

Neufassung

Tischvorlage für die Sitzung des Senats am 20.12.2011

Effizienzsteigernde Maßnahmen in der Eigenreinigung

A. Problem

2009 wurde unter dem Dach der Immobilien Bremen, AöR die Eigen- und Fremdreinigung zusammengeführt, mit dem Ziel für die Dienststellen Bremens Innenreinigung aus einer Hand anzubieten und mit Hilfe einer zentralen Organisation Steuerungs- und Optimierungspotentiale zu heben, die auf Grund der bisher dezentralen Organisationsformen in der Vergangenheit nur ungenügend realisiert werden konnten. Damit einhergehend machte sich der Senat die Ziele der Regierungskoalition zu eigen, im Bereich Eigenreinigung zur „Förderung sozialverträglicher (Frauen-)Arbeitsplätze“ beizutragen. Unter Beibehaltung des bestehenden Beschäftigungsvolumens werden eine Reihe von Maßnahmen angestrebt, aufgrund derer die Produktivität der Eigenreinigung mittelfristig erhöht werden kann. Die Schwerpunkte dieser Maßnahmen bestehen in der Anpassung der tarifrechtlichen Leistungswerte der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung, verstärkter Maschineneinsatz, Erhöhung der produktiven Zeiten (Senkung der Krankenquote) sowie der Absenkung der Personalkosten durch eine einheitliche Eingruppierung der Reinigungskräfte in die Entgeltgruppe 1, TVÖD. Anfang dieses Jahres wurde eine Einigung zwischen den Tarif- und Betriebsparteien über die tariflichen und organisatorischen Bedingungen der Eigenreinigung der Freien Hansestadt Bremen und die hierfür notwendigen Schritte getroffen.

Im Zuge des Konsolidierungskurses der Immobilien Bremen AöR und der tariflichen Einigung für die Gebäudereinigung mit eigenen Beschäftigten („Eigenreinigung“) wurde auch eine neue Reinigungsrichtlinie entwickelt. Die wesentlichen Novellierungen sehen einerseits gebäudespezifische Reduzierungen der Reinigungshäufigkeiten und andererseits Regelungen für die Beteiligten (Nutzer, Immobilien Bremen AöR, Ressorts) vor. Anlage zur Reinigungsrichtlinie bilden die Leistungsverzeichnisse für die Gebäudearten „Grundschulen, weiterführende Schulen und Verwaltungsgebäude“ mit den neuen Reinigungsrichtwerten für Eigenreinigungskräfte. Mit der Unterzeichnung des Einigungspapiers vom 25.01.2011 haben die Tarif- und Betriebsparteien ihre Absicht bekundet, die Konkurrenzfähigkeit der Eigenreinigung zu stärken und an die Leistungswerte der Fremdreinigung anzugleichen und einen Einsparpfad zu verfolgen, der vorsieht bis 2020 ca. 3,2 Mio. € im Unterhaltsreinigungsbereich einzusparen. Die Personalausstattung von derzeit 245 Mitarbeiteräquivalenten bei der Immobilien Bremen AöR soll dabei beibehalten werden.

Im Zuge der Zentralisierung der Reinigung wurden die Budgets für Eigenreinigung und Fremdreinigung per Stand 2008 an die auftraggebenden Ressorts verlagert mit dem Ziel, zukünftig die Reinigungsdienstleistungen zum Mischpreis zu bezahlen. Dieses Verfahren hat sich nach ausführlichen Analysen jedoch als nicht praktikabel herausgestellt, da die Ziele der Effizienzsteigerung, Transparenz und Kosteneinsparung, nicht erreicht werden können. Hintergrund ist, dass ein Mischpreis sich aus Kostenbestandteilen der noch „teuren“ Eigenreinigung und „günstigeren“ Fremdreinigung zusammensetzt. Alle geplanten Produktivitätssteigerungen (höhere Richtwerte) führen dazu, dass die gegenüber den Tarifpartner garantierten Anzahl von Eigenreinigungskräften (245 VZÄ) in gleicher Zeit mehr Fläche reinigen werden und dadurch Fremdreinigungsverträge gekündigt werden können. Da der Abrechnungspreis je Stunde oder qm (Mischpreis) bis zur Erzielung der Wettbewerbsfähigkeit höher läge als der maximal mögliche Kostensatz, der eingespart werden könnte, würde die Immobilien Bremen in kürzester Zeit defizitär wirtschaften. Aus diesem Grunde wird hier ein alternatives Finanzierungsmodell vorgeschlagen.

B. Lösung

Über die Inhalte der für den geplanten Sanierungskurs maßgeblichen Regelwerke sowie in Hinblick auf die dauerhaften Finanzierung der Reinigung wurde zwischen den Tarif- und Betriebsparteien bzw. mit den betroffenen Ressorts und weiteren betroffenen Einrichtungen Verständigungen erzielt die im folgenden vorgestellt werden:

Reinigungsrichtlinie

In der neuen Reinigungsrichtlinie wurden zum Erreichen der Ziele Kosteneinsparung und Konkurrenzfähigkeit folgende Änderungen vorgenommen:

1. Geplant ist die Einführung einer modifizierten Intervallreinigung in den Unterrichtsräumen von Grundschulen.
2. Die Reinigung von Büroräumen in Verwaltungsgebäuden wird auf 1-mal wöchentlich festgeschrieben.
3. Für Ausnahmeregelungen wie z.B. denkmalgeschützte Gebäude/ Räume oder auch besondere Nutzungen werden individuelle Vereinbarungen getroffen.
4. Es wurden die Nutzerverpflichtungen neu definiert und erweitert.

Die Einführung der Reinigungsrichtlinie wird begleitet durch ein Evaluationsprojekt zum Thema „Kosten-/ Qualitätsvergleich zwischen Eigen- und Fremdreinigung“ als Voraussetzung für einen Ausbau der Eigenreinigung und erfolgt in zwei Phasen.

1. Phase : Einführung

Im Zuge eines Einführungsprojektes werden der Ausbau der Eigenreinigung unter den neuen Reinigungsbedingungen in den Grundschulen und Verwaltungsgebäuden sowie Verbesserungen der Reinigungsqualität in 8 Reinigungsobjekten untersucht. Das Projekt soll in einem direkten Objektvergleich (jeweils 1 Grundschule, 1 Grundschule im Ganztagsbetrieb, 1 weiterführende Schule, 1 Verwaltungsgebäude in Fremd-, bzw. Eigenreinigung) einem strikten Kostencontrolling unterliegen. U. a. sollen hierbei die Auswirkungen der Reduzierung der Reinigungshäufigkeiten untersucht sowie Erfahrungen für ein neu einzuführendes Qualitätsmanagement gesammelt werden.

Die Laufzeit des Projektes beträgt 12 Monate.

2. Phase : Evaluierung

Unmittelbar im Anschluss an Phase I werden die Ergebnisse des Einführungsprojektes ausgewertet und gegebenenfalls Anpassungen der Reinigungsrichtlinie vorgenommen.

Der für die zweite Phase vorgesehene Zeitrahmen wird voraussichtlich 6 Monate betragen.

Zentralfinanzierung

Am 27.09.2011 erörterten und entwickelten Vertreter der Senatorin für Finanzen und Vertreter der Senatorin für Bildung und Wissenschaft einen Vorschlag, demzufolge die Senatorin für Finanzen im Zuge der Haushaltsaufstellung 2012 eine Zentralfinanzierung für den Bereich „Gebäudereinigung durch die Immobilien Bremen AöR der Freien Hansestadt Bremen“ mit der Übernahme des Risikomanagements realisieren möchte. In der ressortweiten Arbeitsgruppe wurde dem Vorschlag der SF stattgegeben und zugestimmt.

Weitere Änderungen sind im Hinblick auf die Finanzierung der Reinigung beabsichtigt. Der hierfür von der Senatorin für Finanzen und der Senatorin für Bildung, Wissenschaft und Gesundheit entwickelte und mit einer ressortweiten Arbeitsgruppe abgestimmte Vorschlag sieht die Zentralisierung aller Ressortbudgets aus dem Bereich der Reinigungsarbeiten für Unterhaltsreinigung und Grundreinigung bei der Senatorin für Finanzen vor. Davon nicht betroffen ist das Budget der Sonderreinigung, da es sich hier insbesondere um Leistungen zur Beseitigung von umfangreichen Verschmutzungen handelt, die aus besonderem Anlässen herrühren (z. B. Brand-, Wasser-, Vandalismusschäden, Reinigungen nach Veranstaltungen u.ä.). Hier bleiben die Ressorts in der Budgetverantwortung da diese Leistungen nicht Bestandteil der Reinigungsrichtlinie und des regulären operativen Tätigkeitsfeld der IB sind

Mit der Zentralfinanzierung werden folgende Leistungen abgedeckt:

- Abrechnung der IB-Leistungen auf Basis des marktüblichen Preises und Finanzierung des weitergehenden, durch die Eigenreinigung ausgelösten, Aufwandes der IB aus dem verbleibenden Budget.
- Aus dem verbleibenden Budget sind, u. a.
 - die Kostensteigerungen der Fremdreinigung sowie
 - Planabweichungen aus sonstigen Gründen in der Reinigung bei IB
 - und von dort zu erwirtschaftende Beiträge (z. B. für Ruhelohn) zu finanzieren.
- Die im Laufe des Projektes erwirtschafteten Effizienzsteigerungen sowie Einsparungen aufgrund Verminderung von Reinigungsflächen und -häufigkeiten fließen in das zentrale Budget und werden zur Finanzierung der o.g. Mehrausgaben herangezogen.

Budgetermittlung der Zentralfinanzierung :

Das Gesamtbudget für die Zentralfinanzierung berechnet sich wie folgt:

1. Grundlage ist die gewichtete Reinigungsfläche des Vorjahres.
2. Flächenveränderungen verbleiben im Risikomanagement von SF.
3. Kostensteigerungen in der Fremdreinigung sind durch die IB zu erwirtschaften.

Die im Zusammenhang mit den Tarifsteigerungen des Eigenreinigungspersonals stehenden Mehraufwände werden abschließend im Haushaltsaufstellungsverfahren gelöst.

Die Zentralfinanzierung der Reinigung trägt aus verschiedenen, im Weiteren näher erläuterten Gründen, zur Kostenreduzierung in der Reinigung bei:

- geringerer Verwaltungsaufwand für die Ressorts und Immobilien Bremen AöR
- durch zentrale Budgetverantwortung ist gewährleistet, dass Effizienzgewinne und Einsparungen zunächst zur Deckung der zusätzlich zu erwirtschaftenden Kosten aus dem Kontrakt (z. B. verbesserte zuverlässige Vertretungsregel) und zur Deckung von nicht zu vertretenen Kosteneinflüssen, z. B. Kostensteigerungen (bspw. durch Tarifsteigerungen in der Fremdreinigung, höhere Mindestlöhne, Altersteilzeitverpflichtungen und Ruhelohnzahlungen für ehemalige Arbeiterinnen) verwendet werden können.
- Transparenz innerhalb der Leistungsbeziehungen: Die Leistungserbringung der Immobilien Bremen erfolgt gem. Kontrakt, Tarifvertrag, Reinigungsrichtlinie sowie durch die Clearingstelle genehmigte Sonderregelungen. Wünsche darüber hinaus werden direkt mit der Immobilien Bremen AöR abgerechnet und betreffen nicht die Zentralregelung.
- Stabile Reinigungsqualität für alle Ressorts.
- Gewährleistung von Transparenz über Kosten und Effizienzsteigerungen durch zentrale Steuerung und Risikomanagement der Parameter lt. Kontrakt sowie frühzeitiges Entgegenwirken bei Verlassen des Einsparpfades.
- Gewährleistung von ressortübergreifender Einhaltung aller Richtlinien, Reinigungsqualitäten und hygienischen Anforderungen durch Steuerung der Reinigung aus einer Hand

Tarifliche Vereinbarungen und Kontrakt

Dritte Säule im Projekt zur Effizienzsteigerung in der Gebäudereinigung ist eine tarifliche Vereinbarung zur Erhöhung der Leistungswerte in der Eigenreinigung, eine tarifliche Regelung der Entgelte der Eigenreinigungskräfte sowie ein zu schließender Kontrakt, in dem die Tarif- und Betriebsparteien für die Dauer der Projektphase bis 2020 die einzelnen Projektphasen und Maßnahmen sowie die jeweiligen Verpflichtungen der Kontraktpartner festgelegt werden. Die Verhandlungsergebnisse zur Steigerung der Leistungswerte sehen eine Annäherung der Leistungswerte der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung vor. Dieses Verhandlungsergebnis stellt

das wesentliche Element für die Umsetzung der vom Senat beabsichtigten Annäherung der Wettbewerbsfähigkeit der Eigenreinigung an die der Fremdreinigung dar. Eine weitere tarifliche Vereinbarung soll hinsichtlich der Vergütung der Reinigungskräfte getroffen werden. Diese Entgeltvereinbarung sieht eine Tarifgruppe A mit drei Erfahrungsstufen vor. (siehe Anlage) Hierdurch wird eine weitere Kostensenkung von 950 T€ p. a. (im Vergleich zur aktuellen Vergütungsregelung) bewirkt.

Im Gegensatz zu der ursprünglich geplanten Absenkung der Vergütung auf die Entgeltgruppe 1 des TVÖD führt der im Entwurf vorliegende Tarifvertrag zwar zu einer Minderersparnis von ca. 200 T€. Andererseits jedoch bietet der Tarifabschluss für den weiteren Projektverlauf und die diesem zugrundeliegenden Abschlüssen weiterer Vereinbarungen die notwendige Planungssicherheit im Hinblick auf die bundesweit bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der Eingruppierung von Gebäudereinigungskräften. Der Tarifabschluss ist im Hinblick auf das vom Senat gesetzte Ziel, der Annäherung der Eigenreinigung an die Fremdreinigung im Hinblick auf die Kosten und Leistungsfähigkeit, bezogen auf seine Laufzeit, vertretbar. Seitens der Gewerkschaft ver.di wurde am 9. Dezember die Annahme des Tarifvertrages erklärt. Beide tarifvertraglichen Vereinbarungen sowie der Kontrakt für die Sanierungsphase werden dem Senat hiermit zur Kenntnis gegeben.

Eine Annäherung der Leistungsfähigkeit der Eigenreinigung an die der Fremddienstleister wird nicht nur durch die Steigerung der tariflichen Leistungswerte der Eigenreinigung und die im Kontrakt vereinbarten weiteren effizienzsteigernden Maßnahmen bewirkt.

Das geplante Qualitätsmanagement, sowie die damit für Fremd- und Eigenreinigung gleichermaßen geltenden Qualitätsstandards werden vermutlich eine weitere Annäherung der Leistungswerte von Fremd- und Eigenreinigung durch einen erhöhten Aufwand in der Fremdreinigung nach sich ziehen. Erreicht wird hierdurch jedoch ein gleichermaßen hohes Niveau im Hinblick auf die Einhaltung von Hygienestandards.

C. Alternativen

Alternativen werden nicht empfohlen. Die Umsetzung der Reinigungsrichtlinie sowie die aufgezeigten Maßnahmen zur Finanzierung stellen wesentliche Bedingungen für die Zustimmung der Tarif- und Betriebspartner zu einer tariflichen Einigung über Leistungssteigerungen in der Eigenreinigung dar.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender- Prüfung

Durch die Umstellung der Reinigung in den Unterrichtsräumen der Grundschulen auf eine modifizierte Intervallreinigung sind Einsparungen in den nächsten 10 Jahren jährlich anwachsend bis zu 600 T€ p. a. verbunden.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. €									
0,00	0,12	0,19	0,26	0,32	0,38	0,44	0,51	0,54	0,6

Durch die Umstellung der Reinigung in Büroräumen von Verwaltungsgebäuden auf eine wöchentliche Reinigung werden Kostenreduzierungen erwartet, die am Ende der Projektphase rd. 500 T€ p.a. betragen.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
in Mio. €									
0,00	0,08	0,15	0,22	0,29	0,34	0,39	0,42	0,46	0,5

Eingerechnet sind hier die anteiligen Kostenersparnisse durch höhere Leistungswerte in den betreffenden Räumen.

In Verbindung mit den Effekten aus der tariflichen Vereinbarung zur Steigerung der Leistungswerte in der Eigenreinigung sowie zur tariflichen Vergütung wird bis 2020 ansteigend eine jährliche Kostenreduzierung von ca. 3,2 Mio. € p.a. erwartet.

Die ursprünglich geplante Einsparung bzw. Effizienzsteigerungen i. H. von ca. 4,5 Mio. € p. a. musste zum heutigen Planungsstand hin um ca. 1,3 Mio. € korrigiert werden. Maßgeblich hierfür waren die folgend näher erläuterten gegenläufige Effekte:

Die zwischen den Tarifparteien verhandelte neue Entgeltgruppe für die Eigenreinigung wird anders als aufgrund der ursprünglichen Planung zugrunde gelegten Annahme einer Eingruppierung der Reinigungskräfte in die Entgeltgruppe 1 des TVÖD eine um 200 T€ geringere Einsparung bewirken. (950 T€ statt 1,15 Mio. €).

Die Einführung der modifizierten Intervallreinigung bedeutet eine geringere Reinigungshäufigkeit und damit einen erhöhten Aufwand bzw. geringere Leistungswerte. Bei täglicher Reinigung sind Leistungswerte von 200 m²/h anzusetzen. Mit Umsetzung der modifizierten Intervallreinigung ist in der Planung aufgrund des höheren Aufwands daher nur ein reduzierter Wert von 180 m²/h anzusetzen. Daher wird in der aktuellen Planung nunmehr ein um 170 T€ geringeres Einsparpotential angesetzt.

Entgegen der ursprünglichen Planung können die Effizienz steigernden Maßnahmen erst ab Mitte 2012 umgesetzt werden. Hierdurch verschieben sich die daraus zu erwartenden Effekte über den Planungszeitraum 2020 hinaus. In der Projektphase bis 2020 finden diese Effekte daher keinen Niederschlag mehr.

Darüber hinaus mussten Anpassungen im Hinblick auf die ursprünglichen Planung zugrundeliegenden Parameter erfolgen. Beispielhaft seien hier genannt:

- In 2011 wurden erstmals verlässliche Daten über die Reinigungsflächen erstellt. Die daraus resultierenden Mehrflächen führen zu einem entsprechenden, sich auf die Einsparung negativ auswirkenden, Mehraufwand.
- Bei der Ermittlung der Leistungswerte ist in den Schulen davon ausgegangen, dass der überwiegende Teil der Räume mit Hartbelägen ausgestattet ist. Die

aktuelle Datenlage zeigt jedoch, dass der Anteil von Textilbelägen höher ist. Da bei Reinigung von Textilbelegen derzeit die Leistungswerte höher sind, musste die zu erwartende Einsparung nach unten korrigiert werden.

Der Anteil der Frauenarbeitsplätze beim Reinigungspersonal liegt derzeit bei 99,9 %

Es sind derzeit in der Tarifgruppe 1 66 Personen eingruppiert.
Es handelt sich hierbei jeweils um Reinigungspersonal.

E. Beteiligung und Abstimmung

An den Kontraktverhandlungen zwischen den Betriebs- und Tarifparteien zu den Teilthemen „Richtwerterhöhung, Reinigungsrichtlinie und Kontrakt“ nahmen der Kommunale Arbeitgeberverband, die Senatorin für Finanzen, die Immobilien Bremen, AöR, die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), Landesbezirk Niedersachsen-Bremen sowie der Personalrat der Immobilien Bremen, AöR teil

Der Gesamtpersonalrat hat am 08.12.2011 der Neufassung der Reinigungsrichtlinie zugestimmt.

Die Senatsvorlage wurde mit allen Ressorts, der Senatskanzlei, dem Rechnungshof und der Bürgerschaftskanzlei abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Geeignet. Eine Veröffentlichung im zentralen Informationsregister ist vorgesehen.

Datenschutzrechtliche Belange stehen dem nicht entgegen.

G. Beschlussvorschlag

Der Senat stimmt der Neufassung der Richtlinie für die Durchführung der Gebäudereinigung durch Immobilien Bremen Anstalt des öffentlichen Rechts der Freien Hansestadt Bremen zu. Die Richtlinie tritt zum 01.01.2012 in Kraft.

Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen im Zuge der Haushaltsaufstellung 2012 die Zentralfinanzierung der Gebäudereinigung der Freien Hansestadt Bremen entsprechend der unter B. dargestellten Lösung umzusetzen und das Risikomanagement, insbesondere die weitere Verfolgung des Einsparpfades, gegenüber der Immobilien Bremen, AöR wahrzunehmen.

Der Senat nimmt die Entwürfe für die tariflichen Vereinbarungen sowie den dem Sanierungsprojekt zugrundeliegenden Kontrakt zur Kenntnis.