

03/01 Innere Dienste, sächliche Verwaltungsausgaben

Reinigung der Dienstgebäude

Leitsätze

(1) Einrichtungen des Bundes und vom Bund geförderte Zuwendungsempfänger müssen die Entscheidung über die künftige Erledigung von Reinigungsaufgaben auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Eigenwahrnehmung oder Vergabe an einen Dienstleister) treffen. Erfahrungsgemäß wird die Vergabe wirtschaftlich sein.

(2) Reinigungsleistungen sollten in regelmäßigen Abständen von höchstens vier Jahren – Rahmenverträgen vergleichbar – im öffentlichen Wettbewerb vergeben werden. Aussagekräftige Ausschreibungsunterlagen sollten alle für die Angebotskalkulation erforderlichen Informationen enthalten. Hierzu sind die zu reinigenden Flächen vollständig aufzumessen, angemessene Reinigungsintervalle zu bestimmen und absehbare Mehrbedarfe (z. B. Baumaßnahmen) zu berücksichtigen. Die Aufmaße und der Reinigungsumfang sind regelmäßig zu aktualisieren. Die Glasreinigung ist regelmäßig als gesondertes Fachlos zu vergeben.

(3) Der Vertrag mit dem Reinigungsunternehmen sollte die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien umfassend regeln und sich an Musterverträgen orientieren. Pauschalentgelte sollten vermieden werden.

(4) Zur Qualitätssicherung sind Reinigungsleistungen regelmäßig zu prüfen. Art und Umfang der Prüfung und das Verfahren bei Schlechtleistungen sollten in dem Vertrag mit dem Reinigungsunternehmen geregelt sein.

Hintergründe

Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2006 und 2007 sowie 2012 bis 2015 bei verschiedenen Einrichtungen der mittelbaren und der unmittelbaren Bundesverwaltung sowie bei vom Bund geförderten Zuwendungsempfängern die Ausgaben für die Reinigung der Dienstgebäude. Er stellte fest, dass die Ausgaben erheblich gesenkt und die Qualität der Reinigungsleistungen verbessert werden können.

(1) Die geprüften Einrichtungen beauftragten entweder externe Dienstleister mit der Reinigung der Dienstgebäude oder reinigten diese mit eigenen Beschäftigten. Dokumentierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen fehlten häufig.

Die Reinigung mit eigenem Personal ist nach Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes regelmäßig nicht die wirtschaftliche Alternative.

(2) Aufträge zur Gebäudereinigung sind grundsätzlich in regelmäßigen Abständen von höchstens vier¹ Jahren – Rahmenverträgen vergleichbar – im öffentlichen Wettbewerb zu vergeben. Ein möglichst breiter Wettbewerb soll zu einem wirtschaftlichen Angebot führen und den Geboten der Transparenz und der Gleichbehandlung Rechnung tragen.

Nicht alle geprüften Einrichtungen begründeten bei freihändigen Vergaben und beschränkten Ausschreibungen die gewählte Vergabeart. Darüber hinaus erweiterte die Mehrzahl der geprüften Stellen bestehende Verträge bei Bedarf oder beauftragte die Reinigung zusätzlicher Flächen unzulässig mittels freihändiger Vergaben, anstatt die Leistung insgesamt neu auszuschreiben. Die vom Bundesrechnungshof untersuchten Reinigungsverträge waren teilweise mehr als zehn Jahre alt. Möglichkeiten zur Kostensenkung infolge technischer, infrastruktureller und kaufmännischer Veränderungen blieben damit ungeprüft.

Bei einigen der geprüften Einrichtungen waren die Ausschreibungsunterlagen unvollständig. Es fehlten z. B. ein vollständiges Leistungsverzeichnis (u. a. zu reinigende Flächen, Reinigungsintervalle) sowie detaillierte Preisblätter (u. a. qm-Preise, Stundensätze). Teilweise verfügten die Einrichtungen nicht über ein aktuelles Flächenmaß. Sie bestimmten daher den Umfang der zu reinigenden Flächen falsch. Ferner legten sie nicht die Reinigungsintervalle nach Raumgruppen (z. B. Verkehrsflächen, Diensträume, Sanitärräume, Teeküchen) bedarfsgerecht

¹ Siehe § 4 EG Absatz 7 VOL/A – Rahmenvereinbarungen.

fest. Teilweise prüften sie auch nicht, wie sich ein Wechsel des Fußbodenbelages (z. B. von Linoleum auf Teppich) auf die Reinigungshäufigkeit auswirkt. Auch fehlten teilweise Aussagen zu den Zahlungsmodalitäten, zur Qualifikation der Reinigungskräfte und zur Vertragslaufzeit.

Die Ausschreibungsunterlagen sollten alle für die Angebotskalkulation erforderlichen Informationen enthalten, damit die Bieter ihre Leistungen belastbar kalkulieren und vergleichbare Angebote abgeben können. Ein genaues und regelmäßig aktualisiertes Flächenaufmaß, nutzerspezifisch angemessene Reinigungsintervalle, die Festlegung der erforderlichen Sach- und Personalausstattung sowie die Berücksichtigung absehbarer Mehrbedarfe (z. B. Baumaßnahmen, Sonderveranstaltungen) sind unerlässliche Voraussetzungen zur Ermittlung des Reinigungsbedarfs.

Nach Erfahrungen des Bundesrechnungshofes können Einrichtungen durch eine genaue Flächenaufstellung, die Aktualisierung der Aufmaße, die bedarfsgerechte Anpassung der Reinigungsintervalle sowie die Ermittlung der tatsächlich notwendigen Sach- und Personalausstattung Ausgaben für die Gebäudereinigung um bis zu 40 % reduzieren.

Auszuschreibende Leistungen sollten in der Menge aufgeteilt und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Losbildung) vergeben werden, soweit keine wirtschaftlichen oder technischen Gründe dagegen sprechen. Für die Glasreinigung sind grundsätzlich eigene Fachlose zu bilden.²

(3) Der Vertrag mit dem Reinigungsunternehmen sollte die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien umfassend regeln. Vertragsmuster der Gebäudereiniger-Innung enthalten detaillierte Regelungen, die um die nutzerspezifischen Erfordernisse ergänzt werden sollten. Einige Einrichtungen vereinbarten Pauschalpreise. Diese lassen nicht erkennen, welche Kosten die Reinigung einer bestimmten Fläche verursacht. Bei Vertragsänderungen wegen Mehr- oder Minderbedarf führen Pauschalpreise zu Schwierigkeiten bei der Anpassung der Entgelte. Die Auftraggeber können nicht beurteilen, welcher Preis angemessen ist. Von Pauschalentgelten sollte daher abgesehen werden.

(4) Einige Einrichtungen dokumentierten die täglichen Arbeitsleistungen des Unternehmens und ließen das Ergebnis von diesem gegenzeichnen. Eine Einrichtung

² Beschluss des OLG Düsseldorf, Az.: Verg.52/11 vom 11. Januar 2012 sowie Beschluss des OLG Koblenz, Az.: Verg.2/11 vom 30. März 2012.

übertrug die Dokumentation dem Unternehmen, ohne die Leistung selbst zu kontrollieren. Andere Einrichtungen verzichteten auf die Dokumentation der Arbeitsleistungen. Stellten Einrichtungen Schlechtleistungen des Unternehmens fest, fehlten teilweise vertragliche Regelungen, wie die Ansprüche geltend gemacht werden können.

Art und Umfang der in Rechnung gestellten Reinigungsleistungen sind angemessen zu kontrollieren und das Ergebnis zu dokumentieren. Die Einrichtung und das Unternehmen sollten gleichermaßen hieran mitwirken. Die Qualitätssicherung sowie das Verfahren bei schlechter Reinigungsleistung sollten Vertragsbestandteile sein, da die Einrichtung begründete Ansprüche gegenüber dem Unternehmen so leichter geltend machen und durchsetzen kann.