leistungswerte angesetzt als in der kommunalen Eigenreinigung.

Zwar ist zu beobachten, dass viele Kommunen die Leistungswerte in der Eigenreinigung denen privater Dienstleister angenähert haben, dennoch erreichen im Schnitt private Betriebe höhere Werte. In diesem Sinne äußern sich auch die GPA[53], der Bayrischer Kommunaler Prüfungsverband (BKPV)[54] sowie die KGSt[55].

Auch andere Studien führen als einen Grund für die kostengünstigere Fremdreinigung die höheren Leistungsanforderungen im privaten Reinigungsgewerbe gegenüber der öffentlichen Verwaltung an.[56] Ein weiterer wesentlicher Grund für die im Durchschnitt höheren Leistungswerte in der Fremdreinigung ist darin zu sehen, dass private Dienstleister in der Regel mehr bzw. leistungsfähigere Reinigungsgeräte sowie modernere Reinigungsmethoden einsetzen, durch die im Schnitt höhere Leistungswerte realisiert werden können, ohne die körperliche Leistungsfähigkeit der Reinigungskräfte zu überfordern.

Die empirisch bei den Kommunen zu ermittelnden Leistungswerte der Eigenreinigung liegen durchschnittlich signifikant unter den Leistungswerten der Fremdreinigung. Ein wesentlicher Grund hierfür ist neben den starren Mitbestimmungsrechten des Personalrates im öffentlichen Dienst der stärkere Einsatz leistungsfähiger Reinigungsgeräte sowie moderner Reinigungsmethoden im privaten Gebäudereiniger-Handwerk.

5.2 Geräteeinsatz

Ein wesentlicher Faktor für die Effizienz in der Gebäudereinigung ist der Einsatz von Reinigungsgeräten und -maschinen.

Mit dem Einsatz moderner Arbeitsmaterialien kann ein quantitativ wie qualitativ signifikant höheres Reinigungsergebnis erzielt werden als mit herkömmlichen Reinigungsmitteln und -geräten. In einem modernen Gebäudereinigungsbetrieb ist daher ein einheitlich hoher Standard in der Materialausstattung üblich, der den Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie ökologischen Anforderungen entspricht.

---

[53] Vgl. Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zur Überörtlichen Prüfung, beispielsweise Überörtliche Prüfung der Stadt Gelsenkirchen in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 32, Überörtliche Prüfung der Stadt Paderborn von Juni 2009 bis Februar 2010, Gw – 32, Überörtliche Prüfung der Stadt Schwerte von Dezember 2007 bis Juni 2008, Gw – 35, Überörtliche Prüfung der Stadt Ennepetal von April bis Juni 2008, Gw – 32f, Gw – 39.

[54] Vgl. Hiebel, 2003, S. 32.

[55] Unveröffentlichte Berichte der KGSt mit den Ergebnissen von Vergleichsringarbeiten können bei der KGSt käuflich erworben werden. Beispielsweise KGSt-Umfrageergebnisse zur kommunalen Gebäudereinigung, KGSt, Köln, 2011.

[56] Vgl. Hiebel, 2003, S. 28.

Neben den qualitativen Vorzügen hinsichtlich des durch die Reinigung erreichten Hygienestandards bieten derartige Standardisierungen den Vorteil, den Aufwand für die Einarbeitung von Mitarbeitern in anderen Objekten beispielsweise zu Vertretungszwecken zu senken, wenn überall die gleichen Arbeitsmaterialien und Reinigungstechniken eingesetzt werden.

Neben modernen Reinigungsgeräten bietet der Einsatz von Reinigungsmaschinen wie etwa Fußbodenreinigungsmaschinen, Kehrsaugmaschinen und Scheuersaugmaschinen auf dafür geeigneten Flächen wie Fluren, Foyers, (Sport-)Hallen etc. die Möglichkeit, die manuelle Reinigung auf ein Minimum zu reduzieren. Mit diesen Geräten sind deutlich höhere Leistungswerte als in der manuellen Reinigung möglich, sodass die Reinigungseffizienz gesteigert werden kann.

Im Vergleich zur Fremdreinigung ist bei der kommunalen Eigenreinigung zu beobachten, dass neue Reinigungsgeräte und -techniken bei den meisten Kommunen erst in Reaktion auf Entwicklungen im privaten Reinigungshandwerk eingeführt werden. Eine innovative Vorreiterrolle lässt sich in dieser Hinsicht bei der Eigenreinigung nicht beobachten.

Kommunen tun sich mitunter schwer bei der Einführung derartiger Neuerungen. Grund hierfür ist zum einen der Investitionsaufwand, der gerade bei Eigenreinigungen innerhalb der Kernverwaltung, d.h. im städtischen Haushalt, nicht immer in den Haushaltsplanungen Berücksichtigung findet.

Zum anderen besteht in der kommunalen Eigenreinigung mitunter ein Widerstand auf Seiten der Beschäftigten gegen Veränderungen, der auch die Einführung neuer Reinigungsgeräte und -maschinen erschwert.[57]

Schließlich können Unternehmen des privaten Gebäudereiniger-Handwerks Vorteile beim Einkauf gegenüber der kommunalen Eigenreinigung durch höhere Beschaffungsmengen erzielen.

5.3 Reinigungstechnik

Im engen Zusammenhang mit dem Einsatz von Reinigungsgeräten steht der Einsatz moderner Reinigungstechniken. So sind z.B. mit dem Einsatz von Mikrofasertüchern und moderner Reinigungsmittel auch neue Reinigungstechniken verbunden, die eine effizientere Reinigung erlauben als beispielsweise die traditionelle Nassreinigung.

In der kommunalen Eigenreinigung ist zu beobachten, dass derartige Neuerungen nicht flächendeckend etabliert sind.

5.4 Reinigungsorganisation

5.4.1 Reinigungsmanagement

Ein professionelles Reinigungsmanagement ist eine fundamentale Voraussetzung für eine hohe Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung, sowohl für das private Gebäudereiniger-Handwerk als auch für die kommunale Eigenreinigung.

Dies betrifft zum einen die kaufmännische Steuerung des Reinigungsbetriebes, zum anderen die Personaleinsatzsteuerung und Qualitätskontrolle. Letztere wird in der Regel durch Objektverantwortliche wahrgenommen, die für einen bestimmten Teil der Reinigungsobjekte des Betriebes zuständig sind.

Festzuhalten bleibt, dass ein großer Teil der Kommunen erhebliche Schwierigkeiten hat, ein professionelles Reinigungsmanagement für die kommunale Eigenreinigung aufzu-

[57] Vgl. Gather, Gerhard, Schroth, Schürmann, Vergeben und vergessen?, 2005, S.72f.

bauen bzw. wirtschaftlich zu betreiben.[58] Eigenreinigungsbetriebe sehen sich dem Personalrisiko für das Reinigungsmanagement ausgesetzt, d.h. der Schwierigkeit, bei Urlaub oder Krankheit eine fachlich adäquate Vertretung vorzuhalten. Dies gelingt meist nur auf Kosten der Wirtschaftlichkeit. Ebenso besteht die Schwierigkeit, nicht nur die Personalkapazität der Reinigungskräfte, sondern auch des Reinigungsmanagements auf schwankende Arbeitsmengen anzupassen, beispielsweise bei Abgabe von Gebäude- und damit Reinigungsfläche z.B. durch Aufgabe von Schulstandorten, Verkauf von Gebäuden etc.

Diese betriebswirtschaftlichen Schwierigkeiten werden in der Eigenreinigung oftmals deshalb nicht thematisiert, weil keine echte Vollkostenrechnung vorgenommen wird, so dass Kosten insbesondere für Positionen wie Overhead, Fuhrpark und Fortbildung, teilweise aber auch für Reinigungsgeräte und -mittel nicht bzw. nicht vollständig abgebildet werden.

5.4.2 Personalsteuerung

Für die Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung ist vor allem die Steuerung des Personaleinsatzes entscheidend, da die Personalaufwendungen den maßgeblichen Kostenblock in der Gebäudereinigung darstellen.

Für Unternehmen des Gebäudereiniger-Handwerks ist daher eine gezielte Steuerung ihrer Mitarbeiter entscheidend, um die im Wettbewerb kalkulierten Stundensätze tatsächlich realisieren zu können, ohne die geforderten Qualitätsniveaus zu unterschreiten. Daher arbeiten private Reinigungsunternehmen in der Regel mit Objektverantwortlichen, welche die Mitarbeiter für einen bestimmten Teil der Reinigungsobjekte des Betriebes steuern und die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Reinigungsergebnisse kontrollieren. Auf diese Weise wird eine enge Führung der Mitarbeiter erreicht, d.h. es findet eine regelmäßige Überprüfung durch einen fachlich geschulten Mitarbeiter statt.

In der kommunalen Eigenreinigung ist eine derartig enge Führung der Mitarbeiter nicht die Regel. Üblich ist ein eigenständiges Arbeiten der Reinigungskräfte.

Auch nach Einschätzung kommunaler Prüforganisationen erfolgt die Steuerung der Reinigungskräfte bei privaten Reinigungsunternehmen effizienter und kostengünstiger als in der Praxis der kommunalen Eigenreinigung.[59] Gerade weil Kommunen auch aufgrund ihrer Rahmenbedingungen Probleme bei der Personalsteuerung haben können, bietet Fremdreinigung die Möglichkeit, die Personalsteuerung auszulagern.

Die höhere Produktivität der Fremdreinigung beruht insbesondere auf einem stärkeren Einsatz moderner Reinigungsgeräte und Reinigungsmethoden. In der Eigenreinigung werden Innovationen des Gebäudereiniger-Handwerk meist erst zeitversetzt und nur teilweise eingeführt.

Nachteile der Eigenreinigung zeigen sich zudem bei Reinigungsmanagement und Personalsteuerung, welche sowohl durch die im Schnitt geringere Betriebsgröße der kommunalen Eigenreinigung als auch die geringere Professionalität des Managements bedingt sind.

Viele betriebswirtschaftliche Schwierigkeiten der Eigenreinigung werden meist nicht thematisiert, weil keine echte Vollkostenrechnung vorgenommen wird. Damit werden Kostenpositionen wie Overhead, Fuhrpark und Fortbildung nicht vollständig abgebildet.

[58] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 30.
[59] Siehe Fußnote 58.

6 REINIGUNGSQUALITÄT

6.1 Wahrnehmung und Wirklichkeit

Ein Argument, welches in der Diskussion für die kommunale Eigenreinigung vorgebracht wird, ist die angeblich bessere Qualität der Reinigungsergebnisse in der Eigenreinigung.

Insgesamt lässt sich jedoch bezüglich der Reinigungsqualität ein qualitativer Vorteil der Eigenreinigung objektiv nicht feststellen. In diesem Sinne äußern sich auch GPA NRW[60] und KGSt[61]. Das Vorurteil eines qualitativen Nachteils der Fremdreinigung konnte in Projekten zu Qualitäts- und Kostenvergleichen von Eigen- und Fremdreinigung dezidiert widerlegt werden.[62]

Wahrgenommene Vorteile der Eigenreinigung beruhen oft auf subjektiven Urteilen, mitunter auch auf Veränderungen bei der Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung, etwa wenn die Kommunen zwecks Erzielung zusätzlicher Einsparungen parallel zum Umstellungsprozess die Reinigungszyklen verringern.

In solchen Fällen werden teilweise von Nutzern und Kommunalpolitik die Auswirkungen einer Umstellung des Reinigungsturnus beispielsweise bei Klassenräumen von einem täglichen auf einen zweitägigen der Fremdreinigung zugeschrieben, obgleich der Reinigungsturnus völlig unabhängig von der Reinigungsform zu betrachten ist.

Durch eine professionelle Gestaltung der Ausschreibung haben die Kommunen bei der Vergabe der Reinigungsleistungen die Möglichkeit, schon in der Vergabe die Reinigungsqualität zu beeinflussen sowie die Sanktionierung einer Verfehlung des vertraglichen vereinbarten Reinigungsstandards vorzusehen.[63]

Der prinzipielle Unterschied zwischen Eigen- und Fremdreinigung besteht damit in der Möglichkeit der Kommunen, Minderleistungen in der Fremdreinigung unmittelbar zu sanktionieren und somit auf eine Erfüllung der vertraglich vereinbarten Reinigungsstandards hinzuwirken, bis hin zur Kündigung eines Vertrages und Beauftragung anderer Dienstleister.[64]

6.2 Qualitätsmanagement

Unter Qualitätsmanagement in der Gebäudereinigung sind sämtliche Aktivitäten zu verstehen, die dazu beitragen, ein angestrebtes Qualitätsniveau insbesondere in Form einer definierten Reinigungsqualität zu erreichen. Dies reicht von der Überprüfung der Reinigungsergebnisse über die Ermittlung der Kundenzufriedenheit und ein Beschwerdemanagement, die Bewertung der Reinigungskräfte und sonstiger Serviceleistungen der Reinigungsbetriebe bis hin zur Personalentwicklung, um über Schulungen und Fortbildungen bessere Leistungen zu erreichen.

Das Erfordernis eines Qualitätsmanagements besteht für die Kommunen bei Eigen- wie bei Fremdreinigung. Allerdings sind die Anforderungen und der Personalbedarf für das Qualitätsmanagement in der Eigenreinigung deutlich höher als bei der Fremdreinigung, bei der auch diese Aufgabe zu großen Teilen auf die externen Dienstleister verlagert ist. So ist die

---

[60] Vgl. Berichte der Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen zur Überörtlichen Prüfung, beispielsweise Überörtliche Prüfung der Stadt Paderborn von Juni 2009 bis Februar 2010, Gw – 22 sowie Überörtliche Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland 2007 bis 2009, S. 220.

[61] Unveröffentlichte Berichte der KGSt mit den Ergebnissen von Vergleichsringarbeiten können bei der KGSt käuflich erworben werden. Beispielsweise KGSt-Umfrageergebnisse zur kommunalen Gebäudereinigung, KGSt, Köln, 2011.

[62] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein, Überörtliche Prüfung der Stadt Ennepetal von April bis Juni 2008, Gw – 29.

[63] Vgl. Rechnungshof Rheinland-Pfalz, 2012, S. 41.

[64] Vgl. Hiebel, 2003, S. 33.

relativ personalintensive Objektbetreuung, d.h. neben der Personalsteuerung auch die Qualitätskontrolle für einzelne Reinigungsobjekte, stets Bestandteil der ausgeschriebenen Leistungsverzeichnisse und damit in den Fremdreinigungskosten schon enthalten.

Bei Fremdreinigung kann sich das Qualitätsmanagement der Kommunen daher auf stichprobenartige Kontrollen beschränken und ansonsten auf ein Beschwerdemanagement, d.h. die Sammlung und Auswertung von Beschwerden der Gebäudenutzer sowie die Überprüfung der Beschwerden und ggf. die Sanktionierung von Minderleistungen, konzentrieren. Das Qualitätsmanagement ist nicht für den operativen Umgang mit Minderleistungen verantwortlich, sondern lediglich dafür, diese gegenüber dem externen Dienstleister anzuzeigen und auf Behebung hinzuwirken bzw. im Vertrag vorgesehene Sanktionen zu verhängen.

In der Fremdreinigung ist das Qualitätsmanagement des Dienstleisters im Preis enthalten. Wenn eine Kommune Wert auf die Qualität der Reinigungsleistungen legt, muss sie auch bei Eigenreinigung ein Qualitätsmanagement etablieren. Das Qualitätsmanagement muss dann die objektbezogene Qualitätskontrolle vornehmen bzw. organisieren und zudem operativ auf Minderleistungen reagieren. Dabei sind zum einen die Ursachen der Minderleistung zu identifizieren, zum anderen ist mit ihnen umzugehen, beispielsweise mit der Überprüfung von Leistungswerten und Reinigungsintervallen oder der Leistungsfähigkeit der Reinigungskräfte. Damit ergibt sich bei Eigenreinigung ein höherer Personalbedarf für das Qualitätsmanagement. Gerade bei kleineren Kommunen resultiert daraus ein überproportionaler Aufwand, der mit Kostennachteilen verbunden ist.

Objektiv betrachtet bestehen zwischen Eigen- und Fremdreinigung keine Unterschiede bei der Reinigungsqualität.

Mit der Fremdreinigung können die Kommunen sämtliche Herausforderungen des Qualitätsmanagements weitgehend auf die Dienstleister verlagern. Zudem verfügen sie ihnen gegenüber über Sanktionsmöglichkeiten bei Minderleistungen, die in der Eigenreinigung nicht bestehen.

7 STEUERLICHE AUSWIRKUNGEN DER FREMDVERGABE DER KOMMUNALEN GEBÄUDEREINIGUNG

Die Fremdreinigung als Dienstleistung eines externen Reinigungsunternehmens für eine Kommune unterliegt der Umsatzsteuer. Dies führt für die Fremdreinigung zu zusätzlichen Kosten in Höhe der Umsatzsteuer von derzeit 19 %, welche auf das Nettoangebot eines privaten Reinigungsunternehmens aufgeschlagen wird.

Da die privatwirtschaftlichen Reinigungsunternehmen vorsteuerabzugsberechtigt sind und somit einen Umsatzsteuerabzug bei eingekauften Reinigungsmitteln, Reinigungsgeräten und ähnlichen Kostenpositionen vornehmen können, während der kommunalen Eigenreinigung ein solcher Vorsteuerabzug nicht möglich ist, besteht eine Mehrbelastung durch Umsatzsteuer nur beim Personalaufwand der Reinigungsunternehmen. Damit verringert sich die Mehrbelastung der Fremdreinigung gegenüber der Eigenreinigung durch die Umsatzsteuer auf etwa 16 %.

Die Umsatzsteuer ist ein Bestandteil im Angebotspreis eines privatwirtschaftlichen Unternehmens. Somit ist nicht die Einzelkomponente Umsatzsteuer vergaberelevant, sondern der resultierende Gesamtpreis. Der Vergleich der Gesamtkosten von Eigen- und Fremdreinigung zeigt, dass die Fremdreinigung den Kostennachteil der Umsatzsteuerbelastung durch höhere Effizienz deutlich überkompensieren kann.[65]

In einer volkswirtschaftlichen Perspektive ist zudem zu berücksichtigen, dass ein signifikanter Teil der Aufwendungen der Kommunen für Fremdreinigung insbesondere in Form von Umsatz-, Gewerbe- und Körperschaftssteuerzahlungen zurück in öffentliche Kassen fließt.

Den Kostennachteil der Umsatzsteuerbelastung kann die Fremdreinigung durch eine gegenüber der Eigenreinigung höhere Produktivität deutlich überkompensieren. In einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung profitieren zudem die öffentlichen Kassen von Steuerzahlungen des Gebäudereiniger-Handwerks.

[65] Vgl. beispielsweise Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 31.

8 ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG

Die Gebäudereinigung ist keine hoheitliche Aufgabe und gehört damit nicht zum Kerngeschäft einer Kommune.[66] Auch unter Berücksichtigung von Maßnahmen zur Optimierung der Eigenreinigung und zwischenzeitlich eingetretenen tariflichen Änderungen im öffentlichen Dienst mit der Einführung einer speziellen Niedriglohngruppe ist die Konkurrenzfähigkeit der Eigenreinigung aus verschiedenen Gründen nicht gegeben:[67]

Personalaufwand:

- Die tarifliche Wettbewerbsfähigkeit der Eigenreinigung verbessert sich zwar, wenn neu eingestellte Reinigungskräfte in der EG 1 TVöD eingruppiert werden. Eine annähernd tarifliche Konkurrenzfähigkeit ist jedoch selbst bei Eingruppierung in EG 1 lediglich in den ersten Stufen gegeben. In einer bezüglich der Betriebsangehörigkeit durchschnittlichen Belegschaft liegen bereits die Stundenlöhne um rund 18 % im Tarifgebiet West und um rund 32 % im Tarifgebiet Ost über dem Mindestlohn im Gebäudereiniger-Handwerk.
- Höhere Lohnnebenkosten der Eigenreinigung, die unter anderem durch Umlagen zu Zusatzversorgungskassen (ZVK) von 6-9 %[68] sowie durch Prämien für leistungsorientierte Bezahlung (LoB) bedingt sind, vergrößern den Personalkostennachteil der Eigenreinigung erheblich.
- Bei der Eigenreinigung liegt das Krankheits- und Ausfallrisiko auf Seiten der Kommune. Mit einer im Durchschnitt gegenüber der Fremdreinigung höheren Ausfallquote steigt der Unterschied bei den Lohnstückkosten gegenüber dem tariflichen Unterschied der reinen Lohnkosten weiter an.

Effizienz:

- Die geringere Effizienz der Eigenreinigung beruht unter anderem auf einem Rückstand gegenüber dem Gebäudereiniger-Handwerk beim Einsatz leistungsfähiger Reinigungsgeräte und moderner Reinigungstechnik. Dies drückt sich auch in durchschnittlich niedrigeren Leistungswerten der Eigenreinigung aus.
- Der Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand in der Eigenreinigung (Personalverwaltung, Einkauf, Lagerhaltung, Arbeitsschutz) ist in der Regel höher als der interne Transaktionsaufwand bei der Fremdreinigung, unter anderem bedingt durch die Unterschiede in der Betriebsgröße zwischen kommunaler Eigenreinigung und privatem Gebäudereiniger-Handwerk.
- Durch den Wettbewerb im Gebäudereiniger-Handwerk sind die Unternehmen ständig gezwungen, Kostendisziplin zu bewahren und die Effizienz ihrer Leistungen kontinuierlich zu verbessern. Die erzielten Optimierungseffekte kommen über regelmäßige Ausschreibungen unmittelbar den öffentlichen Auftraggebern zugute. Dagegen können Effizienzgewinne in der Eigenreinigung aufgrund der eingeschränkten Personalflexibilität nur langsam realisiert werden.

Wirtschaftlichkeit:

- Die höhere Produktivität und die damit einhergehenden niedrigeren Lohnstückkosten der Fremdreinigung schlagen sich trotz deren Umsatzsteuerbelastung in deutlich geringeren Reinigungsaufwendungen gegenüber der Eigenreinigung nieder.

---

[66] So auch Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen, Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008, Gw – 30.
[67] Vgl. ebd., Gw – 30f.
[68] Siehe Abschnitt 4.3„Zusatzversorgungskasse (ZVK)“.

Neben den Kostenvorteilen weist die Fremdreinigung für die Kommunen verschiedene **Steuerungsvorteile** gegenüber der Eigenreinigung auf:

- Die Auslagerung von Reinigungsleistungen auf private Reinigungsdienstleister hat für die Kommunen den Vorteil, **Planungssicherheit** bezüglich der anfallenden Kosten und der Qualität der vergebenen Reinigungsleistungen zu erzielen. Während die Kosten der Fremdreinigung transparent und die zu erbringenden Leistungen inklusive der Qualität vertraglich klar geregelt sind, müssen Kostensteigerungen der Eigenreinigung vom kommunalen Haushalt getragen und Qualitätsprobleme der Eigenreinigung durch das eigene Reinigungsmanagement gelöst werden. Sowohl hinsichtlich der Kosten als auch der Reinigungsqualität liegt somit das Risiko bei der Eigenreinigung auf Seiten der Kommunen, wogegen sie es mit der Fremdvergabe an private Reinigungsdienstleister auslagern.
- Gleichzeitig besteht für die Kommunen durch die Fremdvergabe eine wesentlich höhere **Flexibilität** gegenüber der Eigenreinigung, indem beispielsweise auf Mehr- und Minderbedarf kurzfristig reagiert werden kann. Auf diese Weise nutzen sie die wirtschaftlichen Vorteile einer arbeitsteiligen Organisation der Leistungserbringung, d.h. der Konzentration auf Kernkompetenzen.
- Über regelmäßige Neuausschreibung und -vergabe besteht für die Kommunen bei der Fremdreinigung die Möglichkeit, sowohl die Reinigungsstandards als auch das Preis-Leistungsverhältnis neu zu gestalten und damit flexibel auf Veränderungen zu reagieren. Es besteht damit ein **Dispositionsspielraum**, der in der Eigenreinigung aufgrund des schwer veränderlichen Personalbestandes kaum besteht.
- Die eingeschränkte Personalflexibilität der Eigenreinigung beschränkt auch die Möglichkeit, Rationalisierungseffekte umzusetzen. Damit besteht in der Eigenreinigung ein geringerer **Steuerungsspielraum** hinsichtlich der Effizienz der Reinigungsleistungen. Bei Fremdreinigung dagegen können die Kommunen über regelmäßige Neuausschreibungen Rationalisierungseffekte im Gebäudereiniger-Handwerk unmittelbar nutzen und damit niedrigere Reinigungsaufwendungen erzielen.
- Bei der **Qualität der Reinigung** bestehen objektiv keine Unterschiede zwischen Fremd- und Eigenreinigung, was auch Ergebnisse von Prüforganisationen wie der GPA NRWund der KGSt zeigen. Bei Fremdreinigung bestehen klare vertragliche Regelungen, deren Nichteinhaltung von den Kommunen wirksam sanktioniert werden kann. Derartige Sanktionsmöglichkeiten stehen bei Eigenreinigung nicht zur Verfügung. Zudem zeigen Erfahrungen vieler Kommunen, dass bei einem professionellen Reinigungsmanagement über Vertragsgestaltung und Qualitätsmanagement dauerhaft keine Probleme aus der Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung auftreten.
- Hinsichtlich der **sozialen Absicherung** gelten für alle Mitarbeiter einschließlich der geringfügig Beschäftigten im privaten Gebäudereiniger-Handwerk Branchenmindestlöhne, allgemeinverbindliche und staatlich kontrollierte Tarifverträge und sämtliche gesetzlichen Regelungen wie Kündigungsschutz, Entgeltfortzahlung etc.

Insgesamt führt die Vergabe von Gebäudereinigungsleistungen an externe Dienstleister bei gleicher Qualität und besseren Steuerungsmöglichkeiten zu signifikant niedrigeren Reinigungsaufwendungen als in der Eigenreinigung und bietet damit die Möglichkeit, den kommunalen Haushalt zu entlasten.

9 POLITISCHER DISKURS – VORURTEILE UND FAKTEN

Die vorliegende Studie zeigt deutlich die wirtschaftlichen Vorteile der Fremdreinigung. Im politischen Diskussionsprozess bestehen gleichwohl häufig Vorbehalte gegen Fremdreinigung. Diese liegen meist in Vorurteilen bzw. Gerüchten begründet in Form von

(1) vergleichbarer Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung bei Nutzung der EG 1,

(2) Vorteilen der Eigenreinigung bei der Reinigungsqualität und

(3) sozialen Nachteilen für die Mitarbeiter der Fremdreinigung.

(1) Vorurteil: Von Befürwortern der Eigenreinigung wird behauptet, dass mit der Nutzung der EG 1 TVöD die Eigenreinigung mindestens so wirtschaftlich sein kann wie die Fremdreinigung. Letztlich gehen die Vertreter dieser These davon aus, dass die Fremdreinigung den Nachteil der Umsatzsteuerbelastung gegenüber der Eigenreinigung nicht durch einen entsprechend höheren Effizienzvorteil (über)kompensieren kann.

Fakten: Mit der EG 1 TVöD besteht aufgrund des Stufenaufstiegs im Durchschnitt einer Belegschaft ein Lohnkostennachteil der Eigenreinigung von 18 %. Durch Umlagen für die zusätzliche Altersversorgung nach § 25 TVöD (ZVK) von ca. 6-9 % steigt dieser auf mindestens 25 %. Schon der Personalkostenvorteil der Fremdreinigung kompensiert somit deren Umsatzsteuerbelastung. Durch weitere Lohnnebenkosten und die niedrigere Produktivität der Eigenreinigung steigen die Kostenvorteile der Fremdreinigung weiter. Die empirischen Ergebnisse belegen dies (vgl. Abschnitte 2, 4 und 5).

Vertreter eines Wirtschaftlichkeitsvorteils der Eigenreinigung tendieren zudem dazu, in Wirtschaftlichkeitsberechnungen keine Vollkostenrechnung vorzunehmen und insbesondere die zusätzlichen Kostenfaktoren wie Sachkosten, Investitionen, Overhead und Managementkosten zu vernachlässigen bzw. gar nicht anzusetzen. Transparente und verlässliche Entscheidungsgrundlagen fehlen somit. Dabei sollte seitens der Politik stets eine Vollkostenrechnung für die Eigenreinigung eingefordert werden (vgl. Abschnitt 2.3).

(2) Vorurteil: Hinsichtlich der Frage der Qualität von Eigen- und Fremdreinigung werden verbreitet Qualitätsvorteile der Eigenreinigung angeführt.

Fakten: Objektiv lassen sich keine Unterschiede in der Qualität bei Eigen- und Fremdreinigung feststellen. Dies zeigen auch Studien verschiedener kommunaler Prüforganisationen wie GPA und KGSt. Zudem kann durch die professionelle Gestaltung der Vergabe eine gleichbleibende Qualität sichergestellt werden.

In der Regel vermischt der Diskussionsprozess die Frage von Eigen- oder Fremdreinigung mit der Festlegung von Reinigungszyklen und Leistungswerten. Dies geschieht insbesondere, wenn zwecks Realisierung zusätzlicher Kosteneinsparungen bei der Umstellung von Eigenreinigung auf Fremdreinigung z.B. längere Reinigungszyklen festgelegt werden.

Bei gleichen Stundenansätzen erreicht die Fremdreinigung mindestens die gleiche Reinigungsqualität wie die Eigenreinigung (vgl. Abschnitt 6).

(3) Vorurteil: Die Mitarbeiter im Gebäudereiniger-Handwerk sind sozial weniger abgesichert als in der kommunalen Eigenreinigung.

Fakten: Das Gebäudereiniger-Handwerk unterliegt mit allen Mitarbeitern, also auch den geringfügig Beschäftigten, allen arbeitsrechtlichen gesetzlichen Vorgaben. Hinzu kommen tarifliche Branchenmindestlöhne sowie ein allgemeinverbindlicher Rahmentarifvertrag, der unter anderem 28-30 Tage Urlaub, Erschwernis- und Zeitzuschläge, usw. vorschreibt. Mit der Aufnahme des Gebäudereiniger-Handwerks in das Arbeitnehmerentsendegesetz wird die Einhaltung dieser Vorschriften staatlich durch den Zoll kontrolliert (vgl. Abschnitt 3.2).

10 ANHANG

10.1 Entgeltstrukturen und Eigenreinigungskosten

	Jahreskosten Eigenreinigung[69] in € / m²	Anteil EG 1	Anteil EG 2	Anteil EG 2ü	Anteil EG 5
Kommune GK 1	17,05	-	-	97,4 %	2,6 %
Kommune GK 3	26,36	-	100 %	-	-
Kommune GK 4	19,99	-	98,5 %	1,5 %	-
Kommune GK 4	15,12	59,8 %	40,2 %	-	-
Kommune GK 5	10,02	92,9 %	7,1 %	-	-
Kommune GK 5	22,49	-	98,1 %	1,9 %	-

Abbildung 16: Entgeltstrukturen und Eigenreinigungskosten

Aus der Abbildung wird deutlich, dass sich die Eigenreinigungskosten in den Kommunen unterschiedlicher Größenklassen stark unterscheiden.

Auch bei einem Vergleich der Reinigungskosten zwischen Kommunen gleicher Größenklasse sind deutliche Unterschiede bei den Kosten zu beobachten, ebenso ein deutlicher Unterschied der Beschäftigungsanteile in EG 1 und EG 2. Kommunen, deren Reinigungskräfte größtenteils in EG 1 beschäftigt sind, erreichen niedrigere Kosten je m² Reinigungsfläche.

Einzige Ausnahme bildet hier die Kommune der Größenklasse 1, die trotz höherer Einstufung der Mitarbeiter in die Entgeltgruppen EG 2ü und EG5 relativ niedrige Kosten je m² erreicht. Dies ist vor allem auf den Größenvorteil dieser Kommune mit sehr vielen großen Gebäuden, die besonders effizient gereinigt werden können, sowie einem hohen Anteil von reinigungsgünstigen Flächen wie beispielsweise Sporthallen zurückzuführen, d.h. dass in diesem Fall der Vergleich mit den übrigen betrachteten Kommunen durch eine andere Gebäude- bzw. Flächenstruktur verzerrt wird.

10.2 Stufenaufstieg

Gemäß TVöD steigen die Mitarbeiter im öffentlichen Dienst mit zunehmender Betriebsangehörigkeit in höhere Stufen auf, zudem ist ein leistungsabhängiger vorzeitiger Stufenaufstieg möglich[70]. Daher werden in den folgenden Tabellen die Tariflöhne für die EG 1 und EG 2 TVöD für alle Entgeltstufen dargestellt.

[69] Jahreskosten Boden-/ Unterhaltsreinigung in € je m² Boden-/ Unterhaltsreinigungsreinigungsfläche.

[70] In EG 1 erfolgt die Einstellung bereits in Stufe 2, nach jeweils 4 Jahren erfolgt der Aufstieg in die nächsthöhere Stufe, sodass im 17. Jahr der Betriebsangehörigkeit die Stufe 6 erreicht wird. In allen anderen Entgeltgruppen erfolgt die Einstellung in Stufe 1. Die Stufe 2 wird nach einem Jahr in Stufe 1 erreicht, Stufe 3 nach zwei Jahren in Stufe 2, Stufe 4 nach drei Jahren in Stufe 3, Stufe 5 nach vier Jahren in Stufe 4 und Stufe 6 nach fünf Jahren in Stufe 5. Nach insgesamt 15 Jahren Betriebsangehörigkeit wird somit Stufe 6 erreicht.

10.3 Tarifentwicklung TVöD

Monatliche Tarifvergütung im TVöD, Tarifgebiet West							
	2010	**2011a**	**2011b**	**2012**	**2013**	**2013/ 2014**	**2014**[71]
Gültigkeit	01.01.-31.12.	01.01.-31.07.	01.08. -29.02.	01.03.-31.12.	01.01.-31.07.	01.08.13-28.02.14	01.03.14-28.02.15
EG 1, Stufe 2	1.433	1.442	1.449	1.500	1.520	1.542	1.632
EG 1, Stufe 3	1.459	1.467	1.475	1.526	1.548	1.569	1.659
EG 1, Stufe 4	1.491	1.500	1.507	1.560	1.582	1.604	1.694
EG 1, Stufe 5	1.521	1.530	1.538	1.592	1.614	1.636	1.726
EG 1, Stufe 6	1.598	1.608	1.616	1.672	1.696	1.719	1.809
EG 2, Stufe 1	1.608	1.617	1.626	1.682	1.706	1.730	1.820
EG 2, Stufe 2	1.780	1.791	1.800	1.863	1.889	1.916	2.006
EG 2, Stufe 3	1.834	1.845	1.854	1.919	1.946	1.973	2.063
EG 2, Stufe 4	1.888	1.899	1.909	1.975	2.003	2.031	2.121
EG 2, Stufe 5	2.006	2.018	2.028	2.099	2.128	2.158	2.248
EG 2, Stufe 6	2.129	2.142	2.153	2.228	2.259	2.291	2.381

Abbildung 17:Tarifentwicklung im TVöD

[71] Laut www.oeffentlicher-dienst.info handelt es sich (Stand 23.04.2014) aufgrund des erst vor kurzem am 01.04.2014 erreichten Tarifabschlusses um eine vorläufige Tabelle (Prognose). Die Werte können sich im Rahmen der Redaktionsverhandlungen der Tarifpartner noch geringfügig verändern.

10.4 Stundenlöhne

Tarifgebiet West in € / Stunde[72] (39 Stunden / Woche)						
	2010	**2011**	**2012**	**2013[73]**	**2013/2014[74]**	**2014[75]**
EG 1, Stufe 2	9,09	9,14	9,51	9,65	9,78	10,35
EG 1, Stufe 3	9,25	9,31	9,68	9,82	9,96	10,53
EG 1, Stufe 4	9,46	9,51	9,90	10,04	10,18	10,75
EG 1, Stufe 5	9,65	9,71	10,10	10,24	10,38	10,95
EG 1, Stufe 6	10,14	10,20	10,61	10,76	10,91	11,48
EG 2, Stufe 1	10,20	10,26	10,67	10,82	10,97	11,54
EG 2, Stufe 2	11,29	11,36	11,82	11,98	12,15	12,72
EG 2, Stufe 3	11,63	11,70	12,17	12,35	12,52	13,09
EG 2, Stufe 4	11,98	12,05	12,53	12,71	12,88	13,46
EG 2, Stufe 5	12,72	12,80	13,31	13,50	13,69	14,26
EG 2, Stufe 6	13,51	13,59	14,13	14,33	14,53	15,10

Abbildung 18: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet West

Die folgende Abbildung zeigt die aufgrund der höheren Wochenarbeitszeit sowie der geringeren Jahressonderzahlung niedrigeren Stundenlöhne im Tarifgebiet Ost.

[72] Ohne Lohnnebenkosten.
[73] Stundenlohn im Zeitraum 01.01.-31.07.2013.
[74] Stundenlohn im Zeitraum 01.08.2013-28.02.2014.
[75] Stundenlohn im Zeitraum 01.03.2014-28.02.2015.

Tarifgebiet Ost in € / Stunde[76] (40 Stunden / Woche)						
	2010	**2011**	**2012**	**2013[77]**	**2013/2014[78]**	**2014[79]**
EG 1, Stufe 2	8,71	8,76	9,11	9,24	9,37	9,92
EG 1, Stufe 3	8,86	8,92	9,28	9,41	9,54	10,08
EG 1, Stufe 4	9,06	9,11	9,48	9,61	9,75	10,30
EG 1, Stufe 5	9,24	9,30	9,67	9,81	9,94	10,49
EG 1, Stufe 6	9,71	9,77	10,16	10,31	10,45	11,00
EG 2, Stufe 1	9,77	9,83	10,22	10,37	10,51	11,06
EG 2, Stufe 2	10,82	10,89	11,32	11,48	11,64	12,19
EG 2, Stufe 3	11,15	11,21	11,66	11,83	11,99	12,54
EG 2, Stufe 4	11,47	11,54	12,00	12,17	12,34	12,89
EG 2, Stufe 5	12,19	12,26	12,75	12,93	13,11	13,66
EG 2, Stufe 6	12,94	13,02	13,54	13,73	13,92	14,47

Abbildung 19: Tarifentwicklung im TVöD pro Stunde, Tarifgebiet Ost

Tarifvergleich Tarifgebiet West						
Differenz TVöD zu Mindestlohn West	**2010**	**2011**	**2012**	**2013[80]**	**2014**	**Mittelwert 2010 - 2014**
EG 1, Stufe 2	8 %	7 %	8 %	7 %	**11 %**	8 %
EG 1, Stufe 3	10 %	9 %	10 %	9 %	13 %	10 %
EG 1, Stufe 4	13 %	11 %	12 %	12 %	15 %	13 %
EG 1, Stufe 5	15 %	14 %	14 %	14 %	18 %	15 %
EG 1, Stufe 6	21 %	19 %	20 %	20 %	23 %	21 %
EG 2, Stufe 1	21 %	20 %	21 %	20 %	**24 %**	21 %
EG 2, Stufe 2	34 %	33 %	34 %	33 %	37 %	34 %
EG 2, Stufe 3	39 %	37 %	38 %	37 %	41 %	38 %
EG 2, Stufe 4	43 %	41 %	42 %	41 %	45 %	42 %
EG 2, Stufe 5	51 %	50 %	51 %	50 %	53 %	51 %
EG 2, Stufe 6	61 %	59 %	60 %	59 %	62 %	60 %

Abbildung 20: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet West

[76] Ohne Lohnnebenkosten.
[77] Siehe Fußnote 30.
[78] Siehe Fußnote 31.
[79] Siehe Fußnote 32.
[80] Verglichen mit dem Stundenlohn gemäß TVöD im Zeitraum 01.01.-31.07.2013. Im Zeitraum 01.08.-31.12.2013 fällt die Differenz entsprechend der Tariferhöhung von 1,4 % ab 01.08.2013 höher aus.

Tarifvergleich Tarifgebiet Ost						
Differenz TVöD zu Mindestlohn Ost	**2010**	**2011**	**2012**	**2013[81]**	**2014**	**Mittelwert 2010 - 2014**
EG 1, Stufe 2	28 %	25 %	24 %	22 %	**25 %**	25 %
EG 1, Stufe 3	30 %	27 %	27 %	24 %	27 %	27 %
EG 1, Stufe 4	33 %	30 %	29 %	27 %	29 %	30 %
EG 1, Stufe 5	35 %	33 %	32 %	30 %	32 %	32 %
EG 1, Stufe 6	42 %	40 %	39 %	36 %	38 %	39 %
EG 2, Stufe 1	43 %	40 %	39 %	37 %	**39 %**	40 %
EG 2, Stufe 2	58 %	56 %	54 %	52 %	53 %	55 %
EG 2, Stufe 3	63 %	60 %	59 %	56 %	58 %	59 %
EG 2, Stufe 4	68 %	65 %	64 %	61 %	62 %	64 %
EG 2, Stufe 5	78 %	75 %	74 %	71 %	72 %	74 %
EG 2, Stufe 6	89 %	86 %	85 %	82 %	82 %	85 %

Abbildung 21: Vergleich der Tarife je Stunde – Tarifgebiet Ost

[81] Verglichen mit dem Stundenlohn gemäß TVöD im Zeitraum 01.01.-31.07.2013. Im Zeitraum 01.08.-31.12.2013 fällt die Differenz entsprechend der Tariferhöhung von 1,4 % ab 01.08.2013 höher aus.

10.5 Mitbestimmung bei Steigerung der Arbeitsleistung

Volle Mitbestimmung:

NRW	§ 72 III Nr. 4 LPersVG
Niedersachsen	§ 67 I Nr. 4 NPersVG
Berlin	§ 85 II Nr. 2 PersVG Berlin
Mecklenburg-Vorp.	§ 70 I Nr. 4 PersVG MV
Rheinland-Pfalz	§ 80 II Nr. 4 LPersVG RLP
Bremen	§ 52 I PersVG Bremen (Allzuständigkeit)
Saarland	§ 78 I Nr. 9 SPersVG
Sachsen-Anhalt	§ 69 Nr. 5 PersVG LSA (Arbeitsorganisation)
Schleswig-Holstein	§ 51 I PersVG SH (Allzuständigkeit)
Brandenburg	§ 65 Nr. 5 PersVG Brandenburg (allg. Maßnahmen zur Hebung der Arbeitsleistung)

Eingeschränktes Mitbestimmungsrecht:

Thüringen	§ 75 III Nr. 15 ThürPersVG
Hamburg	§ 87 I Nr. 33 HambPersVG
Bayern	Art. 76 II Nr. 2 PersVG Bayern (Mitwirkung)

Kein Mitbestimmungsrecht:

Bund

Hessen

Sachsen

11 LITERATURVERZEICHNIS

Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. September 2001 (BGBl. I S. 2518), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 4 des Gesetzes vom 20. April 2013 (BGBl. I S.868).

Botz, B. (2011): Kommunale Gebäudereinigung: Eigen- oder Fremdeinigung - unter Berücksichtigung der Ergebnisorientierten Reinigung. München: Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2013): Leistungskennziffern im Gebäudereiniger-Handwerk - Ein Wegweiser für Ausschreibungen und Auftragsvergaben. Bonn.

Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2007): Tarifvertrag über ein zusätzliches Urlaubsgeld für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung. Bonn.

Eingruppierung - einfachste Tätigkeit nach dem TVöD, 4 ABR 92/07 (Bundesarbeitsgericht 28. Januar 2009).

Engartner, T. (2009): Kehrt der Staat zurück? Rekommunalisierungen in den Aufgabenbereichen Entsorgung und Gebäudereinigung. Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, S. 339-355.

Freter, H., Wiesel, J. H. (1995): Studie zum Stand der Privatisierungsmaßnahmen in Kreisen und Städten. Siegen: Universität Siegen/Lehrstuhl für Marketing.

Gather, C., Gerhard, U., Schroth, H., Schürmann, L. (2005): Vergeben und Vergessen. Hamburg.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2005): Überörtliche Prüfung des Kreises Borken Gebäudewirtschaft. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2011): Überörtliche Prüfung des Landschaftsverbandes Rheinland 2007 bis 2009. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2008): Überörtliche Prüfung der Stadt Gelsenkirchen in den Jahren 2007 bis 2008. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2008): Überörtliche Prüfung der Stadt Herne in den Jahren 2007 bis 2008. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2008): Überörtliche Prüfung der Stadt Schwerte von Dezember 2007 bis Juni 2008. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2009): Überörtliche Prüfung der Stadt Ennepetal von April bis Juni 2008. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2009): Überörtliche Prüfung der Stadt Korschenbroich von Oktober 2008 bis März 2009. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2009): Überörtliche Prüfung der Stadt Olpe von August bis Oktober 2008. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2010): Überörtliche Prüfung der Stadt Leichlingen von Juni bis November 2009. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2010): Überörtliche Prüfung der Stadt Moers von Juli 2009 bis Februar 2010. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2010): Überörtliche Prüfung der Stadt Paderborn von Juni 2009 bis Februar 2010. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2011): Überörtliche Prüfung der Stadt Wegberg Gebäudewirtschaft. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2011): Überörtliche Prüfung des Kreises Wesel Gebäudewirtschaft. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2012): Überörtliche Prüfung der Stadt Blomberg Gebäudewirtschaft. Herne.

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen (GPA) (2012): Überörtliche Prüfung Gemeinde Weilerswist. Herne.

Grossenbacher, E. (2011): KGSt-Umfrageergebnisse zur kommunalen Gebäudereinigung. Köln: KGSt.

Hessisches Ministerium der Finanzen, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2012): Leitfaden zur nachhaltigen Beschaffung von Reinigungsleistungen. Wiesbaden.

Hiebel, M. (1998): Gebäudeinnenreinigung. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband - Geschäftsbericht.

Hiebel, M. (2003): Kosten sparen bei der Gebäudeinnenreinigung. Bayerischer Kommunaler Prüfungsverband - Geschäftsbericht.

Hossenfelder, J., Lünendonk, T. (2013): Handbuch Facility Management. Freiburg.

Huland, D. (2013): Vortrag Fachverband Gebäudedienste BW, Vergabekongress Stuttgart, 19. März 2013

IKK classic. (2013): Gesundheitsbericht Gebäudereinigergewerbe Zeitraum 01.01.2012 bis 31.12.2012.

Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt, RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung e. V. (2010): Sauberkeit braucht ihre Zeit.. Frankfurt am Main

Korte, R., Grossenbacher, E. (2013): Gebäudereinigung mit Kennzahlen steuern - Ergebnisse des Vergleichsrings Reinigung. Köln: KGSt.

Mayer-Ahuja, N. (2003): Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen »Normalarbeitsverhältnis« zu prekärer Beschäftigung. Berlin.

Mindestlohntarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung - gültig ab 01. Januar 2012. (2011). Bonn/ Frankfurt: Bundesinnungsverband des Gebäudereinigerhandwerks, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt.

Mindestlohntarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung - gültig ab 01. November 2013. (2013). Bonn/ Frankfurt: Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt.

Moriske, D. H.-J., Szewzy, D. R. (2008): Leitfaden für die Innenraumhygiene in Schulgebäuden. Umweltbundesamt.

Personalvertretungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG).

Rahmentarifvertrag für die gewerblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung vom 28. Juni 2011, Gültig ab 1. Januar 2012. (2011). Bonn/Frankfurt: Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks, Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt.

Rechnungshof Rheinland-Pfalz (2012): Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Speyer. Speyer 2012

REFA Verband für Arbeitsstudien e.V. (1978): Methodenlehre des Arbeitsstudiums : Teil 2 Datenermittlung. München

Schlese, M., Schramm, F. (2004): Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung – eine Analyse des Sozioökonomischen Panels.

Stadt Arnsberg: Haushaltsplan 2012/2013.

Stadt Marl: Haushaltssanierungsplan 2012 - 2021 - Entwurf.

Stadt Mühlheim an der Ruhr: Diskussionsgrundlage des Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) 2010/2011.

Stadt Wuppertal: Sparen, um zu gestalten. Haushaltssicherungskonzept 2010 - 2014.

Statistisches Bundesamt (2013): Erzeugerpreisindizes für Reinigung, Wach- und Sicherheitsdienste. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): Fachserie 4 Reihe 7.2 Produzierendes Gewerbe. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2010): Handwerkszählung. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): Verdienste im öffentlichen Dienst für Beamte und Tarifbeschäftigte bei Bund, Ländern und Gemeinden. Wiesbaden.

Wassermann, W. (1999): Diener zweier Herren: Arbeitnehmer zwischen Arbeitgeber und Kunde. Interessenvertretung in Netzwerken des privaten Dienstleistungsgewerbes. Münster: Westfälisches Dampfboot.