

## **Rekommunalisierung des Reinigungsbereiches**

**hier: Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 16.06.2009**

### **I. 1 Ausgangslage**

Mit Schreiben vom 29. Oktober 2007 wurde von der SPD-Stadtratsfraktion beantragt, eine Wirtschaftlichkeitsberechnung hinsichtlich der Rekommunalisierung der Reinigungsarbeiten in städtischen Gebäuden bzw. beispielhaft für einen Teilbereich zu erstellen. Die diesbezügliche Stellungnahme der Verwaltung wurde im POA am 16.06.2009 behandelt.

Daraufhin wurde von der SPD-Stadtratsfraktion mit Schreiben vom 16.06.2009 (Anlage 1) beantragt:

- Die Verwaltung konkretisiert die Wirtschaftlichkeitsberechnung insbesondere im Vergleich einer Servicegesellschaft (Haustarif) zur Fremdvergabe und erläutert, inwieweit die anfallende Umsatzsteuer, die auch bei der Fremdvergabe von der Stadt getragen werden muss, die Kosten für die Stadt erhöht.
- Die Verwaltung konkretisiert den interkommunalen Vergleich im Hinblick auf Rekommunalisierung bzw. Ausgliederung.
- Die Verwaltung berichtet über das/die geplanten Sozialprojekte, insbesondere im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen nach § 16 e SGB II.

### **2 Kostenvergleich Service-GmbH (Haustarif) mit Fremdvergabe**

#### **2.1 Kosten eines Arbeitsplatzes bei der Service-GmbH**

Eine Service GmbH stellt eine eigene Rechtspersönlichkeit dar. Dies ermöglicht den Abschluss von Arbeitsverträgen, ohne dass zwingend der TVöD zugrunde zu legen ist. Es wäre auch die Anwendung des Gebäudereiniger-Tarifvertrages oder eines „eigenen“ Haustarifvertrages möglich.

Die jährlichen Kosten eines Arbeitsplatzes bei Anwendung des Gebäudereiniger-Tarifvertrages, bestehend aus Personalkosten, einschließlich Sozialleistungen, Sachkosten und Gemeinkosten betragen 24.756 €.

Vergleichsweise betragen die jährlichen Kosten eines Arbeitsplatzes in EGr. 1 TVöD 30.517 € und in EGr. 2 TVöD 38.519 €.

#### **2.2 Umsatzsteuer**

Zur Frage, inwieweit die anfallende Umsatzsteuer bei einer Service-GmbH die Kosten für die Stadt erhöht, hat KaSt nochmals vertiefend Stellung genommen.

Demnach führt die rechtliche Selbständigkeit einer Service-GmbH dazu, dass diese eine Unternehmereigenschaft im umsatzsteuerlichen Sinn besitzt. Das hat zur Folge, dass die Service-GmbH grundsätzlich für alle an die Stadt erbrachten Leistungen Umsatzsteuer in Rechnung stellen und an das Finanzamt abführen muss.

Die Umsatzsteuer stellt damit einen echten Kostenfaktor für die Stadt dar. Eine Ausnahme bilden die Betriebe gewerblicher Art der Stadt, die umsatzsteuerpflichtige Umsät-

ze tätigen. Diesen steht der Vorsteuerabzug zu, so dass bei diesen Betrieben, wie auch bei der Fremdreinigung, die Umsatzsteuer kein Kostenfaktor ist.

Wird die Service-GmbH in der Weise ausgestaltet, dass sie finanziell, wirtschaftlich und organisatorisch in die Stadt eingegliedert ist, wird damit eine umsatzsteuerliche Organschaft begründet. Hier fällt ebenso dem Grunde nach Umsatzsteuer für alle Leistungen an die Stadt an. Eine Ausnahme gilt jedoch dabei hinsichtlich der Betriebe gewerblicher Art der Stadt, die umsatzsteuerfreie Umsätze tätigen. Bei diesen liegen nicht steuerbare Innenumsätze der Service-GmbH an die Betriebe gewerblicher Art vor, so dass hier keine Umsatzsteuer anfallen würde.

Konkret bedeutet dies, dass für Leistungen einer Service-GmbH an die Stadt letztlich für die Bereiche Stadtbibliothek, Museen und Bildungszentrum keine Umsatzsteuer anfallen würde.

## 2.3 Fazit des Kostenvergleiches

Auf der Basis

- der oben ermittelten Arbeitsplatzkosten einer Service-GmbH
- der anfallenden Mehrwertsteuer
- einer Leistungsanforderung von 156 qm (entspricht Standard bei der städt. Eigenreinigung)

ergibt sich folgender Kostenvergleich für 27 ausgewählte Objekte von 438 Reinigungsobjekten der Stadt (außer der Betriebe gewerblicher Art, die umsatzsteuerfreie Umsätze tätigen, wie Stadtbibliothek, Museen und Bildungszentrum):

<b>Vergabekosten Inkl. 19 % Mehrwertsteuer</b>	<b>Gebäudereiniger-Tarifvertrag (GmbH-Modell) Leistungsanforderung 156 qm/Stunde inkl. 19 % Mehrwertsteuer</b>
1,0 Mio. €	1,6 Mio. €

## 3 Interkommunaler Vergleich zum Thema Gebäudereinigung

Auf eine Umfrage bei 30 deutschen Städten (u. a. Essen und Leipzig) der Größenklassen 1 und 2 zum Thema Gebäudereinigung haben 11 Städte geantwortet. Gegenstand der Umfrage war insbesondere, ob seit Einführung des TVöD die dortigen Reinigungsarbeiten auf ein anderes System (Eigenreinigung, Service-GmbH, Fremdreinigung) umgestellt wurden oder ob eine solche Umstellung beabsichtigt ist. Das Ergebnis ist in der als Anlage 2 beigefügten Tabelle dargestellt.

Bei 10 Städten wird die Gebäudereinigung ganz oder überwiegend durch externe Firmen erledigt. Sechs Städte planen keine Umstellung bzw. eine Erhöhung der Fremdreinigung. Bei zwei Städten wird derzeit eine Rekommunalisierung geprüft. Eine Stadt wird künftig die Objekte entweder in Fremdreinigung oder komplett in Eigenreinigung geben, es soll keine „Mischreinigung“ mehr geben. Eine Stadt prüft eine Änderung der Bedingungen der Eigenreinigung. Bei einer Stadt soll von dem noch bestehenden Anteil der Eigenreinigung auf die Service-Gesellschaft umgestellt werden, da in dieser Stadt bei der Eigenreinigung in EGr. 2 und einer niedrigeren Leistungsanforderung auch in der Service-Gesellschaft Einsparungen erzielt werden.

#### **4. Sozialprojekte**

In der POA-Vorlage vom 16.06.2009 hat die Verwaltung vorgeschlagen, sowohl an die Noris-Arbeit gGmbH als auch an die Lebenshilfe Nürnberg e.V. in geringem Umfang und soweit wirtschaftlich vertretbar Gebäudereinigungsarbeiten zu vergeben. Beide Einrichtungen haben nachfolgende Einzelheiten zu ihren diesbezüglichen Geschäftsmodellen dargestellt.

##### **4.1 Noris-Arbeit gGmbH**

Innerhalb der Noris-Arbeit gGmbH wird seit 1991 in unterschiedlichen Maßnahmeformen die Gebäudereinigung in Eigenleistung durchgeführt. Derzeit hat die Noris-Arbeit gGmbH neben dem Unternehmenssitz noch 3 weitere Hauptstandorte und 9 Nebenstandorte.

Durch die Beschäftigung nach § 16e SGB II bietet sich die Möglichkeit, dies auch in einem erweiterten Rahmen durchzuführen. Dabei soll der geförderte Personenkreis eine realitätsbezogene Beschäftigung erhalten. Die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt wird damit als Zielsetzung ermöglicht. Im Regelfall handelt es sich bei dem Personenkreis um Langzeitarbeitslose mit mindestens zwei Vermittlungshemmnissen, sei es das Alter, gesundheitliche Einschränkungen oder fehlende Qualifikation. Solche Faktoren begründen hierbei eine negative Prognose für die nächsten 24 Monate für die Arbeitsaufnahme außerhalb der geförderten Beschäftigung. Ebenso werden die Personen weiterhin betreut und gemäß der individuellen Eingliederungsvereinbarung mit der ARGE gefördert. Die Entlohnung des Personals ist tariflich durch den TVöD geregelt. Als Fördersatz zum Lohn werden 75 % durch die ARGE angestrebt. Dies hat auch zur Folge, dass nach 12 Monaten eine Überprüfung im Einzelfall erfolgt, ob eine weitere Förderung möglich ist.

Die NOA beschäftigt bei diesen Maßnahmen als Aufsichtspersonal (Anleitungspersonal) qualifizierte Facharbeiter, durch deren Betreuung die Ausführungsqualität gesichert wird. Für die einzelnen Objekte werden Reinigungsteams mit verantwortlichen Personen vor Ort eingerichtet. Das Aufsichtspersonal (Anleiter) hält engen Kontakt zu den Reinigungsteams und auch zu den für die Abnahme der Reinigungsleistung verantwortlichen Personen seitens der Reinigungsobjekte. Ist die individuelle Reinigungsleistung des eingesetzten Personals zu gering, wird entsprechend reagiert. Die Reinigungsleistung wird je nach der individuellen Leistung des Personals mit sogenannter „Manpower“ ausgeglichen.

Die Anzahl der Mitarbeiter/innen ergibt sich aus den zu reinigenden Objekten sowie der entsprechenden kalkulatorischen Grundlage dafür. Geplant sind 10 Personen in dem Projekt zu beschäftigen. 2 festangestellte Mitarbeiter werden zur Anleitung des Personals zuständig sein.

Es ist vorgesehen, dass die NOA zum 01.01.2010 für die Bismarckschule, die ARGE Nord in der Fichtestraße sowie für den Kindergarten Fenitzer Platz die Reinigungsleistungen übernimmt.

##### **4.2 Lebenshilfe Nürnberg e.V.**

Die Lebenshilfe Nürnberg e.V. ist eine Selbsthilfe-Vereinigung für Menschen mit Behinderung und bietet derzeit insgesamt 685 Beschäftigten als Integrationsbetrieb Arbeitsplätze. 35 dieser Arbeitsplätze (=22 Vollkräfte) wurden in der neu gegründeten Integrationsfirma „Pegnitz-Gebäudereinigung“ geschaffen. Ziel aller Maßnahmen ist die Vermitt-

lung und Integration der Beschäftigten in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Unter den Mitarbeitern/innen befinden sich sowohl Langzeitarbeitslose als auch Personen mit großen Vermittlungsschwierigkeiten. Die „Pegnitz-Gebäudereinigung“ arbeitet am Markt und wird mit Fördermitteln wie Eingliederungszuschüssen von der Arbeitsagentur oder der ARGE oder auch mit Mitteln aus der Ausgleichsabgabe (ZBFS) durch die Integrationsämter unterstützt. Die Entlohnung der Beschäftigten erfolgt nach dem TVöD.

Mit der Lebenshilfe wurden bereits erste Gespräche geführt. Geeignete Objekte für die Übernahme der Reinigungsleistungen werden noch gesucht.

#### **5. NürnbergStift Service GmbH**

Das NürnbergStift (NüSt) und die NürnbergStift Service GmbH (NüStSG) gehören zum umsatzsteuerlichen Unternehmensbereich der Stadt Nürnberg. Aus diesem Grunde könnte sowohl NüSt als auch die NüStSG für die Bereiche Stadtbibliothek, Museen und Bildungszentrum die Reinigung übernehmen mit dem Kostenvorteil, dass keine Umsatzsteuer anfällt. Nach Rücksprache mit NüSt bzw. der NüStSG haben diese sich grundsätzlich bereit erklärt, nach Abklärung diverser, noch offener Fragestellungen in den o.g. Bereichen die Gebäudereinigung zu übernehmen.

#### **6. Zusammenfassung**

Aufgrund der finanziellen Auswirkungen einer Rekommunalisierung der Gebäudereinigung empfiehlt die Steuerungsgruppe Haushaltskonsolidierung und Verwaltungsreform das Thema Rekommunalisierung des Reinigungsbetriebes nicht vor 2013 weiter zu verfolgen.

Unbeschadet dessen beabsichtigt die Verwaltung, wie oben dargestellt, an die NOA, die Lebenshilfe und an die NüStSG Reinigungsarbeiten zu vergeben. Ziel dabei ist die Erprobung der verschiedenen Beschäftigungsmodelle. Die Kosten sollen sich im Rahmen der bisherigen Vergabekosten bewegen.

Beschlussvorschlag  
keiner, da Bericht

II. Ref. I/POA    **gez. Köhler**

Nürnberg, 01.10.2010  
Amt für Organisation und  
Informationsverarbeitung  
gez. Meister

(5213, 5220)

Abdruck an:

GPR



SPD Stadtratsfraktion | Rathaus | 90403 Nürnberg

An den Oberbürgermeister  
der Stadt Nürnberg  
Dr. Ulrich Maly  
Rathaus  
90403 Nürnberg

Nürnberg, 16. Juni 2009  
Penzkofer-Röhl/st

**Personal- und Organisationsausschuss am 16.06.2009  
Rekommunalisierung des Reinigungsbereiches**

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

zur vertiefenden Behandlung im Personal- und Organisationsausschuss am 16.06.2009  
stellt die SPD-Stadtratsfraktion folgenden

**Antrag:**

- Die Verwaltung konkretisiert die Wirtschaftlichkeitsberechnung insbesondere im Vergleich einer Servicegesellschaft (Haustarif) vs. Fremdvergabe und erläutert, inwieweit die anfallende Umsatzsteuer, die auch bei Fremdvergabe von der Stadt getragen werden muss, die Kosten für die Stadt erhöht.
- Die Verwaltung konkretisiert den interkommunalen Vergleich im Hinblick auf Rekommunalisierung bzw. Ausgliederung und stellt ggf. weitere Vergleich an (Koop Bremen Leipzig Nürnberg).
- Die Verwaltung berichtet über das/die geplanten Sozialprojekte, insbesondere im Hinblick auf die Einsatzmöglichkeiten von Langzeitarbeitslosen nach § 16 e SGB II.
- Unter diesem Gesichtspunkt ist eine erneute Vorlage im Personal- und Organisationsausschuss vorzulegen.

Mit freundlichen Grüßen

Gebhard Schönfelder  
Vorsitzender

Interkommunale Umfrage der Stadt Nürnberg für die Gebäudereinigung bei Städten der Größenklasse 1 und 2

lfd. Nr.:	Fragen	A	B	C	D	E	F
1	Reinigungsfläche insgesamt	419.915 m <sup>2</sup> (ohne Bäder, Sportanlagen, Türme, Tore, Tiefgaragen und Friedhöfe)	625.347 m <sup>2</sup>	84.200.000 m <sup>2</sup> Jahresreinigungsfläche (= Grundfläche * jährliche Reinigungshäufigkeit)	500.000 m <sup>2</sup> (Schulen, Kitas, Verwaltung)	1.395.166 m <sup>2</sup>	1.161.500 m <sup>2</sup>
2.1	Eigenreinigung	5,2 %, davon 3,9 % Kindertagesstätten, Rest: Rathaus und Bereich OB	3,7%	37,6%	0%	38%	23%
2.2	Fremdreinigung	94,8%	96,3%	62,40%	100%	62%	40%
2.3	Eigene Service-Gesellschaft / ggf. Angabe der Rechtsform	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	GmbH (100%ige Eigengesellschaft der Stadt) Die Servicegesellschaft verwaltet 40 % Fremdreinigung und führt 37 % der Gebäudereinigung selbst durch.
3	Wurden seit Einführung des TVöD (1.10.2005) die Reinigungsarbeiten umgestellt?	Nur im Bereich Kindertagesstätten wird Zug um Zug mit eigenem Personal gereinigt, jedoch Doppelfunktion Reinigungskraft/ Küchenhilfe.	Nein	Nein Anmerkung 1	Nein	Nein	Anmerkung 2
3.1	wenn ja, Anteil in %	ca. 2 %, s. o.	/	/	/	/	/
3.1.1	Von Fremdreinigung auf Eigenreinigung	ca. 2 %	/	/	/	/	/
3.1.2	Von Fremdreinigung auf Servicegesellschaft	/	/	/	/	/	/
3.1.3	Von Eigenreinigung auf Fremdreinigung	/	/	/	/	/	/
3.1.4	Von Eigenreinigung auf Servicegesellschaft	/	/	/	/	/	/
4	Wurden durch eine Umstellung der Reinigung Einsparungen erzielt oder sind Mehrausgaben entstanden?	nahezu kostenneutral	Einsparungen wurden durch die Optimierung der Reinigungsintervalle verschiedener Räume erzielt.	Durch die Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung werden seit 2002 Einsparungen erzielt.	Durch die Umstellung auf 100% Fremdreinigung in 2003 wurden 45% der Kosten eingespart.	/	Anmerkung 2
5	Ist eine Umstellung der Reinigungsarbeiten künftig geplant?	Es liegen Anträge vor, die Reinigungsleistungen zu rekommunalisieren, jedoch ist noch keine Entscheidung getroffen.	Nein	Nein, abgesehen von der kontinuierlichen Umstellung von Eigen- auf Fremdreinigung (siehe Frage 3).	Nein	Ja	Ja
5.1	Wenn ja - welche?		/	/	/		Von Eigenreinigung auf Servicegesellschaft
5.2	Werden dadurch Einsparungen erwartet?	Nein, die Prognose geht eher von einer Kostensteigerung von bis zu 1/3 aus.	/	/	/	Ja	Ja

## Interkommunale Umfrage der Stadt Nürnberg für die Gebäudereinigung bei Städten der Größenklasse 1 und 2

lfd. Nr.:	Fragen	G	H	I	K	L	Nürnberg
1	Reinigungsfläche insgesamt	1.052.000 m <sup>2</sup>	500.000 m <sup>2</sup>	253.000.000 m <sup>2</sup> Jahresreinigungsfläche (= Grundfläche * jährliche Reinigungshäufigkeit)	796.000 m <sup>2</sup> (+ Flächen in Kitas, Jugendeinrichtungen, Museen usw.)	584.500 m <sup>2</sup> Bodenfläche	1.000.000 m <sup>2</sup>
2.1	Eigenreinigung	37%	28%	20%	0%	30,3%	5,0%
2.2	Fremdreinigung	63%	Anmerkung 3	80%	100%	69,7%	95,0%
2.3	Eigene Service-Gesellschaft / ggf. Angabe der Rechtsform	Nein, Bereich im Fachbereich mit eigener Personalvertretung.	Nein	Nein	Keine Angabe	Nein, im Amt für Immobilienmanagement als Fachstelle integriert	Nein
3	Wurden seit Einführung des TVöD (1.10.2005) die Reinigungsarbeiten umgestellt?	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja, und zwar die Vertretungsregelung wurde angepasst, d. h., für den Innenstadtbereich wurden 9 Springer, EG 1, zunächst bis 31.12.09 befristet eingestellt.	Nein
3.1	wenn ja, Anteil in %	/	/	/	/	/	/
3.1.1	Von Fremdreinigung auf Eigenreinigung	/	/	/	/	/	/
3.1.2	Von Fremdreinigung auf Servicegesellschaft	/	/	/	/	/	/
3.1.3	Von Eigenreinigung auf Fremdreinigung	/	/	/	/	/	/
3.1.4	Von Eigenreinigung auf Servicegesellschaft	/	/	/	/	/	/
4	Wurden durch eine Umstellung der Reinigung Einsparungen erzielt oder sind Mehrausgaben entstanden?	/	/	/	/	/	/
5	Ist eine Umstellung der Reinigungsarbeiten künftig geplant?	Ja	Nein	Die Änderung der Bedingungen der Eigenreinigung wird zur Zeit geprüft.	Nein	Ja	
5.1	Wenn ja - welche?	Die Ausweitung der Eigenreinigung unter der Voraussetzung, dass Einsparungen erzielt werden. Dies wird derzeit untersucht.	/	Die 20 % Eigenreinigung sollen mit folgenden Änderungen weiter bestehen: EG. 1, bisher durchschn. 24 WAS pro Reinigungskraft, künftig 18 WAS; Erhöhung der Leistungsanfor- derung von ca. 200qm/h auf 260 qm/h.	/	Weiterhin Privatisierung neuer Objekte	
5.2	Werden dadurch Einsparungen erwartet?	Einsparungen werden im Zusammenhang mit einer Untersuchung der Leistungswerte für die Unterhaltsreinigung erwartet.	/	Nein	/	/	

### Interkommunale Umfrage der Stadt Nürnberg für die Gebäudereinigung bei Städten der Größenklasse 1 und 2

#### Stadt C

**Anmerkung 1:** Bereits im Jahr 2002 wurde beschlossen, die städtische Gebäudereinigung von Eigen- auf Fremdreinigung umzustellen. Durch Personalfuktuation erfolgt die Umstellung schrittweise, so dass der Anteil der Flächen in Eigenreinigung kontinuierlich abnimmt. Es gab Überlegungen, nach Einführung des TVöD ein Pilotprojekt zur Eigenreinigung durchzuführen. Davon wurde Abstand genommen da ein Kostenvergleich, insbesondere unter Berücksichtigung von arbeitsvertraglich festgelegten Stundenzahlen und der damit verbundenen mangelnden Flexibilität bei Reviervänderungen, bereits vorab zuungunsten der Eigenreinigung ausfiel. Aus wirtschaftlichen Gründen wird daher, trotz Einführung der Entgeltgruppe 1 TVöD, von einer Rückkehr zur Eigenreinigung abgesehen.

#### Stadt F

**Anmerkung 2:** Die Umstellung von **Eigenreinigung auf Servicegesellschaft** erfolgt aufgrund eines Ratsbeschlusses vom November 1997. Sie ist somit nicht im Zusammenhang mit der Einführung des TVöD zu sehen. Ziel des Beschlusses war es u.a., mit der Gründung einer Eigengesellschaft die tariflichen Möglichkeiten des Reinigungsgewerbes zu nutzen. Hierdurch wurde ein Einsparungspotential bei vollständiger Überleitung des Reinigungsdienstes in Höhe von rd. 5,8 Mio. € erwartet (die Berechnungen basieren aufgrund des Gebäudereiniger-Tarifvertrages und erhöhter Leistungsanforderungen). Da die Überleitung unter Ausnutzung der Personalfuktuation (keine Neueinstellung von Reinigungskräften, Übergabe der Fläche nach Ausscheiden einer städt. Reinigungskraft an die Servicegesellschaft), kann dieses Potential nur langfristig realisiert werden. In rd. 10 Jahren wurden mittlerweile rd. 75 % des Ziels erreicht. Zur Zeit ist vorgesehen, die Maßnahme weiterzuführen, da auch nach dem neuen TVöD ein wirtschaftlicher Vorteil durch eine Rekommunalisierung nicht erkennbar ist. Die Einsparung im Reinigungsbereich errechnet sich aus den unterschiedlichen Leistungsanforderungen bei Eigenreinigung und Reinigung durch die Servicegesellschaft. Die Leistungsanforderung der Eigenreinigung beträgt 160 m<sup>2</sup> pro Kraft (Tarifvertragliche Vereinbarung). Bei der GmbH (Servicegesellschaft) beträgt die Leistungsanforderung 240 m<sup>2</sup> pro Kraft. Bei den Berechnungen wird für die Eigenreinigung von EGr. 2 TVöD ausgegangen.

#### Stadt H

**Anmerkung 3:** Seit 1991 werden keine Reinigungskräfte mehr eingestellt. Mit jedem Personalabgang erhöht sich die Fremdreinigungsquote.