

Das Finanzministerium hat Empfehlungen des Rechnungshofs zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der Gebäudereinigung zeitnah und erfolgreich umgesetzt. Dadurch wurden allein im Regierungsbezirk Karlsruhe Einsparungen von 7,2 Mio. € jährlich realisiert. Wenn auch die vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen konsequent umgesetzt würden, könnten landesweit weitere rd. 18 Mio. € jährlich eingespart werden.

1 Ausgangslage

Im Jahre 1996 teilte der RH die Ergebnisse einer Querschnittsuntersuchung zur Organisation und Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung der Landesregierung mit (Beratende Äußerung gemäß § 88 Abs. 2 LHO, Drs. 11/7189). Nach dieser Untersuchung könnten durch eine bessere Aufbau- und Ablauforganisation und durch eine verstärkte Wahrnehmung der Steuerungsaufgaben jährlich mehr als 23 Mio. € Landesmittel gespart werden.

Um dieses Potenzial zu erschließen, wurden vom FM - unterstützt durch den RH - entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Das FM hat dem Landtag am 13.10.1997 (Drs. 12/2042) über alle geplanten Optimierungsmaßnahmen berichtet.

Das StRPA Karlsruhe hat nun überprüft, inwieweit die Maßnahmen umgesetzt wurden und welche organisatorischen und wirtschaftlichen Auswirkungen erreicht wurden. Dazu wurden 514 Reinigungsobjekte aus den Bezirken der staatlichen Vermögens- und Hochbauämter Karlsruhe, Mannheim und Pforzheim in die Untersuchung einbezogen. 80 der Objekte werden von eigenen Reinigungskräften (Eigenreinigung), 434 Objekte von Reinigungsunternehmen (Fremdreinigung) gereinigt.

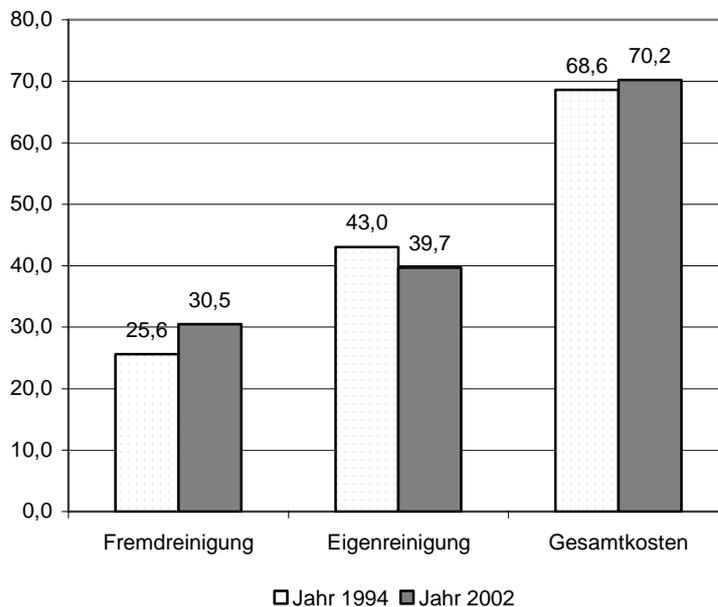
2 Feststellungen

2.1 Entwicklung der Gebäudereinigungskosten

Die Gesamtausgaben des Landes für die Reinigung seiner Gebäude lagen im Jahr 2002 (ohne Universitäten, Klinika, Zentren für Psychiatrie und Landtag) lediglich um 2,3 % über den Ausgaben von 1994. Das Schaubild zeigt die Veränderungen.

Schaubild

Gebäudereinigungskosten 1994 und 2002
(in Mio. €)



Landesweit sind die Fremdreinigungskosten in diesen acht Jahren um rd. 5 Mio. € (19,1 %) gestiegen; dagegen fielen die Kosten für die Eigenreinigung in 2002 um rd. 3 Mio. € (7,7 %) niedriger aus als 1994. Eigenes Reinigungspersonal wurde demnach in erheblichem Umfang durch Fremdreinigung ersetzt; im Regierungsbezirk Karlsruhe beispielsweise ging die Anzahl der eigengereinigten Objekte um 15 % zurück. Der relativ geringe Anstieg der Gesamtkosten für die Gebäudereinigung um 2,3 % von 68,6 Mio. € auf 70,2 Mio. € ist ein Indiz dafür, dass insgesamt wirtschaftlicher gereinigt wird.

2.2 Maßnahmen zur Reorganisation der Gebäudereinigung

2.2.1 Aufbauorganisation

Im Zuge der Neuorganisation der Gebäudereinigung hat das FM die Fremdreinigung dem neuen Aufgabengebiet Gebäudemanagement zugeordnet, das sowohl beim FM selbst als auch bei den Oberfinanzdirektionen und bei den staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern angesiedelt ist. Dadurch sind frühere Schnittstellenprobleme zwischen der staatlichen Liegenschafts- und der Hochbauverwaltung beseitigt worden. Die Organisation der Eigenreinigung wurde hingegen nicht verändert; dafür sind nach wie vor die einzelnen Dienststellen selbst verantwortlich. Die vom RH geforderte Zusammenführung der Organisation der Reinigung hat nicht stattgefunden. Auch wurde kein umfassendes Reinigungscontrolling zur Steuerung und kontinuierlichen Optimierung beider Reinigungssysteme installiert.

2.2.2 Ablauforganisation

Die Vergabe von Reinigungsaufträgen ist landesweit einheitlich geregelt. Alle Neuaufträge werden inzwischen aufgrund öffentlicher Ausschreibungen vergeben. Allerdings wurden bisher keine Kennzahlen zu den Kosten- und Leistungsdaten gebildet. Benchmarking-Vergleiche zum Aufdecken noch vorhandener Schwachstellen und weiterer Rationalisierungspotenziale sind daher nicht möglich. Zur Eigenreinigung fehlen ebenfalls entsprechende Daten. Die bisherigen Optimierungserfolge bei eigengereinigten Objekten beruhen überwiegend auf Einzelaktionen und sind nicht Ergebnis eines systematischen Vorgehens.

Auch ein geplantes DV-System, das die zur Analyse bzw. Beurteilung der Wirtschaftlichkeit eines Gebäudes notwendigen Daten automatisiert verfügbar machen sollte, ist bis heute nicht realisiert. Daher kann derzeit die Wirtschaftlichkeit der Reinigung nicht fundiert beurteilt werden.

2.3 Wirtschaftlichkeit der Gebäudereinigung

2.3.1 Empirischer Vergleich

Obwohl die Gebäudereinigung im Untersuchungsbereich nicht kontinuierlich weiter optimiert wurde, haben die aufgrund der Beratenden Äußerung durchgeführten Maßnahmen zu beachtlichen Einsparungen geführt. Die damals aufgezeigten Einsparpotenziale wurden bei der Eigenreinigung zu einem erheblichen Teil realisiert und bei der Fremdreinigung sogar leicht übertroffen. Den Vergleich von Kostendaten zur Fremd- und Eigenreinigung im Regierungsbezirk Karlsruhe zeigt Übersicht 1.

Übersicht 1

Vergleich von Kostendaten der Gebäudereinigung
der Jahre 1996 und 2002 (in €)

	1996	2002	Differenz
Fremdreinigungskosten je m ² Bodenfläche	16,21	10,08	-6,13
Fremdreinigungskosten je Jahr	6.100.000	3.800.000	-2.300.000
Eigenreinigungskosten je m ² Bodenfläche	22,59	14,08	-8,51
Eigenreinigungskosten je Jahr	13.000.000	8.100.000	-4.900.000

Sowohl die Kosten der Fremdreinigung als auch die der Eigenreinigung sind im Untersuchungsbereich um fast 38 % gesenkt worden. Das entspricht jährlichen Kosteneinsparungen von insgesamt 7,2 Mio. €. Der RH hatte in seiner Beraternen Äußerung für den Regierungsbezirk Karlsruhe die landesweit höchsten Rationalisierungspotenziale aufgezeigt. Sie lagen bei der Fremdreinigung bei maximal 34,6 % (= 2,1 Mio. €) und für die Eigenreinigung bei maximal 58 % (= 7,5 Mio. €).

2.3.2 Vergleich von Kostendaten der staatlichen Vermögens- und Hochbauämter im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002

Die Untersuchung des StRPA Karlsruhe hat gezeigt, dass trotz realisierter Kosteneinsparungen immer noch große Unterschiede (Bandbreiten) bei den durchschnittlichen Reinigungskosten je m² Bodenfläche sowie bei den durchschnittlichen Stundenverrechnungssätzen der Reinigungsunternehmen bzw. den Lohn- und Sachkosten je Stunde der Eigenreinigung zwischen den untersuchten Dienststellen bestehen (s. Übersichten 2 und 3).

Übersicht 2

Vergleich von Kostendaten der Fremdreinigung bei staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002 (in €)

	Karlsruhe	Mannheim	Pforzheim
Durchschnittliche Fremdreinigungskosten je m ² Bodenfläche im Jahr 2002	9,65	10,31	10,39
Bandbreiten Fremdreinigung je m ² im Jahr 2002	3,10 - 55,10	3,70 - 92,20	3,50 - 51,60
Durchschnittlicher Verrechnungssatz je Stunde	18,35	14,60	16,61
Bandbreiten Verrechnungssatz je Stunde	9,00 - 25,20	10,10 - 24,30	9,10 - 25,80

Übersicht 3

Vergleich von Kostendaten der Eigenreinigung bei staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002 (in €)

	Karlsruhe	Mannheim	Pforzheim
Durchschnittliche Eigenreinigungskosten je m ² Bodenfläche im Jahr 2002	16,47	12,27	19,15
Bandbreiten Eigenreinigung je m ² im Jahr 2002	8,50 - 38,40	9,20 - 32,50	8,30 - 35,30
Durchschnittliche Lohn- und Sachkosten je Stunde	15,41	14,79	15,36
Bandbreiten Lohn- und Sachkosten je Stunde	11,30 - 20,10	11,80 - 17,00	11,20 - 17,00

Die enormen Bandbreiten bei den Kosten der Fremdreinigung von 3,10 € bis 92,20 € je m² Bodenfläche bzw. bei der Eigenreinigung von 8,30 € bis 38,40 € sowie bei den Unternehmerstundenlöhnen von 9,00 € bis 25,80 € bzw. den Lohn- und Sachkosten der Eigenreinigungskräfte von 11,20 € bis 20,10 € je Stunde sind zu hinterfragen. Hier lassen sich weitere erhebliche Einsparpotenziale vermuten.

Auffällig ist, dass die Eigenreinigung im Bezirk des Staatlichen Vermögens- und Hochbauamts Pforzheim mit 19,15 €/m² fast doppelt so teuer ist wie die Fremdreinigung (10,39 €/m²). Insbesondere im Bezirk des Staatlichen Vermögens- und Hochbauamts Mannheim ist der Unterschied von 12,27 € zu 10,31 € deutlich geringer. Dagegen unterscheiden sich die durchschnittlichen Lohn- und Sachkosten der Fremdunternehmen einerseits und der Eigenreinigungskräfte andererseits nur wenig. Sie können daher nicht die Ursache für die großen Kostenunterschiede zwischen Fremd- und Eigenreinigung sein; vielmehr sind unterschiedliche Leistungsdaten ursächlich.

2.3.3 Vergleich von Leistungsdaten der staatlichen Vermögens- und Hochbauämter im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002

Die Häufigkeit der Reinigung (Reinigungsintervall) sowie die Leistungsfähigkeit des Reinigungspersonals (Reinigungsleistung) innerhalb eines bestimmten Zeitraumes sind bis heute die hauptsächlichsten Kosten beeinflussenden Faktoren bei der Gebäudereinigung. Die Übersichten 4 und 5 zeigen die immer noch großen - nur teilweise nutzungsbedingten - Unterschiede dieser Leistungsdaten zwischen und innerhalb (Bandbreiten) den einzelnen Amtsbezirken.

Übersicht 4

Vergleich von Leistungsdaten der Fremdreinigung bei staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002

	Karlsruhe	Mannheim	Pforzheim
Durchschnittlicher Fremdreinigungsintervall je Monat	9,0	9,7	8,8
Bandbreiten Fremdreinigungsintervall je Monat	3,1 - 21,7	4,8 - 21,7	2,0 - 26,5
Durchschnittliche Fremdreinigungsleistung je Stunde (m ²)	208	186	176
Bandbreiten Fremdreinigungsleistung je Stunde (m ²)	67 - 391	45 - 292	46 - 240

Übersicht 5

Vergleich von Leistungsdaten der Eigenreinigung bei staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern im Regierungsbezirk Karlsruhe im Jahr 2002

	Karlsruhe	Mannheim	Pforzheim
Durchschnittlicher Eigenreinigungsintervall je Monat	10,3	12,2	10,6
Bandbreiten Eigenreinigungsintervall je Monat	6,5 - 20,5	7,9 - 21,7	5,1 - 18,2
Durchschnittliche Eigenreinigungsleistung je Stunde (m ²)	115	175	102
Bandbreiten Eigenreinigungsleistung je Stunde (m ²)	51 - 200	72 - 239	47 - 161

Die Übersichten verdeutlichen einerseits, dass die höheren Kosten der Eigenreinigung gegenüber der Fremdreinigung durch häufigeres Reinigen bei geringerer Leistung der Reinigungskräfte entstehen. Andererseits zeigen sie bei beiden Reinigungssystemen enorme Bandbreiten der durchschnittlichen Reinigungsintervalle und Reinigungsleistungen. Dabei liegen die Reinigungsintervalle bei der Eigenreinigung um rd. 25 % höher als bei der Fremdreinigung; die Fremdreinigungsleistung je Stunde und je m² ist um 30 % höher als die vergleichbare Eigenreinigungsleistung. Dies erklärt die extremen Unterschiede bei den Reinigungskosten der untersuchten Dienststellen.

2.4 Einsparpotenziale

Benchmarking-Vergleiche auf der Basis von empirisch ermittelten Durchschnittswerten in den Bezirken der drei staatlichen Vermögens- und Hochbauämter zeigen - wie schon 1996 - große Einsparpotenziale bei der Gebäudereinigung. Allein im Regierungsbezirk Karlsruhe könnten je nach Optimierungsgrad zusätzlich Reinigungskosten von bis zu 7,2 Mio. € jährlich gespart werden.

Übersicht 6

Einsparpotenziale der Gebäudereinigung im Regierungsbezirk Karlsruhe (in €/Jahr)

Untersuchungsbereich	Fremdreinigung		Eigenreinigung		Fremd- und Eigenreinigung	
	minimal	maximal	minimal	maximal	minimal	maximal
Regierungsbezirk Karlsruhe	91.776	1.858.152	1.322.280	5.311.020	1.414.056	7.169.172

Der Berechnung liegt ein minimaler Benchmark zugrunde, der aus dem jeweiligen Durchschnittswert aller Reinigungsobjekte der Fremd- bzw. Eigenreinigung gebildet wurde. Der maximale Benchmark orientiert sich an einer Musterdienststelle mit optimierten Kosten- und Leistungsdaten.

Unter der Annahme, dass bei allen staatlichen Vermögens- und Hochbauämtern des Landes ähnliche Rationalisierungspotenziale wie im Untersuchungsbereich vorhanden sind, ergäbe sich bei vorsichtiger Hochrechnung ein landesweites Einsparpotenzial von jährlich mindestens 3,8 Mio. € bis höchstens 18,3 Mio. €. Davon entfallen auf die Fremdreinigung 0,5 Mio. € bzw. 8,1 Mio. € und auf die Eigenreinigung 3,3 Mio. € bzw. 10,2 Mio. €. Das Einsparvolumen von 18,3 Mio. € orientiert sich dabei nicht an dem zuvor beschriebenen maximalen Benchmark, sondern lediglich an den durchschnittlichen, empirisch ermittelten Bestwerten der Amtsbezirke zur Fremd- bzw. Eigenreinigung.

3 Bewertung und Empfehlungen

3.1 Aufbauorganisation

Bisherige Maßnahmen zur Optimierung der Gebäudereinigung haben die in der Beratenden Äußerung von 1996 aufgezeigten Missstände teilweise beseitigt und die Wirtschaftlichkeit erhöht. Ein kontinuierlicher Prozess für eine effektivere und auf Dauer effizientere Aufgabenerledigung wurde jedoch nicht eingeleitet. Dadurch sind bei beiden Reinigungssystemen, insbesondere aber bei der Eigenreinigung, durch die Erhöhung der Leistungsdaten weitere erhebliche Einsparpotenziale möglich. Um diese zu realisieren und um Mehrkosten künftig zu vermeiden, muss das bereits früher geforderte Reinigungscontrolling nun umgehend installiert werden. Das Reinigungscontrolling sollte sich auf beide Reinigungssysteme erstrecken und dem neu geschaffenen Landesbetrieb Vermögen- und Bau Baden-Württemberg - Aufgabenbereich Gebäudemanagement - übertragen werden.

3.2 Ablauforganisation

Kosten- und Leistungsdaten der Gebäudereinigung sind künftig den Nutzern transparent zu machen, ebenso deren Abweichungen von der Norm. Hierzu ist im Rahmen des Reinigungscontrollings ein adäquates Berichtswesen aufzubauen, welches steuerungsrelevante Daten bei den Nutzern einfordert, verarbeitet und zurückleitet.

Die Entscheidung, welches Reinigungssystem eingesetzt wird, bleibt Aufgabe der Nutzer und muss durch Einzelanalyse am jeweiligen Reinigungsobjekt getroffen werden. Dabei sind die Vor- und Nachteile von Fremd- und Eigenreinigung gegeneinander abzuwägen und die wirtschaftlichste Lösung anzustreben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das FM teilt mit, dass die OFD Stuttgart im Bereich der Fremdreinigung ein Reinigungscontrolling durchführe. So sei beispielsweise das Leistungsverzeichnis erneuert, einheitliche Vertragsunterlagen erstellt und eine DV-Unterstützung für die Ausschreibung eingeführt worden. Über Berichtspflichten sei sichergestellt, dass die Neuvergabe von Reinigungsleistungen grundsätzlich nur noch über Öffentliche Ausschreibungen erfolge. In diesem Zusammenhang seien im Bereich der OFD Stuttgart weitergehende Daten zur Fremdreinigung erhoben, ausgewertet und an die Ämter zurückgegeben worden.

Richtig sei aber, dass bei der OFD Karlsruhe aufgrund von Personalmangel bisher kein Gebäudemanagementreferat eingerichtet werden konnte, sodass eine zentrale Datenerfassung und Auswertung für diesen Bereich unterblieb. Diese Lücke werde für die Zukunft mit der Gründung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg geschlossen. Künftig werde das in der Betriebsleitung der OFD Stuttgart angesiedelte Gebäudemanagement-Referat landesweit die Datenerhebung und Auswertung zur Fremdreinigung steuern.

Zur Eigenreinigung verweist das FM auf die Zuständigkeit der jeweiligen Ressorts, denen danach auch das Reinigungscontrolling obliege.

Weiterhin hält das FM die Berechnung der Einsparpotenziale im Bereich der Fremdreinigung durch das praktizierte Benchmarking-Verfahren für nicht sachgerecht. Da die Unterschiede der Reinigungskosten je m² Bodenfläche grundsätzlich sachlich begründet seien und die Reinigungshäufigkeit nicht weiter reduziert bzw. die Leistungen nicht weiter erhöht werden könnten, sieht das FM im Bereich der Fremdreinigung kein generelles Einsparpotenzial mehr.

Bei der Eigenreinigung teilt das FM die Auffassung des RH, dass noch Einsparmöglichkeiten bestünden, sofern es gelänge, die Leistungsdaten der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung anzunähern. Eine völlige Angleichung hält das FM aufgrund der unterschiedlichen Rahmenbedingungen (z. B. Altersstruktur der Reinigungskräfte, Geräteausstattung) für nicht erreichbar.

5 Schlussbemerkung

Der RH anerkennt die eingeleiteten Maßnahmen zum Aufbau eines Reinigungscontrollings. Die Forderungen des RH gehen aber darüber hinaus und sehen den Aufbau eines systematisch strukturierten, landesweit gültigen Berichtswesens vor, das sowohl Daten zur Fremdreinigung als auch zur Eigenreinigung enthält. Diese Daten müssen in regelmäßigen Abständen aktualisiert und den Nutzern transparent gemacht werden. Nur dann ist zukünftig eine kontinuierliche, effiziente und effektive Aufgabenwahrnehmung gewährleistet. In wieweit hierzu eine von der OFD Stuttgart geplante Broschüre mit differenzierten Kostenkennwerten für staatliche Gebäude beitragen kann, bleibt abzuwarten.

Die aufgezeigten Einsparpotenziale beruhen nicht auf den Bandbreiten der Erhebungen und deren Spitzenwerten, sondern auf gewichteten Durchschnittswerten ganzer Amtsbezirke bzw. einzelner Nutzergruppen. Bei der Berechnung dieser Durchschnittswerte blieben Extremwerte unberücksichtigt.

Der RH ist daher überzeugt, dass bei konsequenter Umsetzung der Vorschläge und einer kontinuierlichen Bereitschaft, sich im Wege des Benchmarking am Besten zu messen, bei der Reinigung der staatlichen Gebäude auch künftig weitere zusätzliche Einsparpotenziale realisiert werden können.