

Teil III Einzelfeststellungen**1. Organisation der übergeordneten Aufgaben der Gebäudereinigung****1.1 Was ist Overhead?**

Innerhalb der Verwaltung sind übergeordnete Organisations- und Steuerungsaufgaben (Overhead) zu erledigen, um die Reinigung der kommunalen Gebäude sicherzustellen. Beispielsweise sind die Reinigungsflächen zu erfassen, der angestrebte Reinigungsstandard in Plänen und Leistungsverzeichnissen festzulegen oder die Qualität der erbrachten Leistung zu kontrollieren.

Weitere Tätigkeiten sind von der Art der Reinigung abhängig. Unterschieden wird zwischen der Fremdreinigung durch gewerbliche Reinigungsunternehmen und der Eigenreinigung durch kommunale Beschäftigte.

Organisations- und Steuerungsaufgaben bei der Eigenreinigung sind u. a.:

- Feststellen des Personalbedarfs,
- Personalauswahl und Einstellung der kommunalen Reinigungskräfte,
- Personalverwaltung und Personalbewirtschaftung,
- Einteilen der Reinigungsreviere,
- Festlegen von Vertretungsregelungen,
- Einkauf und Instandhaltung von Reinigungsmaterial und -geräten.

Der Overhead bei der Fremdreinigung umfasst dagegen:

- Erstellen von Ausschreibungsunterlagen,
- Durchführen formaler Vergabeverfahren,
- Beauftragen gewerblicher Unternehmen,
- Überwachen der beidseitigen Vertragserfüllung.

1.2 Zentral oder dezentral organisierter Overhead?

Von den beteiligten 40 Kommunen haben 26 die übergeordneten Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben für die Reinigung sämtlicher kommunaler Gebäude in einer Organisationseinheit ihrer Verwaltung zusammengefasst (zentrale Organisation). Die Aufgaben wurden überwiegend einem zentralen Gebäudemanagement übertragen. Die Bereiche Zentrale Dienste/Hauptamt und Bauen/Liegenschaften waren fünf- bzw. viermal verantwortlich.

In den anderen 14 Kommunen sind mehrere Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung für die Gebäudereinigung zuständig (dezentrale Organisation). Je nach Nutzung des Gebäudes sind verantwortlich die Bereiche

- Hauptamt/Zentrale Dienste,
- Liegenschaften,
- Bauen,
- Ordnungswesen,

- Bildung, Kultur, Sport,
- Jugend, Soziales,
- Bürgeramt oder
- Baubetriebshof/Technisches Betriebszentrum.

Unabhängig von der Organisationsform unterstützt die Personalverwaltung die für die Reinigung zuständigen Einheiten bei der Bewirtschaftung des kommunalen Reinigungspersonals.

1.3 Welchen Aufwand verursacht der Overhead?

Die Gebäudereinigung wird in den beteiligten 40 Kommunen mit 47,2 Vollzeitäquivalenten organisiert. Sie verursachen einen Personalaufwand von 2,2 Mio. €. Hinzu kommen Sachkosten von 0,4 Mio. €.

Das entspricht einem Anteil von 5,2 % an den Kosten für Gebäudereinigung oder 0,92 € je m² Reinigungsfläche.

Dabei bestehen zwischen den einzelnen Kommunen erhebliche Spannbreiten.

Aufwand für übergeordnete Aufgaben der Gebäudereinigung

	Anteil an den Gesamtkosten Gebäudereinigung in %	Kosten je m ² Reinigungsfläche in €
Durchschnitt	5,2	0,92
Niedrigster Wert	0,7	0,12
Höchster Wert	13,0	5,00

Allerdings haben die Kommunen ihren Aufwand für die übergeordneten Aufgaben mit unterschiedlicher Qualität erfasst. Das trägt zu den individuellen Unterschieden bei. Nur wenige Kommunen bilden die Vollkosten für den Overhead der Gebäudereinigung mit Hilfe einer Kosten- und Leistungsrechnung ab. Andere Kommunen haben die auf die Gebäudereinigung entfallenden Stellenanteile und dazugehörigen Personalkosten anhand von Erfahrungswerten geschätzt.

Sachaufwand für das Bearbeiten übergeordneter Aufgaben bezifferten lediglich 14 Kommunen. Er lag zwischen 0,01 € und 1,50 € je m² Reinigungsfläche. Die übrigen Kommunen machten keine Angaben. Allerdings muss auch ihnen Sachaufwand entstehen, den sie jedoch nicht ermitteln. Das Einrichten und Vorhalten von Arbeitsplätzen verursacht immer Sachkosten.

Der administrative Aufwand für die Gebäudereinigung und die damit verbundenen Kosten werden von deren Organisation beeinflusst. Das zeigen die folgenden Vergleiche. Vergleichsgrößen sind:

- der Anteil der Overheadkosten an den Gesamtkosten für Gebäudereinigung und
- die Overheadkosten je m² Reinigungsfläche.

1.3.1 Vergleich: Overhead bei zentraler und dezentraler Organisation

Der durchschnittliche Aufwand für die übergeordneten Aufgaben der Gebäudereinigung ist bei den Kommunen etwas geringer, die diese zentral erledigen.

Von den 40 an der Prüfung beteiligten Kommunen haben 26 den Overhead zentral organisiert. Sie beschäftigen zusammen 35 VZÄ; das entspricht 0,16 VZÄ je 10.000 m² Reinigungsfläche. Die Eingruppierung erfolgt vorwiegend in den Entgeltgruppen 5, 6 und 8 des TVöD.

In den anderen 14 Kommunen sind 12 VZÄ in unterschiedlichen Organisationseinheiten tätig. Das entspricht 0,20 VZÄ je 10.000 m² Reinigungsfläche. Sie sind überwiegend der Entgeltgruppe 9 TVöD zugeordnet.

Aufgrund des geringeren Personaleinsatzes und der tariflichen Eingruppierung sind die durchschnittlichen Kosten je m² Reinigungsfläche für den zentral organisierten Overhead niedriger als bei der dezentralen Organisationsform. Sie betragen 0,84 € gegenüber 0,96 €.

Daraus resultiert ein geringerer Anteil an den Gesamtkosten für die Gebäudereinigung. Er beträgt 4,7 % bei der zentralen und 5,6 % bei der dezentralen Organisation.

1.3.2 Vergleich: Overhead bei Eigen- und Fremdreinigung

Die Reinigung durch gewerbliche Unternehmen verursacht einen deutlich geringeren Aufwand für übergeordnete Aufgaben als der Einsatz eigenen Personals. Dabei ist es unerheblich, ob die übergeordneten Aufgaben zentral oder dezentral erledigt werden.

So beträgt der Kostenanteil des Overheads am Gesamtaufwand der Gebäudereinigung bei der Fremdreinigung im Durchschnitt 3,2 %. Bei der Eigenreinigung ist er mit 6,4 % doppelt so hoch.

Bezogen auf die Reinigungsfläche wenden die Kommunen für den Overhead der Eigenreinigung mit 1,15 € je m² fast das Dreifache gegenüber der Fremdreinigung (0,40 € je m²) auf.

Bei der Eigenreinigung obliegt der Kommune die Verwaltung und Führung des Reinigungspersonals. Sie muss sich um die Einstellung von Personal, Krankheits- und Urlaubsvertretungen, Arbeitszeit- und Überstundenregelungen, Gehaltszahlungen usw. kümmern. Zeitintensive Personalgespräche, das Einweisen neuer Mitarbeiter oder Beschaffen von Geräten und Material obliegen ihr ebenfalls.

Diese Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben verursachen einen erheblichen Aufwand. Den übernimmt bei der Fremdreinigung das gewerbliche Unternehmen. Er fällt nicht direkt bei der Kommune an, sondern ist in der Kostenkalkulation des Fremdreinigers enthalten. Die aufwändigste Aufgabe der Kommune ist stattdessen das Vergabeverfahren. Außerdem

überwacht sie die vereinbarten Reinigungsleistungen und weist die Rechnungen an. Die Reinigungsleistungen wurden jedoch selten oder nur in größeren zeitlichen Abständen ausgeschrieben. Daher ist der damit verbundene Aufwand wesentlich geringer als der für die in der Eigenreinigung anfallenden Steuerungs- und Personalverwaltungsaufgaben.

1.4 Fazit: Organisation gibt es nicht zum Nulltarif

Die Gebäudereinigung ist ein wesentlicher Kostenfaktor innerhalb der Gebäudebewirtschaftung. Sie umfasst übergeordnete administrative Aufgaben. Hierfür weisen die geprüften Verwaltungen Kosten zwischen 0,12 € und 5,00 € je m² Reinigungsfläche aus.

1.4.1 Aufwand für den Overhead vollständig erfassen

Nur wenige Verwaltungen haben die Gebäudereinigung in einer Kosten- und Leistungsrechnung erfasst, die detaillierte Auskunft über den Aufwand auch für übergeordnete Aufgaben gibt. Im Übrigen stützen sich die Kommunen auf Erfahrungswerte, die teilweise nur grob geschätzt sind. Insofern sind die Angaben der Kommunen nur bedingt belastbar. Besonders der Sachaufwand wird häufig nicht erfasst. Das gilt auch für den personellen und finanziellen Aufwand für die Kontrolle der Reinigungsleistungen durch Hausmeister usw.

Der Aufwand für den Overhead ist Bestandteil der Gebäudereinigungskosten. Er sollte vollständig ermittelt werden, um in Wirtschaftlichkeitsberechnungen etc. einfließen zu können.

1.4.2 Übergeordnete Aufgaben zentral organisieren

Auch wenn sich die Kosten nicht wesentlich voneinander unterscheiden hat ein zentral organisierter Overhead Vorteile gegenüber der dezentralen Lösung. Denn das für die Gebäudereinigung erforderliche Fachwissen einschließlich der Entscheidungsbefugnisse wird konzentriert vorgehalten und fortgebildet. Die Kommunikationswege sind kurz. Gleichartige Aufgaben werden zusammengefasst und einheitlich erledigt. Das wirkt sich besonders effektiv bei einer Vielzahl zu reinigender Gebäude aus. Daher haben besonders größere Kommunen mit mehr als 10.000 Ew. den Overhead zentralisiert.

1.4.3 Qualität des Overhead verbessern

Der administrative, personelle und finanzielle Aufwand für den Overhead ist bei der Fremdreinigung geringer als bei der Eigenreinigung. Davon unabhängig wird er von der Qualität bestimmt, mit der die Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben erledigt werden. Diese ist verbesserungsfähig.

So hatten nicht alle Verwaltungen eine ausreichende Übersicht über die von ihnen bewirtschafteten Reinigungsflächen. Sie mussten erst für die Prüfung verbindlich erhoben werden. Die Reinigungsstandards sind teilweise nicht verbindlich geregelt bzw. bekannt. Auch die Kontrolle der Reinigungsleistungen wird häufig nicht als übergeordnete Aufgabe der Verwaltung angesehen. Sie bleibt dem Hausmeister und den Nutzern der Gebäude überlassen. Nur in 15 Kommunen führen das Gebäudemanagement oder die Verwaltung selbst regelmäßige Stichprobenkontrollen durch. Ansonsten wird lediglich auf Beschwerden über schlechte Reinigungsleistungen reagiert. Schlechtleistungen sanktionieren nach eigenen Angaben 35 Kommunen. Das geschieht in der Regel durch Minderung des Leistungsentgelts bei gewerblichen Reinigungsunternehmen oder durch Personalgespräche bei der Eigenreinigung. Sanktionsmaßnahmen stellen ein erhebliches Konfliktpotenzial dar. Sie bedürfen deshalb eines eindeutig dokumentierten Sachverhalts und müssen gut vorbereitet sein. Insofern sind sie zeit- und arbeitsintensiv. Gleichwohl ist es nicht sachgerecht, generell auf Sanktionen zu verzichten, wie es 5 Kommunen angegeben haben.

Bei der Fremdreinigung wird häufig auf ein formales Ausschreibungsverfahren in regelmäßigen Zeitabständen verzichtet. Besonders kleinere Verwaltungen halten seit Jahrzehnten an bestehenden Verträgen fest, passen diese nur geringfügig an oder bevorzugen eine freihändige Vergabe kleinerer Flächen an bereits tätige Reinigungsunternehmen. Dadurch wird der zeitliche und personelle Aufwand für das Vergabeverfahren und die mögliche Einweisung eines neuen Dienstleisters in die Reinigung der Gebäude vermieden. Allerdings werden auch mögliche Einsparpotenziale durch ein wirtschaftlicheres Angebot nicht ausgeschöpft.

Für eine sachgerechte Verwaltung und Steuerung der Gebäudereinigung ist es unverzichtbar,

- aktuelle Übersichten über die Reinigungsflächen vorzuhalten,
- Reinigungsstandards verbindlich festzulegen,
- Reinigungsleistungen regelmäßig neu auszuschreiben,
- die Qualität der Reinigungsleistungen stichprobenartig selbst zu kontrollieren,
- bestehende Sanktionsmöglichkeiten bei Schlechtleistungen auszuschoöpfen.