

Landesrechnungshof
Schleswig-Holstein



Kommunalbericht 2016

Kiel, 25. Oktober 2016



Kommunalbericht 2016

des
Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein

Kiel, 25. Oktober 2016

Landesrechnungshof Schleswig-Holstein
Berliner Platz 2, 24103 Kiel
Pressestelle: Tel.: 0431/988-8905
Fax: 0431/988-8686
Internet: www.lrh.schleswig-holstein.de

8. Kommunale Gebäudereinigung - Einsparpotenziale nutzen

Die kommunale Eigenreinigung kostet je Quadratmeter Reinigungsfläche 7,69 € mehr als die Fremdreinigung. Würden die geprüften Kommunen vollständig auf Fremdreinigung umstellen, könnten sie bis zu 11 Mio. € pro Jahr sparen.

8.1 Ausgangslage

Auf die Gebäudereinigung entfielen 2012 durchschnittlich 40 % der Bewirtschaftungskosten. Damit verursacht sie einen wesentlichen Teil der Kosten für den laufenden Betrieb eines kommunalen Gebäudes.

Ein optimales Reinigungsmanagement kann die Kosten deutlich senken. Das gilt für die Reinigung sowohl durch kommunale Beschäftigte (Eigenreinigung) als auch durch gewerbliche Reinigungsunternehmen (Fremdreinigung). Trotzdem hatte die Gebäudereinigung in der kommunalen Praxis in der Vergangenheit einen eher geringen Stellenwert.

Um festzustellen, ob sich dies geändert hat und welche Reinigungsform wirtschaftlicher ist, wurden 40 Städte und Gemeinden unterschiedlicher Größe geprüft. 39 Kommunen gaben die benötigten Daten für das Jahr 2012 an.

8.2 Große Unterschiede bei den Ausgaben

Die geprüften Kommunen gaben 2012 zwischen 10,35 und 54,90 € für die Reinigung eines Quadratmeters (m²) Gebäudefläche aus. Durchschnittlich waren es 17,82 €. Die Gesamtausgaben umfassen die Sach- und Personalausgaben für die eigentliche Reinigung der Gebäude und für die übergeordneten Aufgaben der Gebäudereinigung (Overhead).

Die großen Unterschiede lassen auf Einsparmöglichkeiten im Bereich der Gebäudereinigung schließen.

8.3 Eigen- und Fremdreinigung im Gesamtvergleich

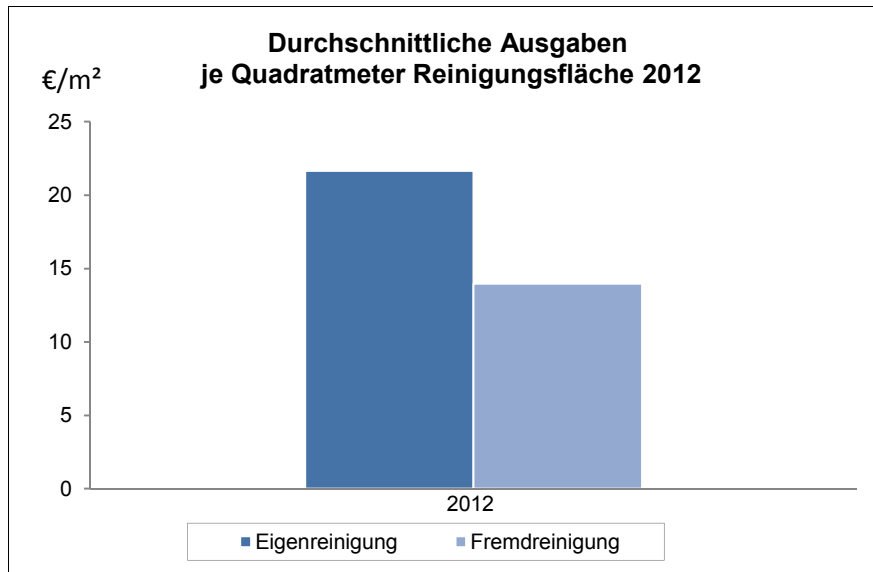
Die Größe der eigen- bzw. fremdgereinigten Fläche war in den geprüften Kommunen fast identisch:

Gesamtreinigungsfläche 2012	2.862.820 m ²
davon Eigenreinigung	1.431.670 m ² (50,01 %)
Fremdreinigung	1.431.150 m ² (49,99 %)

2012 gaben die geprüften Kommunen 51 Mio. € - und damit durchschnittlich 40 % der Bewirtschaftungskosten - für die Gebäudereinigung aus. Bei nahezu identischer Reinigungsfläche entfielen

- 31 Mio. € (= 61 %) auf die Eigenreinigung und
- 20 Mio. € (= 39 %) auf die Fremdreinigung.

Dies entspricht durchschnittlichen Ausgaben von 21,66 € je m² für die Eigenreinigung und 13,97 € je m² für die Fremdreinigung.



Würden alle an der Prüfung beteiligten Kommunen ihre Gebäudereinigung von Eigen- auf Fremdreinigung umstellen, könnten sie bis zu 11 Mio. € pro Jahr sparen.

8.4 **Eigen- und Fremdreinigung im Vergleich ausgewählter Liegenschaften**

Entsprechend ihrer Nutzung wurden bestimmte Liegenschaften gesondert untersucht. Das waren

- Verwaltungsgebäude,
- Jugendfreizeiteinrichtungen,
- allgemeinbildende Schulen,
- Kindertageseinrichtungen und
- Sporthallen.

Um die Kosten der Eigen- und Fremdreinigung konkreter zu vergleichen, wurden zusammengefasste Angaben zu den unterschiedlich genutzten Liegenschaften abgefragt. Hierbei waren neben den grundlegenden Strukturdaten auch die jeweiligen Reinigungsintervalle anzugeben.

Erst durch die Berücksichtigung der Reinigungshäufigkeiten und einer „gewichteten“ Reinigungsfläche werden die Kosten der Eigen- und Fremdreinigung konkret vergleichbar.

Im Ergebnis war die Eigenreinigung fast immer teurer als eine Fremdreinigung, und zwar um

- 83 % bei den allgemeinbildenden Schulen,
- 67 % bei den Verwaltungsgebäuden,
- 36 % bei den Kindertageseinrichtungen und
- 8 % bei den Jugendfreizeiteinrichtungen.

Nur bei den Sporthallen kosteten Fremd- und Eigenreinigung gleich viel.

8.5 **Overhead als Kostenfaktor**

2012 wendeten die geprüften Kommunen für übergeordnete Verwaltungs- und Steuerungsaufgaben (Overhead) 2,6 Mio. € auf.

Kurze Kommunikationswege sowie das Bündeln von Fachwissen, Entscheidungsbefugnissen und gleichartigen Aufgaben sind kostengünstiger. Zentral bearbeitet kostete der Overhead durchschnittlich 0,12 € je m² weniger als bei einer dezentralen Bearbeitung.

Die durchschnittlichen Overheadkosten pro Quadratmeter sind bei Kommunen mit Eigenreinigung 3-mal so hoch wie bei der Fremdreinigung. Bei der Eigenreinigung verursachen Personalverwaltung, Steuerung des Personaleinsatzes sowie das Beschaffen von Material und Geräten einen erheblichen Aufwand. Bei der Fremdreinigung ist das Vergabeverfahren die aufwendigste Aufgabe des kommunalen Overheads. Außerdem werden die vereinbarten Reinigungsleistungen überwacht und Rechnungen angewiesen. Da Reinigungsleistungen nur in größeren zeitlichen Abständen ausgeschrieben werden, ist der damit verbundene Aufwand wesentlich geringer als bei der Eigenreinigung.

8.6 **Eigenreinigung aus guten Gründen?**

Die Fremdreinigung ist kostengünstiger als die Eigenreinigung. Sie muss aber nicht wirtschaftlicher sein. Wirtschaftlich ist das nachhaltig günstigste Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten im Vergleich aller Alternativen. Dafür sind neben den Kosten auch andere Faktoren zu berücksichtigen. Daher wurden die Kommunen dazu befragt, aus welchen Gründen sie sich für die Eigenreinigung entschieden haben.

Die meistgenannten Gründe waren:

- eine höhere Flexibilität (9-mal),
- eine bessere Qualität (8-mal) sowie
- Bestandsschutz für die vorhandenen Reinigungskräfte (8-mal).

Die höhere Flexibilität wurde z. B. damit begründet, dass Reinigungskräfte bei/nach Veranstaltungen eingesetzt werden können.

Veranstaltungen finden in der Regel nicht spontan statt. Daher kann die Kommune auch mit dem Fremdreinigungsunternehmen rechtzeitige Vereinbarungen für diese Fälle treffen oder die Reinigungspläne/Leistungsbeschreibungen entsprechend anpassen. Zudem werden Veranstaltungen meist nur sporadisch an wenigen Tagen im Jahr durchgeführt. Die um durchschnittlich 55 % höheren Ausgaben für die Eigenreinigung muss die Kommune jedoch das gesamte Jahr tragen.

Die geprüften Kommunen bewerteten die Reinigungsergebnisse sowohl der Eigen- als auch der Fremdreinigung überwiegend als ordentlich.

Mit der Leistung der Fremdreinigung waren 48 % „zufrieden“ und 33 % bewerteten sie als „neutral“.

Die Eigenreinigung hatte zwar die besseren Qualitätswerte: 55 % waren „zufrieden“ und 29 % „sehr zufrieden“. Aber die Kommunen, die mit der Qualität der Reinigungsleistung „sehr zufrieden“ waren, lagen mit ihren Kosten erheblich über dem Durchschnittswert der Fremdreinigung. 36 % dieser Kommunen reinigten nur oder fast ausschließlich mit eigenem Personal. Sie hatten insoweit keine Vergleichsmöglichkeit zur Qualität der Fremdreinigung.

Die Kommunen, die mit Bestandsschutz für die vorhandenen Reinigungskräfte argumentierten, stellen bei Ausscheiden der Kräfte in der Regel nach und nach auf Fremdreinigung um. Werden Fremdfirmen beauftragt, ist ein Vergabeverfahren erforderlich. Eine tarifkonforme Vergütung wird dabei als wichtiges Vergabekriterium angesehen. Die Fremdfirmen waren mangels Prüfrechten nicht Gegenstand der Prüfung.

8.7 **Fazit**

Die Fremdreinigung ist eindeutig wirtschaftlicher als die Eigenreinigung:

- Sie verursacht geringere Kosten.
- Die Bewertung der geprüften Kommunen zur Reinigungsqualität hat zwar eine stärkere Zufriedenheit bei der Eigenreinigung ergeben, aber auch bei der Fremdreinigung schätzen 81 % die Reinigungsqualität als ordentlich ein.

- Sobald sich Nutzungsflächen, z. B. bei Schulen und Kindergärten, aufgrund des demografischen Wandels verringern, können der vertragliche Reinigungsumfang umgehend angepasst und damit die Kosten gesenkt werden. Die Eigenreinigung kann aufgrund der bestehenden Arbeitsverträge weniger flexibel reagieren.
- Die Kommune muss weder Reinigungsmaschinen und -geräte anschaffen und regelmäßig warten noch Know-how für Reinigungschemie und -techniken vorhalten. Reinigungsunternehmen verfügen über das Know-how und können Reinigungsmaschinen besser auslasten.

8.8 **Aktueller Blick in 5 Mittelstädte**

Die Städte Eckernförde, Heide, Husum, Rendsburg und Schleswig wurden 2014 einer überörtlichen Prüfung unterzogen.¹ Dabei wurde auch geprüft, wie die Städte aktuell die Reinigung ihrer Liegenschaften organisieren und inwiefern Optimierungspotenziale vorhanden sind.

Personell und fachlich wurde zunehmend Wert auf qualifizierte Steuerung gelegt. So hatten 2 Städte Mitarbeiter in diesem Bereich fachlich qualifiziert. Eine weitere Stadt stellte erstmals eine Fachkraft für Reinigungs- und Hygienemanagement ein. Sie verfügten damit über das fachliche Know-how, zukünftig Reinigungsleistungen zu optimieren und Kosten zu senken. Der LRH sieht diese Entwicklung als förderlich an.

Basierend auf den ermittelten Werten 2012 wurden für die geprüften Mittelstädte die jeweiligen Kostenunterschiede bei Eigen- und Fremdreinigung aufgezeigt. Erhebliche individuelle Einsparpotenziale wurden ermittelt. Allein durch die vollständige Umstellung auf Fremdreinigung könnten sie rechnerische Einsparungen zwischen 82 und 447 T€ jährlich erzielen.

Für noch bestehende Eigenreinigung diskutierten die 5 Mittelstädte gezielt Abläufe und Leistungsumfang. So konnten Eigenreinigungskosten beispielsweise durch reduzierte Reinigungsintervalle gesenkt werden. Die überörtliche Prüfung bestätigte jedoch, dass Fremdreinigung wirtschaftlicher ist. Dies wurde bereits in einer Mittelstadt erkannt, die seitdem sukzessive auf Fremdreinigung umstellt.

8.9 **Stellungnahmen**

Das **Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten (Innenministerium)** ist der Auffassung, in der Prüfungsmitteilung würden wertvolle Lösungsansätze zur Verminderung und Überprüfung der Kosten der

¹ Vgl. Nr. 4 dieses Kommunalberichts.

Gebäudereinigung aufgezeigt. In den aktuellen Hinweisen zum Erlass „Haushaltskonsolidierung und Gewährung von Fehlbetragszuweisungen“ vom 15.08.2016 habe es empfohlen, die Gebäudereinigung zu überprüfen.

Vom **Städteverband Schleswig-Holstein** wird festgestellt, dass die Ergebnisse wichtige Hinweise für Konsolidierungspotenziale liefern. Er regt an, zu beobachten, ob die aktuellen Erkenntnisse auch zukünftig ihre Gültigkeit behalten.