

PROCURFAIR Länderbericht

DEUTSCHLAND

**Förderung Guter Arbeit durch öffentliche
Auftragsvergabe in der Gebäudereinigung
und im Wach- und Sicherheitsgewerbe**

Kofinanziert durch die Europäische Kommission

Autorinnen:

Karen Jaehrling, Daniela Böhringer

IAQ / Universität Duisburg-Essen

(karen.jaehrling@uni-due.de / daniela.boehringer@uni-due.de)

Für Zitationszwecke soll die Publikation wie folgt zitiert werden:

Jaehrling, K., Böhringer, D. (2023): Förderung Guter Arbeit durch öffentliche Auftragsvergabe in der Gebäudereinigung und im Wach- und Sicherheitsgewerbe – PROCURFAIR Länderbericht Deutschland. Bericht für die Europäische Kommission, IAQ/Universität Duisburg-Essen. Verfügbar unter <https://www.uni-due.de/iaq/projektinfo/procurfair.php>

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Teil 1: Schutzlücken und Herausforderungen im Reinigungs- und Sicherheitsgewerbe	7
1.1 Unternehmens- und Beschäftigungsstruktur der beiden Branchen	8
1.2 Arbeitsbeziehungen in den beiden Branchen	10
1.3 Wichtigste Schutzlücken und jüngere Ansätze zu ihrer Schließung.....	13
Teil 2: Relevante politische Entwicklungen für ‚Buying Decent Work‘	22
2.1 Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen	22
2.2 ‚Politische Professionalisierung‘: Eine neue Expertise-Infrastruktur, aber eine begrenzte Unterstützung für ‚Buying Decent Work‘	29
2.3 Neue rechtliche Möglichkeiten und fortbestehende Hindernisse für die Umsetzung von Praktiken des ‚Buying Decent Work‘	32
Teil 3: Fallstudien: ‚Experimente‘ im neuen gesetzlichen Rahmen	36
<i>FALL GER-1</i> : Durchsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in öffentlichen Aufträgen	39
<i>FALL GER-2</i> : Tagesreinigung	51
<i>FALL GER-3</i> : Arbeitsintensität in der Reinigungsbranche	61
<i>FALL GER-4</i> : Partielle Rekommunalisierung von Reinigungsleistungen und Verbesserung der outgesourcten Dienstleistungen	70
<i>FALL GER-5</i> : Ein kommunales Experiment mit Lohnklauseln	84
Fazit	87
Literatur	89
Liste der Interviews	94
Anhang	95

Einleitung

Die öffentliche Auftragsvergabe ist in Deutschland zunehmend in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gerückt, insbesondere seit dem umstrittenen ‚Rüffert‘-Urteil des EuGHs aus dem Jahr 2008, mit dem das deutsche Tarifreuegesetz gekippt wurde. Jüngste Gesetzesreformen (überarbeitete EU-Vergaberichtlinie von 2014) und Gerichtsentscheidungen auf europäischer Ebene haben die öffentliche Auftragsvergabe mehr denn je für soziale Zwecke geöffnet. In diesem Bericht wird untersucht, ob und wie insbesondere (sub)nationale Gesetzgeber und öffentliche Auftraggeber versucht haben, die öffentliche Auftragsvergabe zu nutzen, um unter diesen neuen Rahmenbedingungen bessere Arbeitsbedingungen in den beauftragten Unternehmen sicherzustellen. Die Analyse zeigt, dass der neue regulatorische Kontext den Konflikt zwischen Wettbewerbsschutz und sozialen Zielen nicht aufhebt. Vielmehr ist die Koexistenz von Vermarktlichung und ‚Sozialpolitisierung‘ in der öffentlichen Auftragsvergabe mittlerweile in gewissem Maße institutionalisiert (Jaehrling/Stiehm 2022). Wie die beiden Prinzipien ausbalanciert werden, hängt umso mehr von der Ausgestaltung der Gesetze und der Verwaltungspraxis auf nationaler Ebene ab.

PROCURFAIR Projekt - Forschungsfragen und Design

Dieser Bericht ist der deutsche Länderbericht zu dem von der EU finanzierten Forschungsprojekt mit dem Titel "Promoting Decent Work through Public Procurement in Cleaning and Private Security Services" (PROCURFAIR)¹. Das Projekt hat untersucht, ob und wie öffentliche Behörden und Sozialpartner neuartige Praktiken anwenden, um bessere Arbeitsbedingungen in öffentlich beschafften Dienstleistungen in Ländern mit verschiedenen Typen von Wohlfahrtsstaaten und Systemen der Arbeitsbeziehungen – konkret in Dänemark, Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Polen – sicherzustellen. Der deutsche Länderbericht verwendet im Folgenden für solche Praktiken zumeist den schwer übersetzbaren englischsprachigen Ausdruck ‚Buying Decent Work‘ (BDW), der im Projektkontext dafür genutzt wurde. Durch vertiefende Fallstudien in jedem der sechs Länder untersucht das Projekt innovative oder ‚experimentelle‘ Lösungen der öffentlichen Beschaffungspraxis, um gute Arbeit in der Gebäudereinigungsbranche und in den privaten Sicherheitsdiensten zu sichern und zu fördern – innerhalb des neuen regulatorischen Kontextes, der durch die EU-Vergaberichtlinien vorgegeben ist, und trotz der widrigen wirtschaftlichen Bedingungen nach der COVID-19-Pandemie.

Als Leitfaden für die Fallstudien und die nationale Datenerhebung wurden in allen Länderberichten die folgenden Themen behandelt:

¹ Das Projekt wurde von der Europäischen Kommission - Generaldirektion Beschäftigung und Soziales - finanziert (Call 'Improving expertise in the field of industrial relations', Grant VS/2021/0211), und von Mark Bergfeld (UNI Europa Abteilung ‚Property services‘) koordiniert. Die wissenschaftliche Leitung des Projekts wurde von Karen Jaehrling am Institut für Arbeit, Qualifikation und Ausbildung (IAQ) der Universität Duisburg-Essen, Deutschland, übernommen. Eine ausführlichere Darstellung des Forschungsdesigns und der Methodik, der Schlüsselkonzepte und der Ergebnisse der länderübergreifenden Analyse findet sich in dem vergleichenden Bericht (Jaehrling 2023). Der vergleichende Bericht sowie alle 6 Länderberichte des PROCURFAIR-Projekts sind verfügbar unter: <https://www.uni-europa.org/procurfair/>.

- (1) **Schutzlücken und Ziele:** Welches sind die wichtigsten Schutzlücken für Beschäftigte im Rahmen öffentlicher Aufträge, die durch etablierte Formen der Arbeitsregulierung nicht ausreichend abgedeckt werden und die daher von "organisatorischen und institutionellen Experimenten" (Murray et al. 2020) in der Praxis des öffentlichen Auftragswesens profitieren würden? Auf welche dieser Lücken zielen öffentliche Auftraggeber und soziale Akteure mit ihren strategischen Experimenten zur sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung ab?
- (2) **Strategien:** Welche Instrumente und Ressourcen setzen die Akteure zu diesem Zweck ein; inwieweit versuchen sie, Allianzen zu bilden (zwischen Arbeitgebern, Beschäftigten, Kunden, öffentlichen Auftraggebern und anderen Arten von Organisationen, die an der sozialverantwortlichen öffentlichen Auftragsvergabe beteiligt sind (z. B. staatliche Kontrollstellen)?
- (3) **Lernprozesse:** Welche Art von Konflikten und Hindernissen treten im Prozess auf und wie gehen die Akteure mit ihnen um?
- (4) **Institutionelle Restriktionen und Unterstützung:** Welche Rolle spielen rechtliche und budgetäre Restriktionen? Inwieweit und wie hat das neue EU-Vergabesystem neue Experimente angeregt? Inwieweit hemmen subnationale, nationale und europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung eine Stabilisierung von Experimenten oder zwingen die Akteure, ihre Strategien anzupassen?
- (5) **Allgemeine Lehren:** Welche Lehren können Gewerkschaften, Arbeitgeber, lokale Behörden und Regierungen daraus ziehen, wie sie das öffentliche Beschaffungswesen effektiver zur Sicherung guter Arbeit nutzen können?

Eine detailliertere Darstellung des Forschungsdesigns und der Methodik, der analytischen Konzepte und der Ergebnisse der länderübergreifenden Analyse findet sich in dem vergleichenden Bericht (Jaehrling 2023).

Zur Beantwortung dieser Forschungsfragen stützt sich dieser Bericht auf insgesamt 33 Interviews mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Branchenexperten, Beratungsunternehmen, politischen Entscheidungsträgern, Kommunen und Beschaffungsverantwortlichen (siehe Liste der Interviews im Anhang). Die Daten wurden durch Sekundärforschung in einschlägigen politischen Dokumenten, Tarifverträgen, Arbeits- und Vergaberechtsvorschriften sowie Protokollen lokaler Behörden und Parlamentsdebatten ergänzt. Alle in diesem Papier verwendeten Zitate aus Interviews mit deutschsprachigen Befragten wurden von den Autoren übersetzt.

Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in drei Teile:

- (1) **Teil EINS zielt darauf ab, die wichtigsten Schutzlücken für Arbeitskräfte in den beiden untersuchten Sektoren zu identifizieren**, um festzustellen, wo Praktiken des ‚Buying Decent work‘ (BDW) einen Unterschied machen und die Schutzlücken schließen könnten, die das Arbeitsrecht, Tarifverhandlungen und andere Bemühungen um menschenwürdige Arbeit hinterlassen.
- (2) **Teil ZWEI gibt einen Überblick über die derzeitige rechtliche und administrative Infrastruktur für BDW:** Wie unterstützt oder behindert sie BDW in der öffentlichen Beschaffung? Dies beinhaltet eine Analyse

der wichtigsten Änderungen des rechtlichen Rahmens, die nach der Überarbeitung der europäischen Vergaberichtlinien im Jahr 2014 eingeführt wurden. Darüber hinaus werden die Entwicklung von Soft Law und andere Bemühungen zur Professionalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens im Hinblick auf die Förderung einer sozial verantwortlichen öffentlichen Beschaffung untersucht und die breiteren politischen und gesellschaftlichen Debatten zu den wichtigsten aktuellen Herausforderungen und Konflikten im Zusammenhang mit BDW und öffentlicher Beschaffung sowie ausgelagerten öffentlichen Dienstleistungen im Allgemeinen beleuchtet.

- (3) Während sich die ersten beiden Abschnitte mit dem allgemeinen Rahmen befassen, in dem das "Experimentieren" der Behörden mit BDW-Praktiken stattfindet, **widmet sich TEIL DREI dem Experimentieren selbst auf der Grundlage der Fallstudien.**

Teil 1: Schutzlücken und Herausforderungen im Reinigungs- und Sicherheitsgewerbe

Die Gebäudereinigungsbranche und das private Sicherheitsgewerbe sind Dienstleistungsbranchen, die durch einen hohen Anteil formal gering qualifizierter und niedrig entlohnter Arbeitsplätze gekennzeichnet sind. Ihr Wachstum seit den 1980er Jahren ist zu einem großen Teil auf die Auslagerung dieser Tätigkeiten aus privaten Unternehmen und dem öffentlichen Sektor zurückzuführen (Mayer-Ahuja 2003; Stienen 2011; Briken 2011), im Einklang mit Prinzipien der 'Lean Production' und des 'Business Reengineering' in der Privatwirtschaft und des 'New Public Management' im öffentlichen Sektor. Die deutsche Wiedervereinigung eröffnete zudem einen neuen Markt für gewerbliche Sicherheits- und Reinigungsdienste in den neuen Bundesländern.

Wie in vielen anderen Ländern ging die vertikale Desintegration privatwirtschaftlicher Unternehmen und das Outsourcing aus dem öffentlichen Sektor mit einer Absenkung des Lohn- und Schutzniveaus für Arbeitnehmer einher (Döll-Gast/Greer 2007; Grimshaw et al. 2015). Hohe Arbeitslosenquoten und die Deregulierung des Arbeitsmarktes haben den Druck auf Löhne und Arbeitsbedingungen in gering qualifizierten Berufen seit Mitte der 1990er Jahre weiter erhöht (u.a. Bosch/Weinkopf 2008). Begünstigt wird dies durch fragmentierte und antagonistische Strukturen der kollektiven Interessenvertretung. Im Gegensatz zu den Kernbereichen des Verarbeitenden Gewerbes sind viele Branchen des privaten Dienstleistungssektors in Deutschland durch einen niedrigen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und zum Teil niedrige Mitgliederquoten in den Arbeitgeberverbänden, eine vergleichsweise geringe Tarifbindung sowie fragmentierte und lückenhafte Strukturen der betrieblichen Mitbestimmung gekennzeichnet. Wenn es überhaupt zu bilateralen Verhandlungen kommt, sind diese oft sehr konfrontativ (Birke 2010; Artus 2010; Rehder 2016).

Auf die beiden hier betrachteten Branchen treffen diese Charakteristika jedoch nur bedingt zu. Zwar sind einerseits Niedriglöhne und prekäre Arbeitsbedingungen sowohl im Reinigungsgewerbe (Gather et al. 2005; Baatz/Schroth 2006; Jaehrling 2008) als auch im Bereich der Sicherheitsdienstleistungen (Briken/Eick 2011) weit verbreitet. Eher untypisch ist jedoch, dass die Arbeitgeberverbände beider Branchen Strategien entwickelt haben, um dem schlechten Ruf der Branchen sowohl hinsichtlich der Qualität der Dienstleistungen als auch der Qualität der Arbeitsplätze entgegenzuwirken. Dazu gehören nicht nur Bemühungen um eine Professionalisierung der Dienstleistungsarbeit, sondern auch das Engagement für branchenweite Tarifverträge. Anders als im Einzelhandel und im Gastgewerbe setzen sich die Arbeitgeberverbände in beiden Branchen seit langem für die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ein.

Der folgende Abschnitt beginnt mit einer kurzen Einführung in die Unternehmen, die Beschäftigungsstrukturen und die Strukturen der Arbeitsbeziehungen in den beiden Sektoren. Im Mittelpunkt stehen dann die Arbeitsbedingungen, d.h. jene Aspekte, die als besonders problematisch angesehen werden und in den letzten zehn Jahren von den Sozialpartnern oder durch staatliche Regulierung angegangen wurden.

1.1 Unternehmens- und Beschäftigungsstruktur der beiden Branchen

Struktur der Unternehmen

Beide Branchen zeichnen sich durch ähnliche, stark polarisierte Unternehmensstrukturen aus: Es gibt eine Vielzahl von Klein- und Kleinstunternehmen, der Großteil des Umsatzes und der Beschäftigten entfällt jedoch auf mittlere und große, zum Teil multinationale Unternehmen. Dabei handelt es sich häufig um "Multidienstleister", die sowohl im Sicherheits- als auch im Reinigungsbereich tätig sind und weitere Aktivitäten unter dem Begriff "Facility Services" zusammenfassen (z. B. Dussmann, Kötter, ISS Services, Klüh, WISAG, Gegenbauer, Piepenbrock). In der Gebäudereinigung wird die Zahl der Unternehmen zwischen 2010 und 2020 von rund 25.000 auf über 40.000 steigen (Tabelle 1-1). Trotz der hohen Anzahl an Unternehmen arbeitet der Großteil der Beschäftigten in Unternehmen mit 50 und mehr Beschäftigten (83,7 %). Nur ein kleiner Teil (3,7 %) der Gebäudereiniger arbeitet in Kleinstbetrieben mit weniger als 5 Beschäftigten (Emons/Steinhaus 2020). Im Wach- und Sicherheitsgewerbe ist die Situation ähnlich. Wie im Reinigungsgewerbe hat sich der Umsatz zwischen 2010 und 2020 mehr als verdoppelt und die Zahl der Unternehmen stark zugenommen (+75 %). Die Tatsache, dass die Löhne im gleichen Zeitraum nahezu konstant geblieben sind, die Zahl der Beschäftigten (in Vollzeitäquivalenten) im gleichen Zeitraum aber nur um mehr als 40 % gestiegen ist, deutet auf einen deutlichen Anstieg der Stundenlöhne im gleichen Zeitraum hin (vgl. Abschnitt 1.3.).

Tab. 1 1 Kennzahlen zu Unternehmen und Mitarbeitern (2010-2020)

	Sicherheitsdienstleistungen (NACE 80.1)			Gebäudereinigung (NACE 81.2)		
	2010	2020	2010-20	2010	2020	2010-20
Unternehmen - Anzahl	2.551	4.456	+75%	25.088	41.070	+64%
Umsatz oder gebuchte Bruttoprämien – Mio. Euro	4.168,2	8.999,7	+116%	15.013,3	30.991,9	+106%
Löhne und Gehälter - Mio. Euro	2.300,3	4.863,7	+111%	7.130,8	13.487,9	+89%
Beschäftigte - Anzahl	142.315	200.601	+41%	811.853	946.205	+17%
Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten - Anzahl	110.833	162.707	+47%	385.003	537.280	+40%

Quelle: Eurostat-Datenbank / Jährliche ausführliche Unternehmensstatistiken für den Dienstleistungssektor (+ eigene Berechnungen)

Beschäftigten- und Arbeitsplatzstruktur

Der vom Arbeitgeberverband in Auftrag gegebene Branchenreport (BIV 2022) stellt fest, dass die Gebäudereinigung ein Beschäftigungsmotor für Menschen ist, die sonst nur schwer Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Auch für Quereinsteiger und Menschen, die in ihrer Berufsbiografie aus unterschiedlichen Gründen nicht weiterkommen – etwa, weil sie in der Ausbildung gescheitert sind oder bereits längere Phasen der Arbeitslosigkeit hinter sich haben - gilt die Tätigkeit im Sicherheitsgewerbe als Ausweich- oder zumindest als Durchgangsstation (Briken 2011; Bahl 2018). Obwohl beide Branchen mehrjährige Berufsausbildungen anbieten, sind diese für einen Großteil der Arbeitsplätze keine Voraussetzung. Über 70 % der Arbeitsplätze in der Reinigungsbranche sind Helfertätigkeiten, für die keine formale Berufsausbildung erforderlich ist (siehe unten). Bei den Sicherheitsdiensten ist der Anteil nur halb so hoch (35%), aber immer noch höher als in der Gesamtwirtschaft (25%). Entsprechend ist der Anteil der Beschäftigten ohne Ausbildung oder mit unbekannter Ausbildung (Sicherheitsdienste: 39 %; Reinigungsdienste: 60 %) doppelt bis dreimal so hoch wie in der Gesamtwirtschaft (20 %). Auch der Anteil ausländischer Beschäftigter ist vor allem im Reinigungsgewerbe überproportional hoch (vgl. Tabelle 1-2).

Tab. 1-2 Merkmale der Beschäftigten und Beschäftigungsverhältnisse im privaten Sicherheits- und Reinigungsgewerbe (Stand: 30.6.2022)

	Sicherheitsdienste (NACE 80.1)	Gebäudereinigung (NACE 81.2)	Gesamtwirtschaft
Beschäftigte (im Hauptjob), Gesamtzahl	210.653 2014:166.369 → +27%	802.344 2014:759.493 → +6%	38.828.683 2014:35.524.356 → +9%
zusätzlich: im Nebenjob geringfügig Beschäftigte	43.090 2014: 28.951 → +49%	285.106 2014: 195.247 → +15%	3.238.636 2014: 2.461.52 → + 32%
in % aller Beschäftigten (ohne Beschäftigte mit Zweitjob)			
Vollzeit	141.627 = 64% 2014: 103.584 = 62%	191.197 = 24% 2014: 157.297 = 21%	62% 2014: 62%
Teilzeit (sozialversichert)	45.266 = 21% 2014: 28.675 = 17%	389.138 = 49% 2014: 311.474 = 41%	26% 2014: 24%
ausschließlich geringfügig Beschäftigte	33.440 = 16% 2014: 34.108 = 21%	222.009 = 28% 2014: 290.718 = 38%	4.383.596 = 13% 2014: 5.349.851 = 15%
Weiblich	22%	66%	48%
Ohne deutsche Staatsangehörigkeit	21%	43%	15%
Tätigkeiten, die keine formale Berufsausbildung erfordern ¹	35%	71%	25%
Beschäftigte ohne / mit unbekannter Berufsausbildung	39%	60%	20%

Quellen:: Bundesagentur für Arbeit (2023): Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008) (Quartalszahlen, Stichtag 30.6.2022); Bundesagentur für Arbeit (2015): Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008 (Quartalszahlen Stichtag 30.6.2014)

¹ Helfertätigkeit gemäß Anforderungsniveau aus der Klassifikation der Berufe (KldB 2010')

Deutliche Unterschiede gibt es in der Beschäftigungsstruktur: Während im (männerdominierten) Sicherheitsgewerbe noch fast zwei Drittel der Beschäftigten in Vollzeit arbeiten, überwiegt im (frauendominierten) Reinigungsgewerbe die Teilzeitbeschäftigung. Nur knapp ein Viertel der Beschäftigten arbeitet in Vollzeit, während fast 50 % der Beschäftigten eine sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung haben. Mehr als ein Viertel (2022: 28%) der Beschäftigten sind dagegen nicht sozialversicherungspflichtige „Minijobber“. Diese Gruppe ist in den letzten Jahren absolut und relativ kleiner geworden: 2008 lag ihr Anteil an allen Beschäftigten im Reinigungsgewerbe bei 45 % (ArbeitGestalten 2017), 2014 bei 38 %. **Die Beschäftigungsstruktur hat sich also im letzten Jahrzehnt etwas zugunsten von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen (vor allem Teilzeit) verschoben;** in geringerem Maße gilt dies auch für Sicherheitsdienstleistungen. Dies gilt allerdings nur, wenn man sich auf die "ausschließlich geringfügig Beschäftigten" mit einem Minijob als Haupttätigkeit beschränkt.

Das Bild ändert sich, wenn man Beschäftigte mit einem Minijob als Zweitbeschäftigung einbezieht. Parallel zum Rückgang der Minijobs als Hauptbeschäftigung ist die Gruppe der Beschäftigten, die neben ihrer sozialversicherungspflichtigen Hauptbeschäftigung einen Minijob ausüben, stark gewachsen. Dies gilt für beide Branchen, insbesondere aber für die Sicherheitsdienste. In absoluten Zahlen hat die Zunahme der Minijobs als Nebenbeschäftigung den Rückgang der Minijobs als Hauptbeschäftigung mehr als kompensiert. In den letzten zehn Jahren kam es also nicht so sehr zu einem Rückgang der Minijobs zugunsten der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sondern lediglich zu einer Veränderung der Zusammensetzung der Beschäftigten in diesen Minijobs: In größerem Umfang als in der Vergangenheit sind es nun Arbeitnehmer, die diese Tätigkeit als Zweitjob ausüben. Die Gründe dafür, dass die Unternehmen die verfügbare Arbeit weiterhin weitgehend auf Minijobs aufteilen, werden im Folgenden noch näher erläutert.

1.2 Arbeitsbeziehungen in den beiden Branchen

Wie eingangs erwähnt, **sind die Arbeitsbeziehungen in beiden Branchen eher untypisch für den Dienstleistungssektor in Deutschland.** Dies gilt insbesondere für die Rolle der wichtigsten Arbeitgeberverbände in beiden Branchen - dem Bundesverband der Sicherheitswirtschaft (BDSW) für das private Sicherheitsgewerbe und dem Bundesindustrieverband Gebäudereinigung (BIV) für das Reinigungsgewerbe. Sie bemühen sich seit geraumer Zeit, den Ruf der Branche im Interesse ihrer Mitglieder zu verbessern, sowohl bei der Auftragsvergabe an potenzielle Kunden als auch bei der Rekrutierung von Mitarbeitern. Zu diesen Bemühungen gehören beispielsweise Maßnahmen zur Professionalisierung der Dienstleistungen (z. B. durch Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung und Qualifizierung sowie die Etablierung von Berufsstandards für die Branche - siehe für die Sicherheitsbranche z. B. Hirschmann 2016; Jaehrling/Stiehm 2022:181ff; für die Gebäudereinigungsbranche z. B. Latzke 2018; Thomzik 2020). Wichtiger in unserem Kontext ist auch **die Unterstützung der Arbeitgeberverbände für den Abschluss von Tarifverträgen mit einem breiten Geltungsbereich, um die Branche im Eigeninteresse ihrer Mitglieder zu regulieren,** die Konkurrenz durch Billiganbieter zu entschärfen und auch die Rekrutierung zu erleichtern, wie das folgende Zitat von Arnulf Piepenbrock, dem Vorstandsvorsitzenden des größten Unternehmens der deutschen Reinigungsbranche, verdeutlicht

"In der medialen Berichterstattung steht einmal mehr das Thema gesetzlicher Mindestlohn auf der Agenda. Fast immer werden Aufnahmen von Reinigungskräften gezeigt, die in Büros, Schulen oder Toiletten ihren Tätigkeiten nachgehen. Diese Darstellung ärgert mich, trägt sie doch maßgeblich dazu bei, dass die Gebäudereinigungsbranche im kollektiven Gedächtnis eng mit dem gesetzlichen Mindestlohn verknüpft ist. Nur Branchenkenner wissen, dass die Löhne in unserem Handwerk bereits bei der Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns 2015 auf oder über dessen Niveau lagen und bis heute teilweise deutlich über diesem liegen. Seit inzwischen mehr als zehn Jahren gibt es im Gebäudereinigerhandwerk allgemeinverbindliche Tariflöhne. Ende 2020 werden wir als eine der ersten Handwerksbranchen die Löhne zwischen Ost- und Westdeutschland auf ein einheitliches Niveau angeglichen haben. Unsere Branche ist weit besser als ihr Ruf. Sie erfüllt eine integrative Funktion. Sie ermöglicht vielen vergleichsweise gering Qualifizierten und Menschen, die eine Teilzeittätigkeit ausüben möchten, den Einstieg in den Arbeitsmarkt – und das zu vernünftigen Konditionen. Es ist an der Zeit, dass sich das Bild unserer Reinigungskräfte in der Öffentlichkeit wandelt. Das betrifft die Wertschätzung für die Arbeit, die unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten, aber auch das Bild unserer Branche insgesamt " (Geschäftsführer von Piepenbrock Facility Services, zitiert nach Thomzik 2020: IV)

Tab. 1-3 Tarifbindung nach Branchen, 2018

	% der Unternehmen, die unter Tarifverträge fallen	Anteil der Beschäftigten in tarifgebundenen Betrieben (in%)
Sicherheitsdienste inkl. Detekteien (NACE 80)	42	68
Reinigungsgewerbe, einschl. Garten- und Landschaftsbau (NACE 81)	31	65
Gesamtwirtschaft	14	43

Quelle: Verdienststrukturerhebung 2018 (Statistisches Bundesamt 2021)

Die Strategie der Arbeitgeberverbände unterscheidet sich damit in zweierlei Hinsicht von der anderer Branchen (Dienstleistungen und teilweise Verarbeitendes Gewerbe):

Zum einen lassen die beiden Arbeitgeberverbände keine sogenannten OT-Mitgliedschaften (= "ohne Tarifvertrag") zu, die es den Mitgliedern ermöglichen würden, aus dem vereinbarten Branchentarifvertrag auszusteigen. Dadurch besteht ein hoher Grad an originärer Tarifbindung: Der Anteil der Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber tarifgebunden sind, liegt in beiden Branchen bei rund 2/3 und damit deutlich über dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt (siehe Tabelle 1-3).

Zweitens setzen sich die Arbeitgeberverbände beider Branchen seit langem für die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ein.

- Nach Ansicht des BDSW ist die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen für das Wach- und Sicherheitsgewerbe unerlässlich, da sie auch die Existenzsicherung der Arbeitsplätze gewährleistet (Olschok 2008, S. 111). Dies gilt in erster Linie für Tarifverträge. Es gibt 14 verschiedene Flächentarifverträge, von denen 12 für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Allerdings sind nicht alle Lohngruppen allgemeinverbindlich, sondern vor allem die unteren Lohngruppen. Die Bundesvereinigung

der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) hat in der Vergangenheit teilweise ihr Veto gegen die Ausweitung der vollen Tarifbindung (Günther/Höpner 2022, bezogen auf den Zeitraum um 2016) eingelegt. Der BDSW hatte diese langjährige "Blockadehaltung" der BDA öffentlich als "willkürlich" kritisiert (Olschok 2008). Nach Aussage unseres Interviewpartners vom BDSW ist die Haltung der BDA in den letzten Jahren weniger restriktiv geworden, nicht zuletzt durch einen Wechsel an der Spitze der BDA (Interview BDSW, 11/2022). Seit der Abschaffung des 50%-Quorums (zusammen mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015) ist es den Sozialpartnern zunehmend gelungen, ihre Flächentarifverträge zumindest in großen Teilen für allgemeinverbindlich erklären zu lassen. In vielen Regionen gehören dazu inzwischen auch Löhne für Arbeitnehmer mit dreijähriger Berufsausbildung. Lohnzuschläge und andere Regelungen werden häufig in gesonderten Vereinbarungen (so genannten Rahmentarifverträgen) geregelt. Auch diese sind nur teilweise allgemeinverbindlich, d.h. sie gelten nur für Unternehmen, die durch ihre Mitgliedschaft in einem Verband tarifgebunden sind.

- Die Tarifverhandlungen in der Reinigungsbranche sind noch stärker zentralisiert als in der Sicherheitsbranche. Inzwischen gibt es einen einzigen Tarifvertrag für ganz Deutschland, der für die beiden häufigsten Tätigkeiten (Lohngruppe 1 für die Innen- und Unterhaltsreinigung; Lohngruppe 6 für die Glas- und Fassadenreinigung bzw. für Arbeitnehmer mit dreijähriger Berufsausbildung) allgemeinverbindlich ist. Der nationale Tarifvertrag ist ebenfalls allgemeinverbindlich und regelt weitere Arbeitsbedingungen wie bezahlten Urlaub, Zuschläge für Nacht- und Sonntagsarbeit, Kündigungsfristen und Arbeitszeiten. Tatsächlich sind 100 % der Unternehmen verpflichtet, (einen Teil) der tariflichen Löhne und sonstigen Bestimmungen anzuwenden. Darüber hinaus sind seit 2007 sowohl die allgemeinverbindlichen Löhne als auch die sonstigen Arbeitsbedingungen für Unternehmen mit Sitz in anderen EU-Mitgliedstaaten obligatorisch (per Erlass im Rahmen des Entsendegesetzes).

Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist in beiden Sektoren gering, obwohl die Gewerkschaften in beiden Sektoren in den letzten zehn Jahren erfolgreich neue Strategien zur Organisation der Arbeitnehmer entwickelt haben, insbesondere in der privaten Sicherheitsbranche (siehe Stiehm/Weinkopf 2022). Nach Angaben des Interviewpartners von Ver.di sind auch Gewerkschaftsfeindlichkeit und die Behinderung von Betriebsratswahlen (sofern überhaupt welche durchgeführt werden) weit verbreitet. In den 10 größten Unternehmensgruppen, in denen es Betriebsräte gibt (z.B. Securitas und WISAG), ist dies weniger der Fall. Allerdings gebe es in der Branche eine sehr große Gruppe von "Zitronen", die in einem Wettlauf nach unten konkurrieren, der durch das preisgetriebene öffentliche Beschaffungswesen angeheizt wird, so seine Einschätzung.

„Und Zuschlagskriterium ist zu 100 Prozent der Preis. Ja dann züchte ich mir die schwarzen Schafe als Staat geradezu heran. Und dann kriege ich sie auch. Dann dränge ich tariftreue Unternehmen aus dem Markt, die werden kreativ. Gründen nicht tarifgebundene Töchter. Das macht zum Beispiel Firma [Großunternehmen Y] so. Das macht die Firma [Großunternehmen Z] so. Und dann schüre ich als öffentliche Hand ein race to the bottom. Ein Wettrennen um die noch schlechteren Arbeitsbedingungen“ (Interview Gewerkschaft Ver.di, regionale Ebene, 2/2021)

1.3 Wichtigste Schutzlücken und jüngere Ansätze zu ihrer Schließung

Lohn

Der nationale Mindestlohn ist ein wichtiger Bezugspunkt für die Sozialpartner in den beiden Branchen:

- Im Sicherheitsgewerbe lagen vor der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 die Lohnsätze für die untersten Lohngruppen (mit einer großen Anzahl von Beschäftigten) in den meisten Regionen noch unter 8,50 €/Stunde. Inzwischen gibt es jedoch zum Teil deutliche Erhöhungen der Tariflöhne, die von den Arbeitgebern angesichts des sich verschärfenden Fachkräftemangels stärker mitgetragen werden als in der Vergangenheit. (siehe Tab. 1-4 unten). Im Januar 2022 lag der tarifliche Grundlohn (10,71 € bis 11,58 €, je nach Region) 9-17 % über dem gesetzlichen Mindestlohn (9,82 €).
- In der Reinigungsbranche lag das Lohnniveau (zumindest in Westdeutschland) bereits vor der Einführung des Mindestlohns höher. Im Jahr 2022 lag der niedrigste Tariflohn bei 11,55 € und damit 17 % über dem gesetzlichen Mindestlohn.

Die starke Anhebung des nationalen Mindestlohns auf 12 € ab Oktober 2022 ging in beiden Branchen mit einer weiteren Anhebung des niedrigsten Tariflohns (auf 13 €) einher² - **da die Sozialpartner in beiden Branchen daran interessiert sind, den Abstand zum nationalen Mindestlohn zu wahren.** Der Abstand zwischen dem allgemeinen Mindestlohn und den sektoralen Mindestlöhnen ist dennoch etwas geschrumpft (auf 8 %), siehe auch Abbildung 2-2 in Abschnitt 2).

Wie bereits erwähnt, machen die Sozialpartner in beiden Branchen ausgiebig Gebrauch von der gesetzlichen Ausweitung der Tarifverhandlungen. In der Sicherheitsbranche werden mehr Lohngruppen ausgeweitet, nicht nur die untersten Lohngruppen. In vielen Regionen werden auch andere Standards erweitert (Urlaub, Zeitzuschläge). Infolgedessen sind die Löhne in beiden Branchen in den letzten zehn Jahren stark gestiegen, in den meisten Regionen um mehr als 60 % und bis zu 73 % (siehe Tab. 1-4 unten).

Eine weitere Verbesserung in der Reinigungsbranche besteht darin, dass die Urlaubsansprüche nun an die Dauer der Betriebszugehörigkeit und nicht mehr an die Betriebszugehörigkeit gebunden sind. Damit wird einer Forderung der IG BAU entsprochen, um die negativen Auswirkungen der häufigen Neuausschreibungen von Aufträgen für die Beschäftigten zu verringern – denn bei einem Wechsel des Auftragnehmers arbeiten die Beschäftigten oft weiter im Gebäude und werden in das neue Unternehmen versetzt. In diesen Fällen würden sie sonst ihre Ansprüche verlieren, wenn diese an ihre Betriebszugehörigkeit gekoppelt sind (Interview IG BAU, 2/2022).

Dennoch gibt es weiterhin Schutzlücken:

² bei den Sicherheitsdiensten mit Ausnahme einiger Regionen, in denen die Erhöhung auf 13 € erst im Laufe des Jahres 2023 erfolgt.

- Die Stundenlöhne liegen immer noch unter der Niedriglohnschwelle. Nach den letzten verfügbaren Zahlen lag die Niedriglohnschwelle nach OECD-Definition (2/3 des Medianlohns) im April 2021 bei 12,27 € (Statistisches Bundesamt 2021).
- In der Reinigungsbranche können Lohnerhöhungen durch den Anstieg der Arbeitsbelastung (qm/Stunde) ausgeglichen werden (siehe Abschnitt über das Arbeitstempo weiter unten und FALLSTUDIE GER-3)
- Insbesondere in der Reinigungsbranche verdienen viele Beschäftigte aufgrund einer geringen Anzahl von Arbeitsstunden (Teilzeit- oder Minijobs) ein sehr geringes monatliches Einkommen und müssen teilweise ergänzende Leistungen („Arbeitslosengeld II“, jetzt umbenannt in „Bürgergeld“) in Anspruch nehmen. Laut Thomaz 2020 bezogen im September 2019 13,8 % der Beschäftigten in Reinigungsberufen, die ausschließlich einen Minijob ausübten, und 10,8 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Teilzeit wieder ergänzendes Arbeitslosengeld II. Das ist der höchste Anteil im Vergleich zu allen anderen Berufsgruppen in Deutschland (8,6 Prozent der Minijobber und 3,7 Prozent der geringfügig Beschäftigten erhalten Grundsicherungsleistungen).

Tab. 1 4 Stundenlöhne in der untersten tariflichen Entgeltgruppe im Reinigungs- und Sicherheitsgewerbe (2013-2023, Stand Januar)

Sicherheitsdienste*	2013	2019	2020	2021	2022	2023	2013-2023
BADEN-WÜRTTEMBERG	8,90 €	10,58 €	11,00 €	11,21 €	11,56 €	13,00 €	+ 46%
BAYERN (Ortsklasse 1)	8,42 €	10,00 €	10,60 €	10,76 €	10,96 €	13,50 €	+ 60%
BERLIN	7,50 €	10,10 €	10,70 € *	10,90 €	11,35 €	13,00 €	+ 73%
BRANDENBURG	7,50 €	10,10 €	10,70 € *	10,90 €	11,35 €	13,00 €	+ 73%
BREMEN	7,50 €	10,00 €	10,50 €	10,75 €	11,10 €	12,00 €	+ 60%
HAMBURG	7,50 €	10,00 €	10,55 €	10,76 €	11,10 €	13,00 €	+ 73%
HESSEN	7,76 €	10,20 €	10,75 €	10,95 €	11,30 €	13,00 €	+ 68%
MECKLENB.-VORPOMMERN	7,50 €	10,10 €	10,60 €	10,60 €	11,05 €	13,00 €	+ 73%
NIEDERSACHSEN (GÖD)	7,50 €	10,10 €	10,50 €	10,70 €	10,90 €	12,51 €	+ 67%
NORDRHEIN-WESTFALEN	8,23 €	10,58 €	11,00 €	11,21 €	11,58 €	13,00 €	+ 58%
RHEINL.-PFALZ / SAARLAND	7,50 €	10,00 €	10,60 €	10,80 €	11,15 €	13,00 €	+ 73%
SACHSEN (GÖD)	7,50 €	10,00 €	10,50 €	10,75 €	11,15 €	13,00 €	+ 73%
SACHSEN-ANHALT	7,50 €	10,00 €	10,60 €	10,81 €	11,15 €	13,00 €	+ 73%
SCHLESWIG-HOLSTEIN	7,50 €	10,00 €	10,50 €	10,71 €	11,05 €	13,00 €	+ 73%
THÜRINGEN	7,50 €	10,00 €	10,60 €	10,80 €	11,15 €	13,00 €	+ 73%
Gebäudereinigung**	2013	2019	2020	2021	2022	2023	2013-2023
OST-DEUTSCHLAND	7,56 €	10,05 €	10,55 €				+ 72%
WEST DEUTSCHLAND (inkl. Berlin)	9,00 €	10,56 €	10,80 €	11,11 €	11,55 €	13,00 €	+ 44%
Gesetzlicher Mindestlohn	2015: € 8,50	€ 9,19	€ 9,35	€ 9,50	€ 9,82	12,00 €	

Quelle: eigene Zusammenstellung aus verschiedenen Materialien (u.a. BDSW-Website)

*"Sicherheitsmitarbeiter im Objektschutz / Separatwachdienst"

** Innenreinigung/Unterhaltsreinigung

Minijobs: Kurze Arbeitszeiten, begrenzte arbeitsrechtliche und soziale Absicherung

Sowohl bei Sicherheitsdiensten als auch in der Reinigungsbranche sind Minijobs nach wie vor eine weit verbreitete Beschäftigungsform. Der Rückgang der Minijobs als Hauptbeschäftigung seit 2014 (siehe Konle-Seidl 2021) wurde durch den Anstieg der Minijobs als Nebenbeschäftigung in beiden Branchen mehr als ausgeglichen (siehe Abschnitt 2.1).

Ähnlich wie die meisten Solo-Selbstständige sind geringfügig Beschäftigte nicht in der gesetzlichen Arbeitslosen- und Krankenversicherung und daher auf abgeleitete Ansprüche durch den/die Ehepartner*in oder die eigene Hauptbeschäftigung (wenn der Minijob eine Nebenbeschäftigung ist) angewiesen. Im Gegensatz zu Solo-Selbstständigen haben Minijobber formal Anspruch auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und Urlaubsgeld; Erhebungen haben jedoch gezeigt, dass ihnen diese Rechte de facto häufig nicht gewährt werden (Fischer et al. 2015); auch die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns ist unter Minijobbern besonders verbreitet (Bosch et al. 2019). Mehr als 80 % der geringfügig Beschäftigten entscheiden sich auch gegen die Rentenversicherung³ - obwohl ihr Eigenbeitrag geringer wäre als bei regulär Beschäftigten (3,6 % des Bruttolohns gegenüber 9,3 %) – um Abzüge zu vermeiden und wohl auch mit Blick darauf, dass die Rentenansprüche ohnehin minimal wären.

Die Pandemie hat zudem die Risiken dieser Beschäftigungsform in Krisenzeiten offengelegt, da geringfügig Beschäftigte nicht unter die Kurzarbeitsregelung fallen (die von der Arbeitslosenversicherung finanziert wird). So wurden im ersten Jahr der Pandemie überproportional viele geringfügig Beschäftigte entlassen (vor allem im Einzelhandel und im Gastgewerbe), ohne dass sie Anspruch auf Lohnersatz hatten. Besonders problematisch ist dies für jene 40 % der Minijobber*innen, die in Haushalten der untersten drei Dezile der Einkommensverteilung leben (Konle-Seidl 2021).

Unter der neuen Regierung (SPD/Grüne/FDP) seit 2021 wurde zusammen mit der Erhöhung des Mindestlohns eine Anhebung der Verdienstgrenze von 450 € auf 520 € beschlossen, wodurch vermieden wird, dass die maximale Stundenzahl, die geringfügig Beschäftigte arbeiten können (ohne die Verdienstgrenze zu überschreiten), reduziert wird. Bei der bisherigen und aktuellen Höhe des Mindestlohns können sie bis zu 10 Stunden pro Woche arbeiten, und dies wird voraussichtlich auch in der näheren Zukunft so bleiben, da die Koalition vereinbart hat, die Schwelle im Einklang mit weiteren Erhöhungen des nationalen Mindestlohns anzuheben.

Die Gewerkschaften haben die Beibehaltung der Minijobs und die Kopplung der Verdienstgrenzen an die Erhöhungen des Mindestlohns stark kritisiert, insbesondere die Gewerkschaften des Dienstleistungssektors (Ver.di, NGG, IG BAU).⁴ Auch für die Arbeitgeber haben die Minijobs einige Nachteile. Zum einen sind die Lohnnebenkosten höher (ca.

³https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2021/210309_rententipp_minijob.html

⁴ Siehe z.B. IG BAU 2022: Schluss mit den Minijobs: Weg in die Altersarmut ist programmiert (Presseerklärung IG BAU, 4.2.2022: <https://igbau.de/Schluss-mit-den-Minijobs-Weg-in-die-Altersarmut-ist-programmiert.html> ; Ver.di 2022:: Petition gegen die Ausweitung der Minijobs, <https://frauen.verdi.de/themen/gute-arbeit/++co++ef2f3554-8ffc-11ec-915e-001a4a160100>; DGB 2022: DGB Stellungnahme zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, 8.2.2022 <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++699d7a90-88b8-11ec-afad-001a4a160123>

28 %) als für regulär Beschäftigte (ca. 20 %), zum anderen sind Minijobs weniger flexibel, da die Zahl der monatlichen Arbeitsstunden begrenzt ist - sofern Arbeitgeber und/oder Arbeitnehmer*in die Überschreitung der Verdienstgrenze (und damit den Wechsel in die volle Steuer- und Sozialversicherungspflicht) vermeiden wollen.

Während sich der Arbeitgeberverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV) in der Vergangenheit immer wieder für eine Abschaffung dieser Beschäftigungsform eingesetzt hat, ist dies nun nicht mehr so eindeutig der Fall. So heißt es in der Erklärung auf der Website des BIV:

"Auf diese gesetzlich anerkannte Beschäftigungsform kann in der Reinigungsbranche nicht verzichtet werden, da die Reinigungsarbeiten oft nur wenige Stunden am Tag (z.B. vor Öffnung oder nach Schließung der Objekte) dauern." (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks)⁵

Die derzeitige Haltung der Unternehmen und Arbeitgeberverbände in der Reinigungsbranche scheint jedoch ambivalent zu sein. Unsere Interviewpartner sowohl von den nationalen als auch von den lokalen Arbeitgeberverbänden erklärten, dass sie diese Beschäftigungsform am liebsten abgeschafft sähen (insbesondere aufgrund ihrer begrenzten Flexibilität, d. h. der eingebauten Hindernisse für eine Verlängerung der Arbeitszeit, siehe oben), aber gezwungen sind, sie zu nutzen, solange es sie gibt, da dies oft den Präferenzen der Arbeitnehmer und/oder den kurzen Zeitfenstern entspricht, die den Reinigungsunternehmen von ihren Kunden zugewiesen werden. Selbst wenn die Beschäftigten längere Arbeitszeiten bevorzugen, müssten sie dann oft an verschiedenen Standorten arbeiten und geteilte Schichten (z. B. morgens und abends) akzeptieren (FALLSTUDIE GER-4).

Die gesetzliche Abschaffung der Minijob-Beschäftigungsform würde also faktisch nur ein Hindernis für höhere Wochenarbeitszeiten beseitigen (die finanziellen Fehlanreize für die Beschäftigten), während die anspruchsvollere Aufgabe darin bestünde, das Bewusstsein und die Akzeptanz der Kunden für längere Zeitfenster, auch tagsüber, zu erhöhen (FALLSTUDIE GER 3 zur Reinigung tagsüber) und tragfähige Standards für Arbeitstempo und Arbeitszeiten zu entwickeln, die es den Beschäftigten ermöglichen, länger zu arbeiten, ohne ihre Gesundheit und ihre Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie ihre Betreuungspflichten zu gefährden.

In den Sicherheitsdienstleistungen ist der Anteil der Minijobs zwar geringer, liegt aber mit 16 % (aller hauptberuflich Beschäftigten) immer noch über dem Durchschnitt der Gesamtwirtschaft (siehe Tabelle 1.2). Dies gilt umso mehr für Minijobs als Zweitbeschäftigung, die seit 2014 überproportional (um fast 50 %) zugenommen haben. Die Gründe für diesen Anstieg bleiben unklar; ein Teil der Erklärung könnte in der gestiegenen Nachfrage der Kunden nach kurzen Zeitfenstern liegen. Anders als der Arbeitgeberverband des Reinigungsgewerbes hat der Arbeitgeberverband für das Wach- und Sicherheitsgewerbe BDSW in der Vergangenheit keine ausgesprochen kritische Haltung gegenüber dieser Beschäftigungsform eingenommen.

⁵ <https://www.die-gebaeuedienstleister.de/service-fuer-gebaeuedienstleister/rechtliche-informationen/minijobs>

Durchsetzung von Mindeststandards

Sowohl das Reinigungsgewerbe als auch die Sicherheitsdienste sind regelmäßig Ziel von Schwerpunktkontrollen der Zollverwaltung (FKS), d.h. der für die Überwachung der Einhaltung des Mindestlohns zuständigen Verwaltungseinheit. Die vorliegenden Statistiken belegen, dass es in beiden Branchen ein Problem mit der Nichteinhaltung gibt. So kontrollierte die FKS in den Jahren 2020 und 2021 152 Unternehmen der Reinigungsbranche in Berlin. In 32 Fällen leitete sie ein Ermittlungsverfahren wegen Nichteinhaltung des allgemeinen oder des Branchenmindestlohns ein. Hinzu kamen mehr als 75 Strafverfahren wegen Verstößen gegen die Sozialversicherungspflicht (siehe Deutscher Bundestag 2021 und 2022). Für das Wach- und Sicherheitsgewerbe liegen weniger detaillierte Daten vor, jedoch bestätigen die Befragten sowohl des Arbeitgeberverbandes als auch der Gewerkschaft, dass es in der Branche regelmäßig zu Verstößen gegen das Arbeitsrecht und die Sozialversicherungspflicht kommt.

Nach Aussage aller Befragten (Gewerkschaft, Beratungsunternehmen, Arbeitgeber) und Berichten von Arbeitsaufsichtsstellen werden **Verstöße sehr häufig bei kleineren Unternehmen festgestellt, die vom Hauptauftragnehmer als Subunternehmer beauftragt werden** (siehe z. B. die Berichte der „Sonderkommission Mindestlohn“, die die Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen im Land Bremen kontrolliert, Bericht 2021 und Bericht 2023). Begünstigt wird dies durch ein generelles Fehlen von Betriebsräten insbesondere in kleineren Betrieben und einen geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (siehe oben).

Vor diesem Hintergrund haben einige Unternehmen (nach eigenen Angaben) die Strategie gewählt, keine Subunternehmer einzusetzen.

"Wer CleanSpot für die Reinigung seines Unternehmens beauftragt, kann sich auch darauf verlassen, dass sein Büro oder seine Kanzlei ausschließlich von unseren Mitarbeitern betreten und gereinigt werden. Unsere Mitarbeiterinnen sind unser Aushängeschild. Die in der Reinigungsbranche üblich gewordene Kooperation vieler Reinigungsfirmen mit Subunternehmen, gehört nicht zu unserer Firmenphilosophie." (Auszug Firmenwebseite: <https://www.clean-spot.de/ueber-uns>; ähnlich: <https://www.schunack-gebaeudereinigung.de>)

Die staatliche Arbeitsinspektion (FKS) überwacht die Einhaltung des nationalen Mindestlohns und im Falle der Reinigungsbranche auch des branchenspezifischen Mindestlohns. Das liegt daran, dass - anders als in der Sicherheitsbranche - deren Tarifvertrag durch das Entsendegesetz (im Folgenden: POW) erweitert wurde und damit auch für Unternehmen mit Sitz im Ausland gilt. Für die Reinigungsbranche gibt es also auch eine staatliche Infrastruktur zur Überwachung und Durchsetzung ihres tariflichen Branchenmindestlohns. Anders verhält es sich bei Tarifverträgen, die (nur) für allgemeinverbindlich erklärt wurden, aber nicht auf Unternehmen mit Sitz im Ausland nach dem POW-Gesetz ausgedehnt wurden, wie z.B. in der Sicherheitsdienstleistungsbranche. Der Grund hierfür ist das Fehlen eines Tarifvertrages auf nationaler Ebene, der Voraussetzung für die Ausdehnung eines AV im POW-Rahmen ist.

Der Arbeitgeberverband BDSW und die Gewerkschaft Ver.di hatten 2011 einen solchen nationalen Tarifvertrag für einen Branchenmindestlohn abgeschlossen, konnten sich aber nicht auf die Bedingungen für einen neuen nationalen Tarifvertrag für die Jahre ab 2013 einigen; daher werden die Löhne nach wie vor weitgehend durch regionale Tarifverträge geregelt, die nicht auf Unternehmen mit Sitz im Ausland ausgedehnt werden können, selbst nach der Reform des nationalen Gesetzes zur Umsetzung der

überarbeiteten europäischen POW-Richtlinie. Ausländische Unternehmen spielen nach Aussage der Befragten als Bieter keine wichtige Rolle in der Branche (wenn überhaupt); die wichtigere Folge ist daher, dass die Zollbehörde die tariflichen Löhne in der Branche nicht überwacht und durchsetzt.

Neben der staatlichen Infrastruktur zur Überwachung der Einhaltung von Mindestarbeitsnormen hat der DGB ein Netzwerk von Beratungsstellen namens "Faire Mobilität" aufgebaut, das Arbeitsmigrant*innen bei der Durchsetzung ihrer Rechte unterstützt. Ein ähnliches Netzwerk, das ebenfalls vom DGB unterstützt wird, sind die Beratungsstellen der Nichtregierungsorganisation "Arbeit und Leben"; und es gibt weitere Beratungsstellen außerhalb dieser Netzwerke, wie das BEMA ("Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit") in Berlin. Diese Beratungsstellen werden größtenteils durch staatliche Unterstützung finanziert. Ihre Arbeit besteht darin, migrantische Arbeitskräfte über ihre Rechte zu informieren und ihnen dabei zu helfen, ihre Rechte einzufordern, insbesondere ausstehende Löhne, und ihnen teilweise auch dabei zu helfen, eine Klage einzureichen (wozu die Minderheit bereit ist), oder die Aufmerksamkeit der Medien und/oder öffentlicher Einkäufer in Fällen von Lohndiebstahl zu organisieren (Interview BEMA, 10/2022).

Atypische Arbeitszeiten, Ruhezeiten, geteilte Schichten

- Atypische Arbeitszeiten sind in beiden Branchen üblich, meist als Reaktion auf die Nachfrage der Kunden nach Sicherheits- und Reinigungsdiensten während der Nacht und an den Wochenenden. In der Sicherheitsdienstleistungsbranche sind auch sehr lange Arbeitszeiten die Norm; laut den von uns befragten Gewerkschaftsvertretern ziehen es viele Beschäftigte vor, lange Arbeitszeiten zu leisten, um die niedrigen Stundenlöhne zu kompensieren (Interview Ver.di, 2/2022).
- Sicherheitsdienste: Laut einer Umfrage der Gewerkschaft Ver.di unter den Beschäftigten der Branche aus dem Jahr 2018 leisten mehr als die Hälfte von ihnen "sehr oft" oder "oft" Nachtarbeit (54 %), Überstunden (59 %), Wochenendarbeit (82 %) oder arbeiten mindestens 10 Stunden am Tag (60 %).⁶
- Reinigungsgewerbe: Die Reinigung von Gebäuden erfolgt hauptsächlich außerhalb der Hauptverkehrszeiten oder nachts. Einem Bericht aus dem Jahr 2005 zufolge findet nur ein Bruchteil der Reinigungsdienste tagsüber statt (15 %) (Grömling 2005), und diese Zahl wird auch in aktuellen Berichten genannt (z. B. INTEP 2021). Die meisten Gebäude werden also gereinigt, wenn sie nicht oder kaum genutzt werden. Das hat zwar den Vorteil, dass die Reinigungskräfte ungestört arbeiten können und schneller vorankommen, aber gleichzeitig werden sie nicht gesehen, ihre Arbeit bleibt unsichtbar und sie müssen ungewöhnliche Arbeitszeiten in Kauf nehmen (Sardadvar 2019). Außerdem sind die Arbeitszeiten in der Reinigungsbranche sowohl räumlich als auch zeitlich fragmentiert: Geteilte Schichten am Morgen und am Abend in verschiedenen Objekten sind in der Branche durchaus üblich. Die Gewerkschaften und der Arbeitgeberverband sind sich einig, dass die Arbeitsbedingungen in der Reinigungsbranche durch mehr Tagesreinigung verbessert werden können, und der Arbeitgeberverband hat 2020 eine Kampagne gestartet, um für dieses Modell zu werben und öffentliche und private Auftraggeber zu überzeugen (BIV 2020). (→FALLSTUDIE GER-2)

⁶ Ver.di Bereich Innovation und gute Arbeit, 2018: Gute Arbeit -aber sicher! Ergebnisse der Befragung 2018: <https://www.aber-sicher.org/befragung-2018-2/befragung-2018/> [Abruf 9.2.2023]

Arbeitsintensität

Da der Wettbewerb in erster Linie über den Preis geführt wird, besteht eine mögliche Strategie der Unternehmen darin, steigende Personalkosten (z.B. nach einer Erhöhung des branchenspezifischen Mindestlohns) durch Arbeitsverdichtung zu kompensieren. Die Gefahr der Arbeitsverdichtung für Reinigungskräfte wird seit Jahrzehnten immer wieder von verschiedenen Seiten betont (Gather et al. 2005, S. 22; BMAS 2011, S. 75, Eigenstetter et al. 2016, S. 12; Latzke 2018, 150ff) und ist auch Gegenstand einer gewerkschaftlichen Kampagne (vgl. IG BAU "Sauberkeit braucht ihre Zeit" (~cleanliness requires its time)⁷). Dieser Aspekt wird nicht nur von der Gewerkschaft kritisiert, auch der Arbeitgeberverband BIV will erreichen, dass das Preis-Leistungs-Verhältnis bei der Auftragsvergabe transparent und fair bewertet wird (FALLSTUDIE GER 3). Insgesamt sind die Leistungswerte sehr unterschiedlich, sowohl zwischen eigenen und ausgelagerten Reinigungsdiensten als auch zwischen den Kommunen (Kösling 2021: 37). Mehrere Organisationen haben sich auf den Weg gemacht, angemessene Leistungsstandards zu entwickeln, an denen sich Unternehmen und Auftraggeber orientieren können (FALLSTUDIE GER-3).

Tab. 1-5 Überblick: Lücken in Bezug auf Niveau, Geltungsbereichs und Durchsetzung von Standards (SICHERHEITSDIENSTLEISTUNGEN, GEBÄUDERREINIGUNG, BEIDE BRANCHEN) und allgemeine politische Maßnahmen und Bemühungen, diese Lücken zu verringern

	Niveau	Geltungsbereich	Durchsetzung
Wichtigste Schutzlücken	<p>Niedrige Löhne; + starke Lohnkompression = geringe Lohnerhöhungen für Berufserfahrung, formale Ausbildung, Managementaufgaben an vorderster Front</p> <p>Lohnerhöhungen werden durch Stundenreduzierung und/oder Erhöhung der Arbeitsbelastung (qm/Stunde) ausgeglichen</p> <p>atypische Arbeitszeiten (Nacht/Wochenende; früh morgens/abends)</p> <p>Geringfügige Teilzeitbeschäftigung ("Minijobs") = sehr niedrige Einkommen + niedrige Renten</p>	<p>viele (kleinere) Unternehmen sind nicht Mitglied im Arbeitgeberverband = nicht direkt vom Tarifvertrag abgedeckt</p>	<p>Nichteinhaltung der Tarifverträge, insbesondere bei Subunternehmern/kleineren Unternehmen</p> <p>niedriger gewerkschaftlicher Organisationsgrad</p> <p>Fehlen von Betriebsräten (12 % der Beschäftigten in "sonstigen Dienstleistungsbranchen" = einschließlich Reinigungs- und Sicherheitsdiensten)</p> <p>"union busting" (selbst in großen Unternehmen)</p>

⁷ <https://igbau.de/Sauberkeit-braucht-ihre-Zeit.html>

	<p>sehr lange Arbeitszeiten > fast keine Überstundenvergütung (nur > 228Stunden)</p> <p>Wechsel des beauftragten Unternehmens: Regelungen zu Betriebsübergang- gilt nicht automatisch -- Arbeitnehmer*innen können an die Betriebszugehörigkeit gebundene Ansprüche verlieren (Abfindung, Urlaubsanspruch)</p> <p>Alleinerziehende und Gewerkschaftsmitglieder laufen Gefahr, nicht wieder eingestellt zu werden</p>		
<p>Allgemeine Maßnahmen und Bemühungen zur Verringerung dieser Lücken</p>	<p>Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 € (ab Okt. 2022)</p> <p>Verbesserung der Tarifverträge- Gebäudereinigung: dienstaltersabhängige Urlaubsansprüche, die an die Dauer der Betriebszugehörigkeit und nicht an das Unternehmen gebunden sind = Anpassung an häufige Arbeitgeberwechsel</p>	<p>Umfassende Nutzung der Allgemeinverbindlichkeit ; Ausweitung auf gesamtes Tarifgitter; teilweise auch Allgemeinverbindlichkeit anderer Standards (Urlaub, Lohnzuschläge)</p>	<p>Staatliche Kontrollen von Mindeststandards: mehr Personal, Ausrichtung auf bestimmte Branchen, einschließlich Sicherheitsdienste und Reinigungsgewerbe</p> <p>Sicherheitsdienste: formell nicht für die Kontrolle der Arbeitsbedingungen zuständig (nur Mindestlohn), da die Arbeitsbedingungen nicht durch das Entsendegesetz erweitert werden</p>

Teil 2: Relevante politische Entwicklungen für ‚Buying Decent Work‘

Die "Sozialpolitisierung" des Vergaberechts (Sack/Sarter 2018) – genauer gesagt: die Integration von Regeln und Praktiken, die auf die Beschaffung guter Arbeit abzielen (BDW) – wurde in Deutschland stark durch das ‚Rüffert‘-Urteil des EuGH von 2008 beeinflusst. Die Auswirkungen dieses Urteils sowohl auf die deutsche als auch auf die ausländische Gesetzgebung sind in der Literatur umfassend analysiert worden (z. B. Blauburger 2014, Seikel 2015, Barnard 2017, Sack/Sarter 2018, Refslund et al. 2020). Das Urteil führt nicht nur zur Abschaffung der Tariftreuegesetze, die seit Ende der 1990er Jahre in mehreren Bundesländern eingeführt wurden, um Lohndumping zu bekämpfen. Diese Tariftreuegesetze waren zumeist auf das Baugewerbe und den Verkehrssektor beschränkt; sie machten die ‚repräsentativsten‘ Tarifverträge für alle öffentlichen Auftragnehmer verbindlich. **Das Rüffert-Urteil hat neben der Abschaffung der Tariftreuegesetze auch einen "langen Schatten" auf die nationale Gesetzgebung geworfen, ähnlich wie andere EuGH-Urteile (Schmidt 2018), selbst nach der Reform der EU-Vergaberichtlinien (2014) und trotz einer Änderung der Rechtsauslegung durch den EuGH selbst in einer Reihe von Folgefällen (siehe Jaehring/Stiehm, Kap. 4 für eine detaillierte Darstellung).**

Dennoch wurden die auf den BDW ausgerichteten Maßnahmen nicht einfach auf Eis gelegt. Wie Sack (2012) darlegt, löste das Rüffert-Urteil auch gesetzliche Neuerungen auf subnationaler Ebene aus, vor allem in Form von vergaberechtsspezifischen Mindestlöhnen, die für öffentliche Aufträge in Branchen ohne (höheren) branchenspezifischen Mindestlohn gelten. **Diese vergabespezifischen Mindestlöhne waren fast 10 Jahre lang die einzigen Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen** - abgesehen von ‚deklaratorischen‘ Lohnklauseln, die die Verpflichtung zur Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsgesetze und (ab 2015) des nationalen Mindestlohns in die Verträge mit öffentlichen Lieferanten aufnahmen. **In den letzten Jahren hat es jedoch eine Renaissance der Tariftreuegesetze aus der Zeit vor Rüffert gegeben, die diesmal nicht nur für das Baugewerbe und das Verkehrswesen, sondern für alle Branchen gelten.**

Die Rolle dieser verschiedenen Lohnklauseln und die Dynamik der Gesetzgebung in den letzten Jahren werden im ersten Abschnitt (2.1) näher erläutert. Der zweite Abschnitt befasst sich mit der (sehr begrenzten) organisatorischen Infrastruktur, die die öffentlichen Auftraggeber dabei unterstützen soll, die neuen rechtlichen Möglichkeiten für BDW zu nutzen (2.2). Im dritten Abschnitt werden kurz die neuen rechtlichen Möglichkeiten (außer der Bezahlung) und die seit der Umsetzung der Richtlinie von 2014 fortbestehenden rechtlichen Hindernisse für BDW-Praktiken vorgestellt (2.3); der letzte Abschnitt befasst sich mit innovativen Beschaffungspraktiken innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens.

2.1 Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen

Gesetzliche Lohnvorgaben für öffentliche Auftraggeber gibt es seit langem und in vielen Varianten, sowohl in Deutschland als auch in anderen Ländern. Ihre Wirkung hängt sehr stark von den Rahmenbedingungen

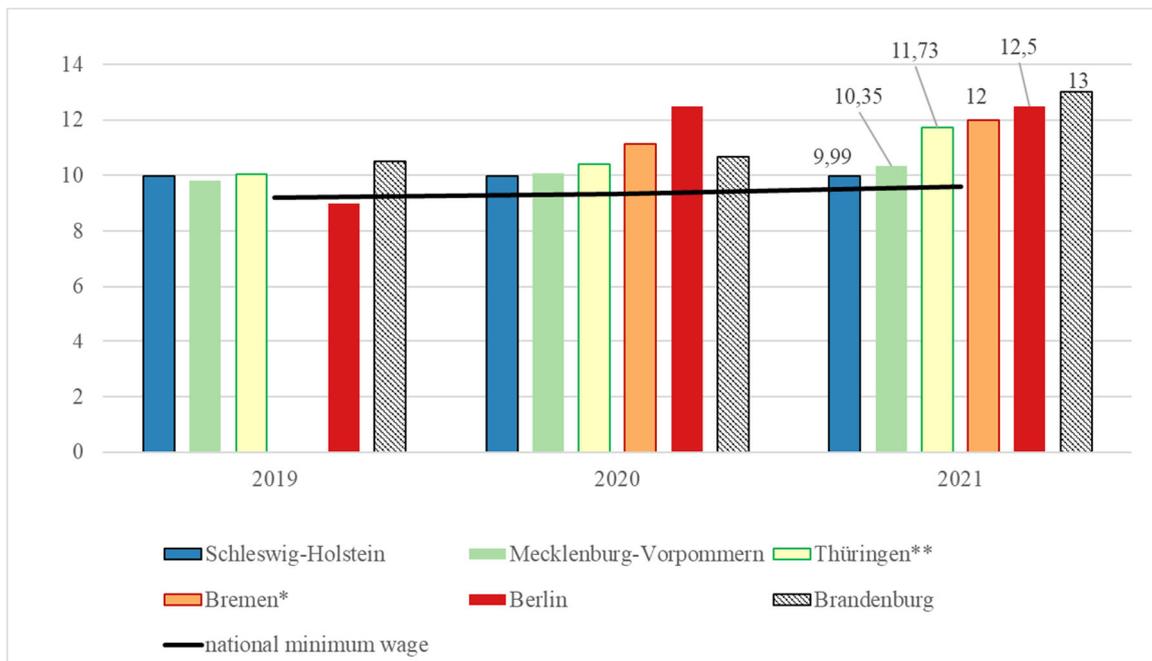
ab, insbesondere von den Lücken in der Tariflandschaft. Grob lassen sich zwei Varianten unterscheiden: **Zum einen kompensatorische Lohnklauseln, die selbst Lohnstandards setzen und überall dort greifen, wo es an wirksamen tariflichen Standards mangelt.** Ein Beispiel ist der so genannte "living wage" in Großbritannien. Im Gegensatz dazu gibt es *komplementäre Lohnklauseln*, die an Tarifverträge gekoppelt sind. In diesen Fällen wird die Lohnhöhe nicht vom Gesetzgeber, sondern von den Tarifvertragsparteien festgelegt; diese Lohnklauseln sollen insbesondere den Geltungsbereich und die Durchsetzung dieser Tarifverträge erhöhen.

In Deutschland gehören die Vergabemindestlöhne zu den kompensatorischen Regelungen, während die neuere Generation der konstitutiven Tariftreuegesetze zu den komplementären Regelungen zählt; die Rechtsentwicklung beider Typen wird im Folgenden analysiert.

Vergabespezifische Mindestlöhne: vom Vorläufer der gesetzlichen Mindestlöhne hin zu einem ‚living wage‘ für öffentliche Aufträge

Wie bereits erwähnt, wurden **vergabespezifische Mindestlöhne** in Deutschland als Reaktion auf das Rüffert-Urteil des EuGH eingeführt, das die Anwendung von Mindestlohngesetzen untersagte. Zum Zeitpunkt ihrer Einführung waren sie **ein innovatives Experiment, das die Grenzen des europäischen Rechtsrahmens auslotete** (Jaehrling/Stiehm 2022, Kap. 4), d.h. sie galten als vereinbar mit europäischem und nationalem Wettbewerbsrecht; Rechtssicherheit wurde aber erst durch ein weiteres EuGH-Urteil erreicht (RegioPost, (C-115/14)). **Neben ihrer unmittelbaren Schutzwirkung für Arbeitnehmer in privatwirtschaftlichen Unternehmen, die einen öffentlichen Auftrag erhalten, sollten diese vergabespezifischen Mindestlöhne nach dem Willen ihrer Befürworter auch den Weg für die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ebnen**, der dann im Jahr 2015 eingeführt wurde. Die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 führte zu einem vorübergehenden Einfrieren oder sogar zur Abschaffung der vergabebezogenen Mindestlöhne, die vor 2015 in vielen Bundesländern eingeführt worden waren. Nach 2018 kam es jedoch zu einer "Renaissance" der beschaffungsspezifischen Mindestlöhne, wobei eine Reihe von Bundesländern die beschaffungsspezifischen Mindestlöhne deutlich über das Niveau des nationalen Mindestlohns anhoben (siehe Abbildung 2-1).

Abbildung 2-1 Vergabespezifische Mindestlöhne (€/Stunde): 2019-2021

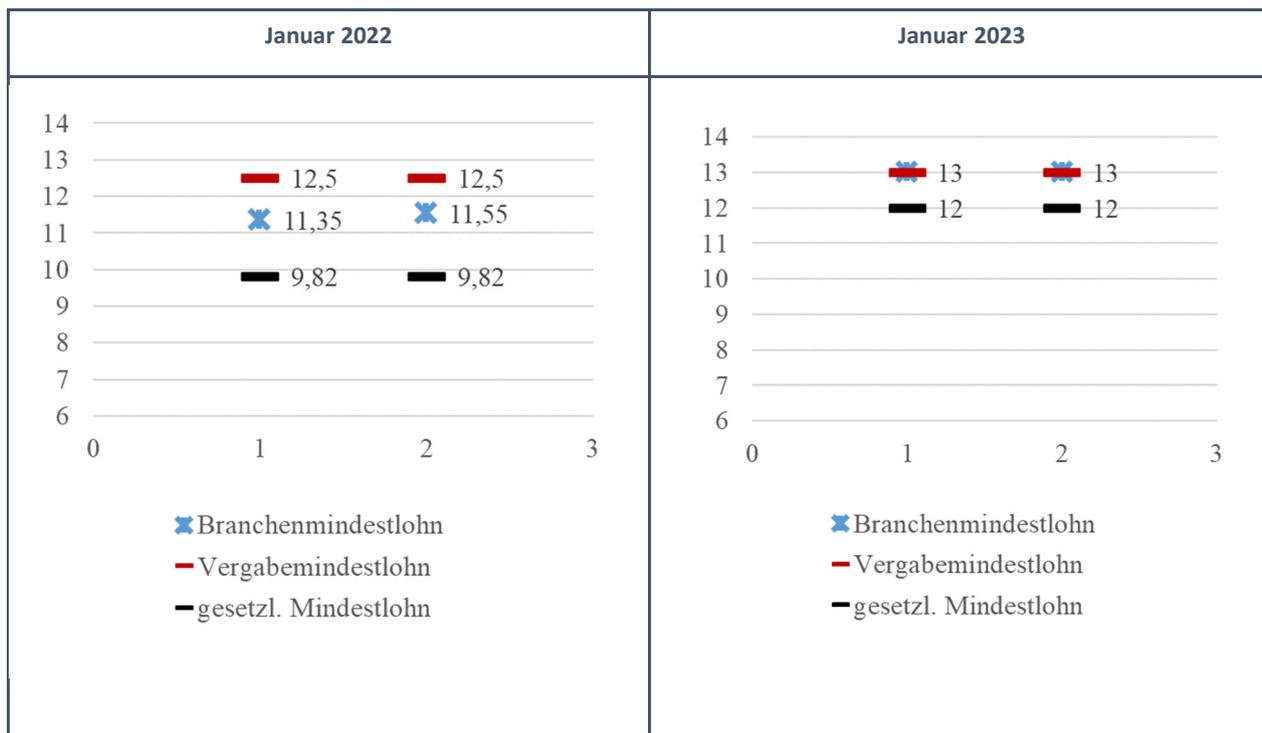


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Jaehring/Stiehm 2022: 107

Begründet wurde dies mit dem Ziel, den Beschäftigten im (ausgelagerten) Teil des öffentlichen Sektors einen "existenzsichernden Lohn" oder zumindest einen Lohn zu zahlen, der dazu beiträgt, dass Beschäftigte in öffentlichen Aufträgen nicht zusätzlich zu ihrem Lohn Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen und Altersarmut vermieden wird (Jaehring/Stiehm 2022, Kap. 4). **Auch diese Art der "zweiten Generation" von vergabespezifischen Mindestlöhnen hatte, wie die erste Generation, einen symbolischen oder strategischen Wert, da sie auch den Weg für ein nachhaltigeres Niveau des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns ebnen sollte.**

Die deutliche Anhebung des nationalen Mindestlohns im Oktober 2022 war von demselben Ziel motiviert, nämlich den Mindestlohn auf ein Niveau anzuheben, das näher an dem liegt, was als "existenzsichernder Lohn" angesehen werden kann. Nach dieser kräftigen Anhebung steht erneut die Frage auf der Tagesordnung, ob es in Zukunft einen gesonderten beschaffungsspezifischen Mindestlohn geben wird. Bislang liegt der in Brandenburg und Berlin mit 13 Euro über dem Niveau des neuen nationalen Mindestlohns. Er liegt jedoch nicht mehr über dem Niveau der branchenspezifischen Mindestlöhne im Reinigungsgewerbe und bei den Sicherheitsdiensten (siehe Abbildung 2-2 unten).

Abbildung 2-2 Branchenmindestlöhne, nationaler Mindestlohn, vergabespezifischer Mindestlohn



Quelle: eigene Zusammenstellung

Tariftreugesetze: Renaissance der konstitutiven Tariftreue

Sogenannte Tariftreugesetze verpflichten Unternehmen mit öffentlichen Aufträgen, die Bestimmungen von Tarifverträgen anzuwenden, die noch nicht für allgemeinverbindlich erklärt wurden. Dies ist vor allem in Branchen von Bedeutung, in denen zwar Tarifverträge bestehen, aber nur ein kleiner Teil der Unternehmen erfasst ist, oder in denen nur ein Teil der Tarifvertragsbestimmungen auf alle Unternehmen ausgedehnt wurde. Die Lohnunterschiede zwischen tarifgebundenen und nicht tarifgebundenen Unternehmen können entsprechend groß sein. **In der Reinigungs- und Sicherheitsbranche ist das Instrument zunächst weniger relevant als in anderen Branchen, da viele Regelungen durch die gesetzliche Ausdehnung der (wichtigsten) tarifvertraglichen Bestimmungen bereits für alle Unternehmen der Branche gelten. Es gibt jedoch einige Elemente, die nur für Unternehmen gelten, die unmittelbar an Tarifverträge gebunden sind. So zum Beispiel das Urlaubsgeld im Reinigungsgewerbe und bestimmte Lohnzuschläge im Sicherheitsgewerbe.** Angesichts des scharfen Preiswettbewerbs können selbst solche kleinen Unterschiede nach Ansicht der befragten Unternehmen im Wettbewerb um öffentliche Aufträge den Ausschlag geben.

Insbesondere die Verabschiedung der neuen Entsenderichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht im Jahr 2020 wurde von vielen Akteuren als rechtliche Öffnung zugunsten einer Rückkehr zu den vor Ruffert geltenden Tariftreugesetzen interpretiert (vgl. Jaehring/Stiehm 2022, Kap. 4). Allerdings unterscheidet sich diese "zweite Generation" von Tariftreugesetzen von den Vor-Ruffert-Gesetzen dadurch, dass sie nicht auf bestimmte Branchen (vor allem das Baugewerbe und den öffentlichen Verkehr) beschränkt sind, sondern alle Branchen

abdecken. Nichtsdestotrotz begann die Renaissance der Tariftreugesetze mit einem Rechtsexperiment, das sich auf das Baugewerbe im Stadtstaat Bremen konzentrierte, wo die SPD-geführte Regierung 2016 beschloss, das Tarifvertragsrecht aus der Zeit vor dem ‚Rüffert‘-Urteil wieder einzuführen, allerdings nur für den Bausektor und nur für Aufträge unterhalb der EU-Wertgrenzen. Die SPD traf diese Entscheidung aufgrund von Beschwerden, insbesondere von kleinen und mittleren Bauunternehmen, von denen viele durch Tarifverträge gebunden sind. Durch die Beschränkung des Gesetzes auf Aufträge unterhalb der EU-Schwellenwerte blieb das Gesetz absichtlich "unter dem Radar" möglicher Klagen und gerichtlicher Eingriffe durch den EuGH (siehe Jaehrling et al. 2016; Refslund et al. 2020). Die Reform der Entsende-Richtlinie förderte diese rechtlichen Experimente mit einem breiteren Anwendungsbereich auch in anderen Bundesländern. Die Pioniere bei der Verabschiedung dieser umfassenden Art von Tariftreuregeln waren die Bundesländer Berlin (2020) und Saarland (2021). Andere Bundesländer haben dies in ihren jüngsten Koalitionsvereinbarungen angekündigt (Hamburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen) und bereiten sich derzeit auf die Einführung vor. Andere haben sie bereits beschlossen, warten aber noch auf die administrative Umsetzung (Thüringen, Sachsen-Anhalt) (siehe Tabelle 2-1).

Tabelle 2 1 Lohnklauseln in den deutschen Bundesländern (Stand 7/2023)

	Vergabespezifische Mindestlöhne (€/Stunde)	Tariftreugesetze
Berlin	13,00 €	seit 4/2020 (realisiert: 12/2022 ¹)
Brandenburg	13,00 €	-
Bremen	12,29 €	seit 2016: Baugewerbe (unterhalb der EU-Schwellenwerte) seit 2/2023: alle Branchen ²
Saarland	-	seit 12/2021
Sachsen-Anhalt	13,48 € ³	seit 3/2023 ²
Thüringen	12,07 €	seit 12/2019 ⁴
Bislang ohne Lohnklauseln (außer im ÖPNVr)		
Baden-Württemberg	Gesetzentwurf der Opposition (SPD) im März 2023 abgelehnt; Landesregierung (CDU/Grüne) stellt eigenen Entwurf zur Gesetzesreform in Aussicht ⁵	
Hamburg	Gesetzentwurf der Landesregierung (SPD/Grüne) ab April 2023, derzeit auf Eis gelegt, bis Bundestariftreugesetz in Kraft ist ⁶	
Mecklenburg-Vorpommern	Gesetzesentwurf der Landesregierung (SPD/Linke) ab April 2023, derzeit im Gesetzgebungsverfahren	
Sachsen	Tariftreugesetz im Koalitionsvertrag vereinbart (2019). Gesetzesentwurf des Koalitionspartners SPD vom Dezember 2022, bisher keine Einigung mit dem Koalitionspartner CDU ⁷	
Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein	Tariftreue nur im ÖPNV	
Bayern	Kein Gesetz über Tariftreue oder Vergabemindestlöhne	

Quelle: eigene Zusammenstellung

1 Die administrative Umsetzung in Berlin ist erst ab 12/2022 in Kraft getreten.

2 Administrative Umsetzung (Rechtsverordnungen zur Festlegung von branchen-/tätigkeitsspezifischen Löhnen und Arbeitsbedingungen) steht noch aus.

3 Die Höhe des Mindestlohns entspricht nach dem TVergG LSA der Entgeltgruppe 1, Stufe 2, des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), einschließlich der Jahressonderzahlung.

4 In Thüringen gibt es ebenfalls eine Tariftreuregelung für Aufträge auf Landesebene (nicht auf kommunaler Ebene), allerdings sind noch keine Tarifverträge für repräsentativ im Sinne des Gesetzes erklärt worden, weshalb bisher nur der vergabespezifische Mindestlohn gilt (<https://www.tmasgff.de/arbeit/arbeits-und-tarifrecht>),

5 Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 17/3811.

6 Presseerklärung der Finanzbehörde Hamburg vom 13.6.2023 (<https://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/17193552/2023-06-13-fb-vorschaltgesetz-vergabe/>).

7 MDR, 30.4.2023: "Wirtschaftsminister Dulig: 'Vergabegesetz wird kommen'"

(<https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/wirtschaft-gesetz-vergabegesetz-steuern-auftraege-100.html>)

Tariftreugesetze bringen besondere Herausforderungen mit sich, weil bestehende tarifvertragliche Regelungen mit der staatlichen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis verzahnt werden müssen.

Die wichtigste Herausforderung besteht darin, für jede Branche, jedes Handwerk oder jeden Beruf festzulegen, welcher Tarifvertrag und welche Bestimmungen dieses Tarifvertrages für verbindlich erklärt werden können. Dies ist auch der Grund dafür, dass die administrative Umsetzung nach der Verabschiedung der Gesetze in Berlin und im Saarland recht lange gedauert hat und in anderen Bundesländern noch nicht erfolgt ist. Trotz der Tatsache, dass es in Deutschland weniger Gewerkschaftspluralität gibt (als z.B. in Italien oder Frankreich), gibt es immer noch einige "gelbe" Gewerkschaften (z.B. in den Sicherheitsdiensten) und auch eine Überschneidung des organisatorischen Geltungsbereichs einiger von den DGB-Mitgliedsgewerkschaften abgeschlossenen Tarifverträge. Daraus ergibt sich die Schwierigkeit, den richtigen Tarifvertrag zu identifizieren, insbesondere für Verwaltungsangestellte, die mit der Vielfalt der Tarifverträge nicht vertraut sind.

Dies ist auch eine wichtige Herausforderung für rechtliche oder praktische Neuerungen auf den beiden anderen staatlichen Ebenen:

- Nationale Ebene: Nach langen Ankündigungen und gescheiterten Anläufen wird derzeit auch auf Bundesebene ein Tariftreugesetz vorbereitet. Es wird jedoch nicht die oben genannten Landesgesetze ersetzen (die in der Regel öffentliche Aufträge der Länder und Kommunen abdecken), sondern nur für Aufträge gelten, die von Bundesbehörden vergeben werden. Da diese über das gesamte Bundesgebiet verteilt sind, ist es eine der zentralen Herausforderungen, ein Register einzurichten, das es den öffentlichen Auftraggebern ermöglicht, die richtigen tariflichen Normen für jede einzelne Ausschreibung auszuwählen. Der erste Entwurf für dieses neue Gesetz wurde jedoch von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) mit einem Rechtsgutachten angefochten, welches die Auffassung vertritt, dass das Tariftreugesetz nicht europarechtskonform ist (Hartmann 2023) - eine Interpretation, wie sie auch in der Debatte um das reformierte Entsendegesetz vertreten wurde. Indirekt droht die BDA durch das Rechtsgutachten also auch mit einer Klage gegen das neue Gesetz.
- Kommunale Ebene: Auch auf kommunaler Ebene gibt es eine Reihe von Initiativen der politischen Parteien. Dies ist insbesondere in den Bundesländern der Fall, in denen es keine Unterstützung für ein Tarifvertragsgesetz gibt, wie in Bayern⁸, Nordrhein-Westfalen⁹ und in Baden-Württemberg (FALLSTUDIE GER-5.). Diese Initiativen werden von der lokalen, regionalen und nationalen Ebene des Gewerkschaftsbundes (DGB) gefördert und unterstützt. Die DGB-Kreisverbände haben sich beispielsweise an die Vertreter in den Kommunalparlamenten gewandt oder Petitionen an die Gemeinderäte koordiniert. Der DGB hat auch einen Musterantrag ausgearbeitet, mit dem das Thema in die Gemeinderäte getragen werden kann. (Schulten et al. 2022 : 116ff).

⁸ z.B. in Nürnberg <https://gruene-stadtratsfraktion.nuernberg.de/vergabeverfahren-der-stadt-nuernberg/>

⁹z.B. Kreis Lippe: <https://www.dielinke-lippe.de/start/aktuell/detail-aktuell/antragzumhaushalt2022tarif-undsozialdumpingbeidervergabeffentlicherauftrageverhindern/>

2.2 ‚Politische Professionalisierung‘: Eine neue Expertise-Infrastruktur, aber eine begrenzte Unterstützung für ‚Buying Decent Work‘

In den letzten zwei Jahrzehnten sind neben dem ‚hard law‘ (Gesetzgebung, Rechtsprechung) auch das ‚soft law‘ und die institutionelle Infrastruktur zur Unterstützung der öffentlichen Beschaffungspraxis stark gewachsen, nicht zuletzt aufgrund des immer dichter werdenden Netzes von Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen. Ziel dieser neuen Infrastruktur ist es, die Beschaffungspraxis zu professionalisieren und ihr damit zu helfen, die gestiegenen (und vielfältigen) Anforderungen an das öffentliche Auftragswesen zu bewältigen. **Die professionellen Standards und die Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten werden von zahlreichen externen Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und politischen Prioritäten entwickelt, die ihr Fachwissen den Praktikern in Form von Leitlinien, Konsultationen, Wissenssammlungen und Standards für eine "gute" Beschaffungspraxis zur Verfügung stellen.** Ihre Aktivitäten können daher als "politische Professionalisierung" bezeichnet werden (Jaehrling/Stiehm 2022, Kap. 6). Politischen Charakter haben diese Aktivitäten nicht zuletzt deshalb, weil externe Akteure des politischen Systems selbst an der Professionalisierung beteiligt sind, wie z.B. die Europäische Kommission, wenngleich die Europäische Kommission sich zunächst auf andere Ziele konzentrierte, die unter dem Begriff "strategische Beschaffung" gebündelt wurden (z.B. "innovative" Beschaffung oder die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen), und erst in jüngster Zeit "soziale" Aspekte stärker in den Vordergrund treten (vgl. Europäische Kommission 2019 und 2020, siehe auch Cai-mi/Sansonetti 2023 für einen kurzen Überblick). **Diese Asymmetrie spiegelt sich auch im Kapazitätsaufbau auf nationaler Ebene wider).**

In Deutschland wird die neue Expertise-Infrastruktur von kommerziellen Anbietern, (halb-)staatlichen Stellen sowie Verbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitgestellt. Ihre Angebote lassen sich in Beratungsdienste, Konferenzen und Schulungen, Leitfäden und Informationsdienste sowie Foren für den Peer-to-Peer-Austausch unterteilen (siehe Tabelle unten). Ein Teil dieser Anbieter bringt neben ihrer Expertise im öffentlichen Beschaffungsrecht auch Marktkenntnisse ein, d.h. Fachwissen über die zu beschaffende Leistung (über Unternehmensstrukturen, Preise, marktgängige Varianten der zu beschaffenden Leistungen, technische Standards usw.). Neben ihrem Kerngeschäft, der Beratung, bieten Anwaltskanzleien und Beratungsunternehmen auch andere Dienstleistungen an (Schulungen und Konferenzen, Informationsdienste usw.) (siehe Tabelle 2-2).

Tabelle 2-2 Öffentliche, private und gemeinnützige Beratung: Ein Überblick über die neue Know-how-Infrastruktur zur Professionalisierung der öffentlichen Beschaffungspraxis

	gewerbliche Anbieter	(halb-)öffentliche Einrichtungen	NGOs, Verbände
Leitfäden; Informations-dienste	„Kompetenzstelle VergabeWissen“ der ReguvisFachmedien GmbH ¹ DVNW-Vergabeblog ²	EU Kommission ⁴ Nationale „Kompetenzstellen“ (KOINNO ⁵ , KNB ⁶ , Kompass Nachhaltigkeit ⁷) Kompetenzstellen + Informationsdienste auf Landes- und kommunaler Ebener ⁸ Branchenspezifische Einrichtungen, z.B. Vernetzungsstellen Schulverpflegung	Entwicklungspolitischer Organisationen (u.a. Weed ¹² , CI Romero ¹³) Verbände der Sozialpartner Arbeitgeberverbände: z.B. BDSW für Sicherheitsdienstleistungen) Gewerkschaft(snah): z.B. Ver.di (2013) für Briefdienstleistungen; Mobifair ¹⁴ (2017) für Verkehrsdienstleistungen
Beratung	spezialisierte Anwaltskanzleien weitere Beratungsfirmen	Auftragsberatungsstellen (ABsT) der Industrie- und Handelskammern sowie Handwerkskammern	
peer-to-peer-Austausch	DVNW (Online-Forum; Regionalgruppen) ³		Regionalgruppen und Gesprächskreise des Forum Vergabe e.V. ¹¹
Fachtagungen und Schulungen	DVNW-Akademie Praxis-Seminare von Kanzleien (in Koop. mit Akademien + Verbänden)	Fachtagungen und Seminare von KOINNO, KNB Fortbildungen von Auftragsberatungsstellen, Kommunal- und Landesakademien für die öffentliche Verwaltung ⁹ , Kommunalem Bildungswerk ¹⁰	Fachtagungen und Workshops u.a. der oben genannten Vereine und Verbände z.B. DGB / FES-Tagungsreihe ¹⁵ z.B. BDSW

Quelle: Jaehrling/Stiehm 2022: 166f

1 www.reguvis.de/vergabe.html; z.B. VergabePortal; diverse Journale (Print), u.a. VergabeNews; 2 Vergabeblog des Deutschen Vergabernetzwerks GmbH (www.vergabeblog.de); 3 Deutsches Vergabe-netzwerk GmbH (DVNW) (www.dvnw.de); 4 e-Competence Center: Tools for public buyers (ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/tools-public-buyers_en); 5 Kompetenzzentrum für innovative Beschaffung (www.koinno-bmwi.de); 6 Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) www.nachhaltige-beschaffung.info; 7 www.kompass-nachhaltigkeit.de 8 z.B.. Kompetenzstelle für sozial verantwortliche Beschaffung des Landes Bremen <https://www.immobilien.bremen.de/einkauf-vergabe/kompetenzstelle-fuer-sozial-verantwortliche-beschaffung-14924>; 9 z.B. Kommunalakademie Rheinland-Pfalz (www.akademie-rlp.de); Landesakademie für öffentliche Verwaltung Brandenburg (lakoev.brandenburg.de); 10 Forum Vergabe e.V. (www.forum-vergabe.de) ist ein als gemeinnützig anerkanntes Netzwerk zum fachlichen Austausch im Vergaberecht 11 World Economy, Ecology and Development (WEED) e.V. www.weed-online.org; 12 Christliche Initiative Romero e.V. (www.ci-romero.de/kritischer-konsum/beschaffung); 13 mobifair - für fairen Wettbewerb in der Mobilitätswirtschaft e. V. (www.mobifair.eu); 14 Konferenzreihe zu sozialen Kriterien im öffentlichen Auftragswesen, die seit 2017 jährlich vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) veranstaltet wird.

Auch die Sozialpartner selbst sind an der Entwicklung dieser Expertise-Infrastruktur beteiligt. Dazu gehört zum Beispiel die jährliche Konferenz zum Thema, die der DGB und die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) organisieren (siehe Tabelle). Sie tragen auch dazu bei, eine vom Staat hinterlassene Lücke zu füllen: Zwar gibt es drei "Kompetenzstellen", die sich mit ökologischer Beschaffung (Kompetenzstelle für Nachhaltige Beschaffung (KNB)), dem Einkauf von Produkten aus fairem Handel (Kompass Nachhaltigkeit) und innovativer Beschaffung (Kompetenzstelle für innovative Beschaffung) befassen, aber keine, die sich mit der Beschaffung guter Arbeit bei hierzulande erbrachten Dienstleistungen beschäftigt. Vor diesem Hintergrund hat der DGB im Jahr 2021 auch begonnen, gemeinsam mit spezialisierten Vergaberechtsanwälten und kommunalen Akademien ein Ausbildungsprogramm für Beschaffungspraktiker zu entwickeln. Seitdem haben mehrere Seminare stattgefunden, in denen Mitarbeiter*innen von Beschaffungsstellen über die Möglichkeiten des neuen Vergaberechts zur Berücksichtigung von Arbeitsbedingungen informiert wurden. Die Fortführung dieser Bemühungen ist jedoch ungewiss, da die Nachfrage seitens der Beschaffungsstellen eher gering ist und der DGB nur begrenzte Ressourcen für diese Schulungen bereitstellen kann. (Interview DGB-Bundesebene, 4 + 12/2022, Interview DGB Rheinland-Pfalz, 4/2022, Interview ELAN 2/2023).

Darüber hinaus **versuchen die Arbeitgeberverbände, die Auftraggeber davon zu überzeugen, bei der Auftragsvergabe auch andere Kriterien als den Preis zu berücksichtigen, indem sie eigene fachliche Standards und branchenspezifische Richtlinien für qualitätsorientierte Ausschreibungsverfahren entwickeln.** Begründet wird dies vor allem mit der Dienstleistungsqualität, aber auch Tarifverträge und andere Arbeitsbedingungen werden mitunter als Voraussetzung für eine gute Dienstleistungsqualität angepriesen.

- In der Reinigungsbranche gibt es verschiedene Ansätze und Organisationen, die Auftraggeber z.B. zu angemessenen Leistungswerten beraten (Interview BIV, 8/2022 und Kompetenzteam Reinigung, 9/2022, siehe im Detail FALLSTUDIE GER-3).
- Der Arbeitgeberverband der Sicherheitsdienste BDSW ist in diesem Bereich der politischen Professionalisierung besonders aktiv. Neben der Nutzung der übersetzten Fassung des von den Sozialpartnern der Branche auf europäischer Ebene entwickelten Handbuchs "Securing Best Value" (CoESS +Uni Europe 2014; <https://www.securebestvalue.org/>; deutsche Fassung <https://www.bdsw.de/images/broschueren/Auftragsvergabe-EU-2014.pdf>) beteiligt sich der BDSW aktiv an der Entwicklung weiterer beruflicher Standards (u.a. DIN-Normen). Diese Standards und Verhaltenskodizes zielen einerseits auf die Aufwertung von (privaten) Sicherheitsdienstleistungen in der Öffentlichkeit ab und sind Teil einer breit angelegten Kampagne zur Verbesserung des Images privater Sicherheitsdienstleistungen. Gleichzeitig will der Verband diese Standards in der Beschaffungspraxis verankern, d.h. als Standard etablieren, der als Kriterium bzw. zur Bewertung von Angeboten im Rahmen von privaten und öffentlichen Aufträgen herangezogen werden kann. Der Anwendung dieser Standards als verbindliches Kriterium stehen jedoch vergaberechtliche Hürden entgegen, wie sich in der Vergangenheit gezeigt hat (Jaehrling/Stiehm 2022, S. 191).

Insgesamt fehlt es an staatlicher Infrastruktur, um Auftraggeber über die Möglichkeiten des ‚Buying Decent Work‘ zu beraten. Die Sozialpartner können dies bis zu einem gewissen Grad kompensieren, verfügen jedoch nur über begrenzte Ressourcen und sehen sich auch rechtlichen Beschränkungen gegenüber.

2.3 Neue rechtliche Möglichkeiten und fortbestehende Hindernisse für die Umsetzung von Praktiken des ‚Buying Decent Work‘

Die Umsetzung der neuen europäischen Vergaberichtlinie (2014/24/EU) in deutsches nationales Recht im Jahr 2016 – insbesondere das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) und die entsprechende Vergabeverordnung (VgV) - führte zu einer Reihe von Klarstellungen und Öffnungen für "strategische Zwecke" in Deutschland. Insgesamt sind die Änderungen jedoch moderat ausgefallen. Dies liegt zum einen daran, dass zahlreiche strategische Ziele bereits Eingang in das deutsche Vergaberecht gefunden hatten, so dass die neue Gesetzgebung eher "die nachträgliche Anerkennung einer ohnehin schon bestehenden Rechtslage" darstellte (Burgi 2015, S.19). Zum anderen hat sich die Bundesregierung entsprechend der grundsätzlich skeptischen Haltung, die sie bereits in den Verhandlungen zu den europäischen Richtlinien eingenommen hatte (vgl. Semple 2018, S. 114), frühzeitig auf eine "Eins-zu-eins-Umsetzung" der europäischen Vergaberichtlinien festgelegt (BMW 2015, S. 2). Konkret bedeutete dies, dass die Kann-Bestimmungen der europäischen Vergaberichtlinien nur in Kann-Bestimmungen im nationalen Recht umgesetzt wurden. Gesetzliche Verbote oder Gebote, die die Richtlinie den Mitgliedstaaten offenließ, wurden damit nicht ausgeschöpft. Die wichtigsten Änderungen betreffen die zwingende horizontale Klausel in Art. 18 Abs. 2 der EU-Direktive, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die Einhaltung des geltenden Umwelt-, Sozial- und Arbeitsrechts sicherzustellen.

- **Zuschlagskriterien:** Das nationale Gesetz macht keinen Gebrauch von der Möglichkeit, eine Vergabe allein auf der Grundlage des Preises zu untersagen. Stattdessen enthält das neue Gesetz nur einen ausdrücklichen Verweis auf optionale Kriterien neben dem Preis, einschließlich "sozialer Aspekte" (§ 127 GWB). Allerdings sind nun auch Festpreise ausdrücklich erlaubt, so dass das wirtschaftlichste Angebot auch rein nach qualitativen und sozialen Kriterien ausgewählt werden kann (§ 58 VgV).
- **Ausschlussgründe:** In Anlehnung an die zwingende Sozialklausel sieht die Neuregelung einen zwingenden Ausschluss bei einem nachgewiesenen Verstoß gegen die Verpflichtungen zur Zahlung von Steuern, Abgaben oder Beiträgen zur Sozialversicherung vor. (§ 123 GWB). Es liegt jedoch im Ermessen der Auftraggeber, Bieter bei einem "nachgewiesenen" Verstoß gegen geltende sozial- oder arbeitsrechtliche Verpflichtungen auszuschließen. Es handelt sich also nicht um einen zwingenden, sondern fakultativen Ausschlussgrund. Die EU-Richtlinie hatte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, den Ausschluss auch in diesen Fällen zwingend vorzuschreiben, von dieser Möglichkeit wurde in Deutschland jedoch kein Gebrauch gemacht. Auch wenn ein Wirtschaftsteilnehmer in der Vergangenheit gegen das Sozial- und Arbeitsrecht verstoßen hat, müssen die öffentlichen Auftraggeber gemäß den Richtlinien Maßnahmen zur Selbstreinigung der Bieter berücksichtigen, was die Schlagkraft von Sanktionen für Verstöße in der Vergangenheit tendenziell weiter verringert.
- **Ungewöhnlich niedrige Preise:** Im Einklang mit der obligatorischen Sozialklausel sieht die neue Verordnung eine Verpflichtung zur Ablehnung eines Angebots vor, wenn der Preis aufgrund der Nichteinhaltung sozialer und arbeitsrechtlicher Vorschriften ungewöhnlich niedrig ist (§ 60 VgV).
- **Unterauftragnehmer:** Im Einklang mit der EU-Richtlinie kann der Einsatz von Nachunternehmern nur in Ausnahmefällen für bestimmte "kritische Aufgaben" eingeschränkt werden (§ 47 VgV). Für alle anderen Aufgaben sehen das Gesetz und die dazu ergangene Rechtsprechung enge Grenzen für Beschränkungen (z. B. einen bestimmten Anteil des Auftragswerts) oder sogar ein Verbot der Unterauftragsvergabe vor. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Beschränkungen der Unterauftragsvergabe als Hindernis für die Teilnahme kleine und mittlere Unternehmen (KMU) an

öffentlichen Aufträgen angesehen werden. Der Europäische Gerichtshof hat daher seine langjährige restriktive Auslegung auch nach der Reform von 2014 beibehalten; mehrere EuGH-Urteile haben festgestellt, dass Vorschriften, z. B. in Italien oder Polen, die den Anteil des Auftrags, den der Bieter an Unterauftragnehmer vergeben darf, auf einen bestimmten Prozentsatz des Auftragswerts beschränken, rechtswidrig sind (siehe ‚Wroclaw‘-Urteil C-406/14 und ‚Vitali‘-Urteil C-63/18 EuGH; siehe auch das förmliche Aufforderungsschreiben der ESA an den Staat Norwegen (Losnedahl 2021)). Im Einklang mit dieser restriktiven Haltung haben die Gerichte in Deutschland eine enge Auslegung dessen vorgenommen, was als "kritische Aufgabe" einzustufen ist und so Beschränkungen für die Vergabe von Unteraufträgen rechtfertigt. In einer Entscheidung der Vergabekammer Thüringen wurde dies beispielsweise dahingehend ausgelegt, dass standardisierte Postdienstleistungen zwar als wichtig für den reibungslosen Ablauf von Verwaltungsverfahren anerkannt sind, aber grundsätzlich nicht als "kritische Aufgabe" einzustufen sind (VK Thüringen, Beschluss vom 10.07.2019 - 250-4003-15326/2019-E-010-GVK). Im Bereich der standardisierten Dienstleistungen ist das Verbot der Unterauftragsvergabe daher offenbar nur schwer zu rechtfertigen. Dies gilt selbst dann, wenn die Gefahr von Qualitätsmängeln besteht. Soziale Erwägungen, wie häufige Verstöße gegen Arbeitsrecht und Tarifverträge durch Subunternehmer, scheinen noch weniger als Rechtfertigung zulässig zu sein und werden weder in den Gesetzeskommentaren noch in der einschlägigen Rechtsprechung erwähnt.

Die Sozialpartner beider Sektoren stehen dieser rechtlichen Umsetzung der Richtlinie in verschiedener Hinsicht kritisch gegenüber. In den Interviews wurden die folgenden Aspekte angesprochen:

- **Zu wenig verbindliche Qualitätsanforderungen:** Die Arbeitgeberverbände beider Branchen sehen in den allgemeinverbindlichen Tarifverträgen in beiden Branchen eine wirksame Barriere, die den Lohnwettbewerb auch bei reinen Preisausschreibungen einschränkt. Dennoch halten es die Befragten aus beiden Branchenverbänden für notwendig, bei Ausschreibungen neben dem Preis auch Qualitätskriterien zu berücksichtigen. Der BDSW fordert daher schon seit längerem, in einem eigenen Sicherheitsdienstleistungsgesetz die Berücksichtigung qualitativer Kriterien zumindest in besonders sensiblen Bereichen mit einer Gewichtung von mindestens 60 % festzuschreiben (siehe zuletzt BDSW 2023). Das Fehlen einer solchen zwingenden Berücksichtigung von Qualitätskriterien ist nach Auffassung des BDSW - neben haushaltsrechtlichen Gründen - einer der Gründe dafür, dass öffentliche Auftraggeber in der Praxis allzu oft nur nach dem Preis ausschreiben (Interview BDSW 2/2021).
- Selbst wenn Qualitätskriterien vorgegeben werden, ist dies nach Erfahrung der Befragten oft nur pro forma; es werden Kriterien definiert, die auf dem Papier für jeden Bieter leicht zu erfüllen sind und daher wirkungslos bleiben, wie das folgende Beispiel zeigt:

Ein in einer Ausschreibung verwendetes Zuschlagskriterium lautete: "Verfügen Sie über ein Qualitätsmanagementsystem nach DIN 77200? Bitte beschreiben Sie dieses". In diesem Fall, so der Interviewpartner, können Unternehmen dies dann einfach bejahen und kopieren, was in der DIN-Norm steht, ohne sich jemals wirklich damit auseinandergesetzt und entsprechende Strukturen im Unternehmen aufgebaut zu haben. (Interview BDSW Berlin-Brandenburg 2/2023).

- **Gesetzliche Beschränkungen zur Begrenzung der Unterauftragsvergabe:** Die Nichteinhaltung von Arbeitsgesetzen und Tarifverträgen ist nach Aussage aller Befragten bei den Subunternehmern besonders ausgeprägt. Nach Ansicht des befragten Ver.di-Vertreters wäre eine Einschränkung der Unterauftragsvergabe das wirksamste Mittel, um die Durchsetzung von Arbeitsgesetzen und Tarifverträgen zu verbessern.

Die ‚Versubbung‘ dieser Branche ist ein Riesenproblem. Selbst die, die sich immer so hinstellen, wenn ich da hin komme zur Betriebsversammlung, und sagen: ‚Wir sind ja nicht die schwarzen Schafe, gegen die sollte man mal was unternehmen‘. Dann stellt sich aber heraus: Die beauftragen natürlich selber Subunternehmen, weil sie kein Personal finden, oder jetzt mal irgendwie eine Spitze abdecken müssen oder sowas. Und dagegen ist ja nicht grundsätzlich was zu sagen, aber das findet in einem Ausmaß statt, wo dann klar wird, das kann auch nicht funktionieren, wenn dann der Subunternehmer Subunternehmer anbringt und der dann einen Soloselbstständigen und jeder will noch was daran verdient haben. (Interview Ver.di, 2/2022).

- **Effektiver Ausschluss ungewöhnlich niedriger Preise schwierig:** Darüber hinaus gab es in der Vergangenheit verschiedene Versuche, branchenspezifische Benchmarks zu entwickeln - in der Reinigungsbranche z.B. 70 % Aufschlag auf die allgemeinverbindlichen Löhne -, anhand derer die öffentlichen Auftraggeber ‚ungewöhnlich niedrige Preise‘ identifizieren und vom Verfahren ausschließen können (vgl. hierzu **Jaehrling/Stiehm** 2022, Kap. 9.4). Der Ausschluss von Angeboten unterhalb bestimmter Mindestaufschläge ist jedoch vergaberechtlich problematisch, wie mehrere Entscheidungen der Vergabekammern zeigen (VK Bund (VK 1 - 159/11); VK Südbayern (Z3-3-3194-1-43-12/13)). Auch nicht kostendeckende Preise dürfen nach der Rechtsprechung nicht in jedem Fall vom Verfahren ausgeschlossen werden.

Neben diesen spezifischen Problemen setzt sich der seit langem bestehende Trend zur ‚Vermarktlichung‘ des Vergaberechts fort. Insbesondere zwei Säulen des vermarktlichten Vergaberechts bleiben bestehen oder wurden sogar noch verstärkt:

- **Horizontale Sozialklausel vs. horizontale Klausel zur Einschränkung der sozialverantwortlichen Auftragsvergabe:** Neben der horizontalen Sozialklausel in Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie wurde mit der Reform auch eine Art horizontale Klausel zur Einschränkung der strategischen Beschaffung eingeführt: Wie Semple (2016) dargelegt hat, hat die Europäische Kommission im Gegenzug für die Öffnung für soziale Kriterien die Neufassung für "eine radikale Ausweitung" des Kriteriums ‚Bezugs zum Auftragsgegenstand‘ (Semple 2016, S. 65) des Kriteriums ‚Bezugs zum Auftragsgegenstand‘ genutzt, d.h. dieses Kriterium auf alle Stufen des Vergabeverfahrens ausgedehnt, während es zuvor in der europäischen Rechtsprechung nur in Bezug auf Auswahlkriterien verwendet worden war. Dies gilt auch für die Umsetzung in Deutschland (Jaehrling/Stiehm 2022, Kap. 4.2). Folglich dürfen Auswahlkriterien, Zuschlagskriterien und Auftragsausführungsbedingungen nicht bestimmte allgemeine unternehmenspolitische Grundsätze berücksichtigen, sondern müssen sich auf die Laufzeit und die spezifischen Aufgaben des Auftrags beziehen. Nach dieser Logik ist es nicht zulässig, Unternehmen zu bevorzugen, weil sie einen Betriebsrat haben oder weil sie weitgehend auf atypische Beschäftigungsformen verzichten (und dies in der Vergangenheit bewiesen haben) oder weil sie einem Arbeitgeberverband angehören und daher unter Tarifverträge fallen oder weil sie den Ruf oder gar ein Zertifikat haben, bessere Arbeitsbedingungen zu bieten als ihre Wettbewerber in der Branche. Vielmehr muss sich das Auswahlkriterium oder die Ausführungsbedingung auf die Dauer des Vertrags und nur auf das Personal beziehen, das den Vertrag ausführt; Lohnklauseln beispielsweise können so nur für einen begrenzten Zeitraum und für einen Teil der Belegschaft gelten.
- **Hüter des Wettbewerbs:** Rechtsmittel für Bieter: Die Bundesregierung war - wie andere EU-Mitgliedsstaaten auch - durch die europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung gezwungen, ein neues Rechtsverfahren einzuführen, das Bieter die Möglichkeit gibt, ihr Recht auf ‚unbeschränkten Wettbewerb‘ in Vergabeverfahren geltend zu machen (EU-Rechtsmittelrichtlinie, Richtlinie 89/665/EWG). Die Zahl der Verfahren vor den Vergabekammern und -gerichten stieg in den ersten Jahren nach der Umsetzung in Deutschland (1999) stark an und blieb auf einem hohen Niveau von

fast 1000 Verfahren pro Jahr (Jaehrling/Stiehm 2022, S. 52). Es ist davon auszugehen, dass sich die Wirkung dieser Nachprüfungsverfahren nicht auf die nachträgliche Korrektur von Einzelfällen beschränkte, sondern dass diese " Flut von Nachprüfungsverfahren gleichsam prospektiv bei den Auftraggebern das Bewusstsein für die Bedeutung des Vergaberechts geschärft ", so Burgi (2018, § 1, RN 3).

Ergänzt werden diese beiden Faktoren durch ein **immer dichter werdendes Netz von Detailregelungen, die die 'Do's and Don'ts' zum Schutz des Wettbewerbs als eigenständigem Ziel festschreiben** (Jaehrling/Stiehm 2022, Kap. 3). Zusammengenommen hat dies zu einem allgemeinen Gefühl der Rechtsunsicherheit beigetragen, das nach Aussage mehrerer Befragter zum Teil die Zurückhaltung der öffentlichen Auftraggeber erklärt, den 'sicheren' Weg der Auftragsvergabe (Vergabe allein auf der Grundlage des niedrigsten Preises) zu verlassen und mit den neuen Möglichkeiten zu experimentieren. Ein Vertreter eines lokalen Arbeitgeberverbands berichtet beispielsweise, dass nach der Einführung des neuen vermarktlichten Vergaberechts in Deutschland (1999) der Preiswettbewerb zugenommen hat. aufgrund häufigerer Neuausschreibungen (zwecks Einhaltung des Wettbewerbsrechts) und aufgrund der Furcht der Verwaltungen (Angst, von erfolglosen Bietern verklagt zu werden), Qualitätskriterien zu berücksichtigen.

„Also das Vergaberecht: mag sein, dass es für die Kommunen Geld gespart hat, aber es hat auch für unsere Firmen vieles nicht verbessert, sondern seitdem das eingeführt wurde, sind die Preise auch gefallen. Das muss man einfach wirklich sagen. Also das hat eine Menge Nachteile auch mit sich gebracht. Die Kommunen haben Angst vor Klagen, vor vergaberechtlichen Verfahren, die auch alles verzögern, selbst dann, wenn man nachher gewinnen sollte. Aber man verliert ja auch ab und zu durchaus, und da haben Kommunen halt eine Riesenangst vor. Die gehen auch gar keine vergaberechtlichen Risiken mehr ein, die machen nur noch das, was absolut sicher ist. Doch das absolut Sicherste, vergaberechtlich, ist ‚Ich nehme den billigsten‘, da kann überhaupt keiner mehr klagen. Und das sind Sachen die uns stören.““ (Interview Innung Düsseldorf, 3/2023).

Insgesamt hat die **neue Gesetzgebung also neue rechtliche Möglichkeiten für die Förderung guter Arbeit geschaffen, deren Nutzung wird aber durch das gleiche Vergaberecht und die Rechtsprechung behindert**. Dies bestätigt, dass die soziale Wende im Vergaberecht nach 2014 die marktorientierte Auslegung der EU-Verträge nicht abgelöst hat, sondern zu einem **"Institutionalisiertem Nebeneinander von Vermarktlichung und Sozialpolitisierung"** (Jaehrling/Stiehm 2022: 119) geführt hat

Teil 3: Fallstudien: ‚Experimente‘ im neuen gesetzlichen Rahmen

Einzelne Kommunen und öffentliche Auftraggeber haben verschiedene Ansätze entwickelt, um die Arbeitsbedingungen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens zu verbessern. Sie decken alle drei Dimensionen der oben beschriebenen potenziellen Rolle von BDW-Praktiken ab (Festlegung, Ausweitung und Durchsetzung von Standards). Eine Auswahl dieser Praktiken wird im Folgenden ausführlicher beschrieben. Wahrscheinlich nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die Tarifverträge in den beiden untersuchten Branchen bereits für allgemeinverbindlich erklärt wurden, und die Frage der Lohnklauseln auch weitgehend durch die staatliche Gesetzgebung geregelt ist (siehe Abschnitt 2.1), liegt der Schwerpunkt neuartiger Praktiken in diesen beiden Branchen eher auf a) der Durchsetzung dieser Standards und b) der Festlegung von Standards, die über die Frage der Löhne hinausgehen, und die ein engagiertes Co-Management für gute Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene erfordern.

Neben den nachstehend näher beschriebenen Fällen wurden in den Gesprächen mit Interessenvertreter*innen, Branchenexpert*innen, kommunalen Behörden und in den Foren für den kollegialen Austausch unter Beschaffungsfachleuten einige weitere innovative Praktiken entweder erwähnt oder als wünschenswert eingestuft:

- (1) Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen, die **ausdrücklich Schulungsnachweise der Mitarbeiter verlangen** (Interview Unternehmen SECURITY 2, 2/2023; Interview Verdi , 2/2022)
- (2) Die **Vorgabe eines ‚Mindestpreises‘ auf der Grundlage von Tariflöhnen** könnte auch Lohndumping verhindern oder dazu beitragen, Unternehmen mit ‚unangemessen niedrigen‘ Angeboten auszuschließen, die vermutlich auf der Nichteinhaltung arbeits- und sozialrechtlicher Bestimmungen basieren (Interview BIV, 8/2022; Interview BDSW, 2/2022)
- (3) Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen, die die Auftragnehmer verpflichten, **Minijobs zu vermeiden**.

Beispiel: Ein Berliner Bezirk hat kürzlich beschlossen, von seinen Auftragnehmern zu verlangen, dass sie bei der Auftragsvergabe auf geringfügige Beschäftigung verzichten (Interview Beauftragte für Gute Arbeit, 5/2023)

- (4) **Verlängerung der Vertragsdauer**, um mehr Beschäftigungsstabilität zu erreichen.

Beispiel: Ein Behördenmitarbeiter einer ostdeutschen Stadt stellte im Januar 2022 eine Frage in einem Online-Forum zum kollegialen Austausch und löste damit eine Debatte über die Vertragsdauer aus - ob es möglich sei, über die üblichen 4 Jahre hinauszugehen. Die Antworten seiner Kolleg*innen sprachen sich überwiegend gegen längere Vertragslaufzeiten aus, teilweise begründet mit rechtlichen Einschränkungen, meist aber mit möglichen Einbußen bei der wirtschaftlichen Effizienz. So antwortete ein Experte, dass dies zwar grundsätzlich rechtlich möglich sei, aber einer Rechtfertigung bedürfe:

"Diese Begründung sollte sich auf nachweisliche Effizienzen aus der langfristigen Zusammenarbeit stützen (z.B. längere Amortisationszeit von Investitionen der Dienstleister, Arbeitsplatzsicherheit für eingesetztes Personal). Bei Reinigungs- und Sicherheitsdienstleistungen sind solche Effizienzen

selten begründbar. Ich empfehle daher für beide Leistungsbereiche eine Vertragslaufzeit von maximal vier Jahren".

Der Behördenmitarbeiter antwortet darauf: " Die Tendenz scheint ja in Richtung 4 Jahre zu gehen (...) Was ich mich halt nur frage, inwiefern das ganze menschenfreundlich ist. Im Bereich Wachschutz ist es beispielsweise so, dass beim Wechsel praktisch alle Angestellten vom neuen Dienstleister übernommen werden. Das bedeutet allerdings, dass sie ihre Betriebszugehörigkeiten verlieren, damit ggf. Lohneinbußen und weniger Urlaub haben. Und lange in einer Ungewissheit leben müssen, wie es weitergeht, ob sie übernommen werden usw. Das trägt aus meiner Sicht nicht zur Verbesserung der Arbeitsmoral bei und damit auch nicht zur Qualität. Gleichzeitig wird uns jeden Tag erzählt, dass die Leute in Geringverdienerjobs (und dazu gehören Wachschutz und Reinigung) mehr Respekt verdient haben. Das passt für mich leider nicht wirklich mit diesem offensichtlich sehr engen Korsett zusammen. Und diese Dienstleistungen sind aus meiner Sicht kaum mit Beschaffung von Möbeln oder Büromaterial vergleichbar. Aus dem Grund würde ich gern zumindest die Zeiten maximal verlängern und 4 oder 6 Jahre sind schon ein großer Unterschied."

Während also einige dieser Praktiken von öffentlichen Auftraggebern, Unternehmen und Arbeitnehmervertretern als wünschenswert erachtet wurden, sind nicht alle von ihnen bereits umgesetzt. Die obige Liste und die nachstehende Tabelle sind sicherlich nicht erschöpfend, aber **die Interviews bestätigen insgesamt den Eindruck, dass die Entwicklung von Praktiken, die zur Förderung guter Arbeitsbedingungen geeignet sind, nur langsam vorankommt und weiterhin sehr begrenzt ist - mit der wichtigen Ausnahme der oben beschriebenen gesetzgeberischen Dynamik im Zusammenhang mit Lohnklauseln. Hemmend wirken sowohl rechtliche Zweifel als auch Sparziele. Diese Faktoren spielen auch eine Rolle bei der Umsetzung der Praktiken, die nun eingehender analysiert werden.**

Tab. 3-1 Überblick über die (potenzielle) Rolle des öffentlichen Auftragswesens bei der Förderung guter Arbeit

	Einführung und Erhöhung des Niveaus der Standards	Ausweitung des Geltungsbereichs	Durchsetzung von Standards
(potenzielle) Rolle des öffentlichen Beschaffungswesens	<p>Vergabespezifische Mindestlöhne</p> <p>Verlängerung der Vertragsdauer (Beschäftigungsstabilität)</p> <p>Festlegung einer angemessenen Arbeitsbelastung (qm²/Stunde) (→ FALLSTUDIE GER-3),</p> <p>Vereinbarung günstigerer Arbeitszeiten (Tagesreinigung → FALLSTUDIE GER-2),</p> <p>Vermeidung von geteilten Schichten (→ FALLSTUDIE GER-4)</p> <p>Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen, die die Auftragnehmer zur Vermeidung von Minijobs verpflichten</p> <p>Bestimmungen in den Ausschreibungsunterlagen, die ausdrücklich Ausbildungsnachweise verlangen (=Verbindung zu Tarifverträgen) = bessere Anwendung von TV</p>	<p>Tariftreue auch auf kommunaler Ebene (→ FALLSTUDIE GER-5)</p>	<p>Begrenzung von Unteraufträgen (aber rechtliche Einschränkungen)</p> <p>spezifische Kontrollmechanismen für öffentliche Aufträge, um Nichteinhaltung von Arbeitsgesetzen und vertraglichen Verpflichtungen zu erkennen und zu sanktionieren (→ FALLSTUDIE GER-1)</p> <p>Festlegung von "fairen Preisen" auf der Grundlage von tariflichen Löhnen = Vermeidung von Lohndumping (aber rechtliche Einschränkungen)</p>

FALL GER-1: Durchsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen in öffentlichen Aufträgen

Kontext und Situation vor dem Experiment

Kernproblem: Auslagerung von Verantwortung, Erosion von Selbstdurchsetzungsmechanismen und Lücken in der staatlichen Kontrollinfrastruktur

Durch die Auslagerung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor wurde die unmittelbare Verantwortung des Staates für die Einhaltung von Arbeitsgesetzen und Tarifverträgen für Beschäftigte, die öffentliche Güter oder Dienstleistungen bereitstellen, ausgelagert. Diese 'begrenzte Haftung' des öffentlichen Auftraggebers wird durch die Tatsache verschärft, dass Unternehmen des privaten Sektors im Gegensatz zu Organisationen des öffentlichen Sektors häufig durch einen geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und fehlende Strukturen der betrieblichen Mitbestimmung gekennzeichnet sind. In Deutschland sind Betriebsräte ein wichtiger institutioneller Pfeiler für die Durchsetzung von Löhnen und Arbeitsbedingungen, wie sie in Gesetzen, Tarifverträgen und individuellen Verträgen festgelegt sind.¹⁰ In kleinen und mittleren Unternehmen sind sie jedoch eher selten, und dies gilt auch für die beiden untersuchten Branchen mit ihrer großen Zahl von Klein- und Kleinstunternehmen (siehe Abschnitt 2.1 oben). Hinzu kommt, dass selbst dort, wo es Betriebsräte gibt, die Kontakte zwischen Betriebsrat und Beschäftigten durch die dezentrale Arbeitsorganisation sowohl bei Reinigungskräften als auch bei Sicherheitsdiensten (die Arbeitsplätze sind über die Objekte der Kunden verteilt) erschwert werden oder zumindest größere Anstrengungen und innovative Ansätze erfordern. Viele Unternehmen der Privatwirtschaft verfügen daher faktisch über einen relativ großen Spielraum bei der (Nicht-)Einhaltung von Arbeitsnormen.

Die Fragmentierung von Arbeit in Verbindung mit einer Deregulierung des Arbeitsmarktes hat laut einer Reihe von Studien die Umgehung des geltenden Rechts insgesamt erleichtert und die (Nicht-)Einhaltung auf die politische Agenda gesetzt (Dickens 2012, Weil 214; Mustchin/Martinez-Lucio 2019, Vosko et al. 2020), auch in Deutschland. Die mangelnde Einhaltung gesetzlicher und branchenspezifischer Mindestlöhne in Deutschland ist ein Problem, das seit der Einführung dieser Mindestlöhne besteht (Bosch et al. 2019; Fedorets et al. 2019, Schroeder et al. 2020).

Dies gilt, obwohl parallel zur Zunahme der staatlichen Gesetzgebung im Bereich der Löhne (allgemeine und branchenspezifische Mindestlöhne) die staatlichen Kapazitäten zur Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitsstandards seit der Einführung des ersten branchenspezifischen Mindestlohns 1996 für das Baugewerbe stärker gebündelt und sukzessive ausgebaut wurden (vgl. Bosch et al. 2019, Kapitel 5). Seit 2004 liegt die alleinige Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Mindestlöhne bei der 'Finanzkontrolle Schwarzarbeit' (FKS), einer Verwaltungseinheit der Zollverwaltung. Die FKS hat weitreichende Kontrollrechte. Ihre personellen Kapazitäten hielten jedoch nicht Schritt mit dem Aufgabenzuwachs (mehr Mindestlöhne) und dem erhöhten Kontrollaufwand durch die Zersplitterung der Unternehmen (schwieriger zu kontrollierende Löhne durch Ausbreitung von Subunternehmerketten und

¹⁰ Nach § 80 Abs. 1 Nr. 1 des Betriebsverfassungsgesetzes hat der Betriebsrat "darüber zu wachen, dass die zu Gunsten der Arbeitnehmer geltenden Gesetze, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen durchgeführt werden".

(Schein-)Soloselbstständigkeit). Darüber hinaus weist das Aufgabenprofil der FKS zwei relevante Schutzlücken auf:

Erstens erhalten die Beschäftigten - anders als in anderen Ländern (vgl. Bosch et al. 2019) - keine Unterstützung durch die Kontrollbehörden, um ihre ausstehenden Löhne einzufordern. Bei Verstößen setzt die FKS lediglich durch, dass die Unternehmen die ausstehenden Beiträge an die Sozialversicherungsträger zahlen. Darüber hinaus können Unternehmen mit Bußgeldern (bis zu 500.000 €) belegt und bei besonders schweren Verstößen auch strafrechtlich verfolgt werden. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen die ihnen vorenthaltenen Löhne jedoch individuell einklagen; die Beweislast liegt bei ihnen. Zweitens kontrolliert die FKS nicht die Einhaltung von Löhnen, die über den gesetzlichen und den branchenspezifischen Mindestlohn *hinausgehen* (der über das nationale Entsendegesetz auf alle Unternehmen, auch auf ausländische, ausgedehnt wird). Die FKS kontrolliert also nicht die Einhaltung der höheren *Vergabemindestlöhne* oder der Löhne und sonstigen *tarifvertraglichen* Regelungen (unabhängig davon, ob diese für allgemeinverbindlich erklärt werden oder nicht).

Ein wiederkehrendes Ergebnis von Evaluierungen zur Wirksamkeit von Lohnklauseln in öffentlichen Aufträgen ist daher die fehlende Kontrollmöglichkeit. Wenn öffentliche Auftraggeber Unternehmen vertraglich zur Einhaltung bestimmter Löhne und sonstiger Arbeitsbedingungen verpflichten, sind sie formal auch für die Kontrolle dieser vertraglich vereinbarten Bestimmungen zuständig; so steht es in den Landesvergabegesetzen. Allerdings haben die Behörden in der Regel keine Kapazitäten und kein Know-how, um dies effektiv zu tun. Eher im Gegenteil: Die Informationsasymmetrien - der Mangel an Informationen auf der Seite des öffentlichen Auftraggebers darüber, wie die Arbeit tatsächlich ausgeführt und entlohnt wird - werden wiederum als Rechtfertigung für eine 'Hände-weg,-Haltung der öffentlichen Auftraggeber herangezogen, d.h. für einen Verzicht auf freiwillige Maßnahmen zur Sicherung von Arbeitsstandards in den beauftragten Unternehmen, da deren Wirksamkeit schwer zu kontrollieren ist. Dies ist ein anschauliches Beispiel für einen 'Teufelskreis' - ein Mangel an Kapazitäten zur Kontrolle und Durchsetzung höherer Standards delegitimiert die Bemühungen um höhere Standards.

Nichtsdestotrotz hat die rechtliche Entwicklung - die Renaissance vergabespezifischer Mindestlöhne und 'echter' Tarifreuegesetze in den letzten Jahren - den Anwendungsbereich von Lohnklauseln für öffentliche Aufträge stark ausgeweitet. Dies wiederum hat die Kluft zwischen staatlicher Normsetzung und der fehlenden Kapazität zur Überwachung dieser Standards vergrößert. Das in dieser Fallstudie beschriebene 'Experiment' in Berlin kann als ein Versuch verstanden werden, diese Lücke zu schließen.

Kurzbeschreibung + Hauptziele

Diese Fallstudie befasst sich mit den Bemühungen, die Einhaltung von Lohnklauseln und anderen verbindlichen Arbeitsbedingungen in öffentlich beauftragten Unternehmen sicherzustellen. Diese obligatorischen Löhne und Arbeitsbedingungen können entweder im Vergaberecht, in Tarifverträgen oder im allgemeinen Arbeitsrecht verankert sein.

In den letzten zehn Jahren haben einige Bundesländer (Bremen, Berlin, Saarland) zentralisierte Agenturen eingerichtet, die Kontrollen mit ihren eigenen Mitarbeitern durchführen oder Wirtschaftsprüfer damit beauftragen, dies in ihrem Namen zu tun. Der Schwerpunkt dieser Fallstudie liegt auf der Kontrollstelle in Berlin, der "Kontrollgruppe nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz - BerLAVG" (im Folgenden "Kontrollgruppe" genannt). Die Kontrollgruppe in Berlin ist ein Referat innerhalb der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe des Landes Berlin. Ihre Kernaufgabe ist die Kontrolle der Einhaltung der in öffentlichen Aufträgen festgelegten Sozial- und Umweltklauseln. Dazu

gehören auch Lohnklauseln, die zwingender Bestandteil eines jeden öffentlichen Auftrags sind. Diese Lohnklauseln verpflichten die beauftragten Unternehmen, ihren Beschäftigten - zumindest für die Zeit, in der sie Arbeiten für einen öffentlichen Auftrag ausführen - entweder den vergabespezifischen Mindestlohn (ab 2021: 12,50 €, ab 2023: 13,00 €) oder die Löhne eines für allgemeinverbindlich erklärten Tarifvertrags zu zahlen, je nachdem, welcher Wert höher ist. Die Kontrollgruppe ergänzt damit die bestehenden staatlichen Kontrollbehörden (vor allem die FKS) und trägt damit zur Schließung einer Vollzugslücke bei. Anders als die FKS kontrolliert sie nicht nur die untersten Löhne, die für alle Unternehmen gesetzlich vorgeschrieben sind (allgemeiner Mindestlohn und branchenspezifische Mindestlöhne nach dem Entsendegesetz), sondern auch Lohnzuschläge und Löhne oberhalb der untersten Lohngruppe.

Neben diesen staatlichen Stellen gibt es auch einige Unternehmensverbände, die eigens gegründet wurden, um die Durchsetzung von Qualitäts- und Arbeitsstandards unter ihren Mitgliedern zu verbessern. Zwei dieser Verbände, die in der Gebäudereinigungsbranche tätig sind, werden hier zu Vergleichszwecken herangezogen, um die Vor- und Nachteile der staatlichen Stellen zu erörtern.

Ursprünge des Experiments

Das Land Berlin hat mit der Einführung eines Tariftreuegesetzes im Jahr 1999 (nur für das Baugewerbe) und eines vergabespezifischen Mindestlohns im Jahr 2008 (für alle Branchen) Pionierarbeit bei der Einführung von Lohnklauseln in öffentlichen Ausschreibungen geleistet. Es war daher ein konsequenter Schritt, im Jahr 2014 eine Kontrollgruppe einzurichten, die stichprobenartig die Einhaltung der Lohnklauseln bei den Auftragnehmern überprüfen sollte. Eine ähnliche Einheit gab es zu diesem Zeitpunkt bereits im Bundesland Bremen.

Die im Berliner Vergabegesetz und in den Verwaltungsvorschriften festgelegten Verfahren und Befugnisse dieser Kontrollgruppe erwiesen sich jedoch als unzureichend. Eine Reform im Jahr 2019 brachte Änderungen, die die Kompetenzen der Kontrollgruppe erweiterten und Rechte und Verfahren klarstellten (s.u.) Neben Reformimpulsen aus den Lernprozessen in den ersten Jahren der Kontrollgruppe führten auch rechtliche Entwicklungen zu Änderungen, die die ordnungsgemäße Durchsetzung von Lohnklauseln verbessern. Denn die erweiterten Kompetenzen für die Kontrollgruppe waren Teil einer umfassenderen Rechtsreform, die auch eine deutliche Anhebung des vergabespezifischen Mindestlohns (auf 12,50 € ab 2020) beschloss. Dieser Lohn lag nicht nur über dem gesetzlichen Mindestlohn (2020: 9,35 €; 2021: 9,50 €), sondern auch über dem niedrigsten Tariflohn in vielen Branchen, in denen öffentliche Aufträge eine wichtige Rolle spielen. Dies gilt auch für die Reinigungs- und Sicherheitsdienste, deren Stundenlohn in der niedrigsten Lohngruppe (Reinigung 2020: 10,80 €; Sicherheitsdienste: 10,70 €) durch den neuen Vergabemindestlohn übertroffen wurden. Die Beschäftigten in beiden Sektoren gehören somit zu den Arbeitnehmern, die am meisten von dieser Erhöhung profitieren würden - vorausgesetzt, sie wird ordnungsgemäß durchgesetzt.

Beteiligte Akteure und Strategien/Ressourcen

Die Kernelemente der Reform im Jahr 2019 waren erstens eine generelle Erhöhung der Kontrolltätigkeit der öffentlichen Vergabestellen (indem das Quorum der jährlich zu kontrollierenden Aufträge (über 10.000 €) auf 5 % festgelegt wurde) und zweitens eine Änderung der Kontrollstrategie.

Um mit dem zweiten Element zu beginnen: Mit der Reform wurde der Spielraum der Kontrollgruppe erweitert, Kontrollen aus eigener Initiative und nach eigenen Kriterien durchzuführen - statt primär auf

Anfrage der Vergabestellen zu handeln. Die Durchführung von Kontrollen auch ohne konkrete Verdachtsmomente oder Beschwerden und die Ausrichtung der Kontrollen auf bestimmte Branchen und Unternehmenstypen, die besonders anfällig für Verstöße sind, sind Kernelemente dessen, was in der wissenschaftlichen Literatur zur Durchsetzung als proaktive Kontrollstrategien bezeichnet wird, im Gegensatz zu einer reaktiven, beschwerdebasierten Strategie. In der Debatte herrscht auch weitgehend Konsens darüber, dass die Effizienz der für die Arbeitsaufsicht eingesetzten Ressourcen durch proaktive Strategien erhöht wird (vgl. Bosch et al. 2019). Diese Einschätzung teilte auch die Leitung der Kontrollgruppe aufgrund der Erfahrungen der vergangenen Jahre:

"Davor war es so, dass uns die öffentlichen Auftraggeber einfach entweder selbst Fälle ausgewählt haben oder ihre Übersichten geschickt haben und gesagt haben, wählt ihr mal Stichproben aus. Aber es war eine ganze Bandbreite an unterschiedlichen Prüfungen. Und da hat man dann irgendwann festgestellt: Also so wirklich ein Erkenntnisgewinn lässt sich da eigentlich nicht draus ziehen, wenn wir so breit prüfen". (Interview Kontrollgruppe, 6/2022).

Um die Arbeit der Kontrollgruppe zu erleichtern, wurde mit der Reform 2019 auch klargestellt, dass die Vergabestellen verpflichtet sind, ihr eine Liste aller im Vorjahr vergebenen Aufträge zu übermitteln und im Falle der Auswahl eines Unternehmens für eine Stichprobenprüfung alle für die Kontrolle notwendigen Unterlagen (Ausschreibungsunterlagen, Verträge) zu übergeben. Außerdem wurde klargestellt, dass die Kontrollgruppe befugt ist, von den zu kontrollierenden Unternehmen Lohnabrechnungen und andere Unterlagen anzufordern.

Wie bereits erwähnt, sieht das neue Gesetz auch vor, dass ab 2022 jährlich mindestens 5 % aller öffentlichen Aufträge (über 10 000 €) kontrolliert werden müssen. Die Verantwortung für das Erreichen des 5 %-Ziels liegt bei jeder Vergabestelle, NICHT bei der Kontrollgruppe. Die Kontrollgruppe handelt unabhängig und ihre Kontrollen werden auf die 5 % angerechnet, aber die große Mehrheit der Kontrollen muss von den beschaffenden Stellen selbst durchgeführt werden. Die einzelnen Vergabestellen in Berlin sind daher auch gefordert, Kontrollverfahren zu entwickeln und die personellen Ressourcen dafür bereitzustellen. In diesem Zusammenhang war es die Aufgabe der Kontrollstelle, eine Verordnung zu erarbeiten, die die Regeln und Verfahren für die Kontrolltätigkeit der einzelnen Auftraggeber festlegt und durch die Entwicklung von soft law (Leitfaden, Berechnungshilfen) Hilfestellung zu leisten. Dieser Prozess zog sich jedoch sehr lange hin. Die entsprechende Verordnung wurde erst Ende 2022, also drei Jahre nach Verabschiedung der Reform, verabschiedet, nicht zuletzt, weil sie eine umfangreiche und zeitaufwändige Abstimmung zwischen mehreren Behörden erforderte.

Die verbesserte institutionelle Ausstattung (Kompetenzen) der Kontrollgruppe hat es ihr ermöglicht, Schwerpunktbranchen auszuwählen. Dies wird von den Befragten als eine wesentliche Verbesserung angesehen. In den Jahren 2020 und 2021 waren die Reinigungs- und Sicherheitsdienste 2 von nur 3 Schwerpunktbranchen. Dies bedeutete, dass alle Unternehmen dieser Branchen, die 2020 oder 2021 einen öffentlichen Auftrag hatten, für die Kontrollen ausgewählt wurden. In den Jahren 2020 und 2021 wurden insgesamt 318 Kontrollen durchgeführt (davon 104 bei Unterauftragnehmern), und weitere 286 Kontrollen im Jahr 2022.

Die infrastrukturellen Ressourcen bleiben jedoch begrenzt. Die deutlich umfangreicheren Kontrollaufgaben sind bisher nur in sehr geringem Umfang mit einer Aufstockung der Personalressourcen eingegangen. Insgesamt sind der Kontrollgruppe 8 Vollzeitstellen (neben der Leitung der Kontrollgruppe) zugeordnet, faktisch arbeiteten aber aufgrund von Fluktuation und Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung zeitweise nur 4 Mitarbeiter*innen in der Kontrollgruppe. In der Vergabestelle eines Landesministeriums, mit dem ein Interview geführt wurde, wurde eine Halbtagsstelle für die

Kontrollen eingerichtet - was nach Einschätzung des Interviewpartners bisher eine Ausnahme unter den anderen Landesbehörden darstellt.

(Fehlende) Vernetzungsressourcen: Auch bei der Einbindung der Sozialpartner und anderer Stakeholder gab es keine Veränderungen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände werden nicht einbezogen - es gab keine Konsultationen im Vorfeld oder während der Kontrollen oder Informationen, die den Gewerkschaften/Arbeitgeberverbänden im Falle von Zweifeln oder festgestellten Verstößen erteilt oder von ihnen angefordert werden.

Hindernisse, Restriktionen, Konflikte und Lernprozesse

Die Reform hat die Kontrollkapazitäten der öffentlichen Auftraggeber etwas verbessert, aber es bestehen nach wie vor erhebliche Defizite, die zum Teil auf die Rechtsgrundlage und den Mangel an Personal, zum Teil auf den übergreifenden Rechtsrahmen und die fragmentierte Kontrollarchitektur, und zum Teil auch auf die Vorgehensweise der Durchführenden in den Behörden zurückzuführen sind.

Schleppende Umsetzung, nicht zuletzt aufgrund mangelnder Ressourcen und der Angst vor ‚zu viel Bürokratie‘

Wie erwähnt nahm die Verordnung zur Umsetzung des neuen Gesetzes in die Verwaltungspraxis bei den anderen Beschaffungsstellen fast 3 Jahre in Anspruch. Daher haben nach Einschätzung unserer Interviewpartner*innen aus der Verwaltung (2 aus der Kontrollgruppe, 1 aus der Vergabestelle eines Ministeriums) nur sehr wenige öffentliche Auftraggeber Schritte unternommen, um die neuen Anforderungen einer 5-%igen Kontrollquote bis Ende 2022 umzusetzen. In dieser Zeit gab es jedoch einen verstärkten Austausch zwischen der Kontrollgruppe und einigen öffentlichen Auftraggebern über die Durchführung von Kontrollen. Nach Aussage der Befragten wurde die Reform von den öffentlichen Auftraggebern als klares Signal empfunden, dass sie nun tatsächlich Kontrollen durchführen müssen, während die bisherige Gesetzesformulierung in dieser Hinsicht eher vage blieb. Viele öffentliche Auftraggeber haben nach wie vor erhebliche Vorbehalte gegenüber dieser neuen Vorschrift. Zum einen wegen mangelnder personeller Ressourcen - der Engpass liegt hier weniger in fehlenden Haushaltsmitteln als vielmehr in der Rekrutierung von entsprechend qualifiziertem Personal. Außerdem sehen die Auftraggeber die Vielzahl der zu beachtenden Normen und Vorschriften als Problem an.¹¹ Dies lässt die Befragten befürchten, dass dadurch vor allem kleinere Unternehmen als potenzielle Bieter abgeschreckt werden, die bei manchen öffentlichen Ausschreibungen ohnehin schon rar sind (so auch die Einschätzung von Politikern und Vertretern der Bauwirtschaft bei einer Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus 2022 (Abgeordnetenhaus Berlin 2022)). Die gleichen Vorbehalte äußerten auch die Vertreter der Arbeitgeberverbände der Bauwirtschaft bei der politischen Diskussion im Berliner Abgeordnetenhaus Ende 2022.

Zwischen ‚weichem‘ und ‚hartem‘ Ansatz bei der Überwachung und Kontrolle

Der Ansatz der Kontrollgruppe ähnelt dem der FKS, indem sie gezielt Kontrollen in ausgewählten Branchen durchführt. Die geringe Personalausstattung lässt jedoch eine Spezialisierung der Mitarbeiter nicht zu. Nach Ansicht von Expert*innen und den Arbeitgeberverbänden selbst ist Branchenkenntnis eine wichtige

¹¹ wie ein Befragter am Beispiel einer Ausschreibung für Catering-Dienstleistungen mit einem Auftragswert von weniger als 50.000 € erläuterte: Für die Verpflichtungen zum Thema Umwelt und ILO-Kernarbeitsnormen umfassten die Ausschreibungsunterlagen 25 Dokumente mit insgesamt 150 Seiten.

Voraussetzung für die Aufdeckung von Verstößen (siehe auch die Diskussion im Berliner Abgeordnetenhaus)¹².

Darüber hinaus gibt es eine Reihe weiterer Einschränkungen, die den Ansatz der Kontrollgruppe von einer 'harten', d.h. auf Kontrollen, spürbaren Sanktionen und Abschreckung basierenden Strategie, unterscheiden. Vor dem Hintergrund der oben erwähnten Befürchtungen, dass ein zu großer bürokratischer Aufwand und harte Sanktionen im Falle einer Kontrolle noch mehr Unternehmen davon abhalten könnten, sich um öffentliche Aufträge zu bewerben, ist die Kontrollgruppe sehr darauf bedacht, diesen Aufwand gering zu halten, sowohl für die Unternehmen als auch für die Mitarbeiter*innen der Vergabestellen (und der Kontrollgruppe selbst). Dies betrifft sowohl die Art und Weise, wie die Kontrollen durchgeführt werden, als auch die Maßnahmen, die im Falle eines festgestellten Verstoßes ergriffen werden.

Die Kontrollen werden nur auf der Grundlage von schriftlichen Unterlagen durchgeführt. Anders als die FKS ist die Kontrollgruppe nicht befugt, unangekündigte Kontrollen vor Ort durchzuführen. Stattdessen besteht das Standardverfahren darin, die Unternehmen aufzufordern, über einen Zeitraum von drei Monaten die Lohnabrechnungen und Arbeitszeitaufzeichnungen ihrer Beschäftigten zu übermitteln. Die Hauptaufgabe der Mitarbeiter der Taskforce besteht dann darin, diese Unterlagen auf Unstimmigkeiten zu überprüfen. Bei schwerwiegenden Zweifeln an der Einhaltung der Lohnklauseln wird das Unternehmen (in der Regel die Personalabteilung) angeschrieben und um Klärung gebeten. Eine Konsultation des Betriebsrats (sofern vorhanden) oder von Gewerkschaftsvertreter ist nicht vorgesehen. Falls die Zweifel fortbestehen, kann die Kontrollgruppe selbst keine Sanktionen verhängen. Sie verfassen lediglich einen Bericht, der an die Vergabestelle (d. h. die für den öffentlichen Auftrag verantwortliche Partei) geschickt wird und der dieser empfehlen kann, Sanktionen zu verhängen.

Es gibt auch noch kein Routineverfahren, mit dem die Kontrollgruppe erfährt, ob und welche Sanktionen verhängt wurden. Für die Kontrollgruppe ist der Fall somit abgeschlossen, sobald der Bericht verfasst und dem öffentlichen Auftraggeber übergeben wurde. Dies wird sich in Zukunft etwas ändern, da die neue Durchführungsverordnung zum Gesetz die Auftraggeber verpflichtet, die Maßnahmen zu dokumentieren, die sie in Fällen von festgestellten Verstößen ergriffen haben.

Auch die zersplitterte Kontrollarchitektur und die mangelnde Koordination zwischen FKS und Kontrollgruppe schmälern die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit tendenziell. Die Kontrollgruppe erhält bisher keine Informationen von der FSK, wenn sie Verstöße in Unternehmen mit öffentlichen Aufträgen feststellt. Andererseits wird die Kontrollgruppe gebeten, die FSK zu informieren, wenn sie die Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns oder branchenspezifischer Mindestlöhne feststellt, da dies in den Aufgabenbereich der FKS fällt. Sie erhalten jedoch keine Rückmeldung darüber, was mit diesen Informationen geschehen ist, d.h. ob die FKS das Unternehmen daraufhin kontrolliert hat. Auch die Kontrollgruppe selbst - bzw. die Auftraggeber - haben in diesen Fällen nur eingeschränkte Möglichkeiten, Unternehmen zu sanktionieren (sie können nur den Vertrag kündigen, nicht aber Bußgelder verhängen), da dies in die Zuständigkeit der FSK fällt und von den Gerichten ausgeschlossen wurde, um doppelte Sanktionen zu vermeiden.

Wie die befragte Prüferin erklärt, gibt es jedoch sowohl bei den öffentlichen Auftraggebern als auch bei ihr selbst eine gewisse Zurückhaltung, Unternehmen wegen als geringfügig angesehener Verstöße zu sanktionieren.

¹² Berliner Abgeordnetenhaus: Wortprotokoll WiEnBe 19/13, 12. Oktober 2022 <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/AusschussPr/web/web19-013-wp.pdf>

"Ich hatte auch schon mal eine Baufirma, das war ein großes Projekt und da ist auch was vorgekommen. Da hat der Auftraggeber gesagt, ich sollte die Firma noch mal prüfen bei zwei anderen Baustellen und mir da die Mindestentgelte angucken. Und da hat alles gestimmt und damit war das dann auch erledigt" (Interview Kontrollgruppe, 8/2022)

Neben der Vertragskündigung oder Geldstrafen besteht eine weitere Sanktion darin, dass der Verstoß bei einem von einer anderen Verwaltungseinheit verwalteten ‚Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis‘¹³ gemeldet wird. Eine Eintragung in das Unternehmensverzeichnis ist jedoch keine Voraussetzung für den Erhalt öffentlicher Aufträge. Vielmehr handelt es sich um eine Art ‚Positivliste‘, die den Vergabestellen bei beschränkten Ausschreibungen zur Auswahl potenzieller Bieter dient. Selbst in dem (Ausnahme) Fall, dass Bußgelder und Vertragskündigungen von den Auftraggebern ausgesprochen werden, birgt dies noch nicht das Risiko, von zukünftigen Ausschreibungen ausgeschlossen zu werden. Diese Möglichkeit bestand zu Beginn des Jahres 2023 noch nicht, wird aber derzeit entwickelt (Abgeordnetenhaus Berlin 2023).

Es gibt auch keine Verknüpfung mit dem neuen zentralen Landeswettbewerbsregister, das ab 2022 die bisherigen Korruptionsregister der Bundesländer, auch in Berlin, ablöst. Eine Eintragung kann nur erfolgen, wenn eine rechtskräftige Verurteilungen oder bestandskräftige Bußgeldentscheidungen vorliegen, a) entweder bei Nichteinhaltung des gesetzlichen Mindestlohns oder des branchenspezifischen Mindestlohns, jedoch nur, wenn die Geldstrafe 90 Tagessätze oder ein Mindestbußgeld von 250.000 € übersteigt; oder b) bei Nichtabführung von Sozialversicherungsbeiträgen an die Sozialkassen (siehe § 2 Wettbewerbsregistergesetz, WRegG).

Sowohl die Durchschlagskraft und Abschreckungswirkung der Sanktionen als auch der Nutzen für die Beschäftigten werden zudem dadurch eingeschränkt, dass Beschäftigte von Unternehmen, bei denen ein Verstoß gegen die Entgeltklauseln festgestellt wurde, weder informiert werden noch automatisch ausstehende Löhne erhalten. Wie im Fall der Zollbehörde FKS sieht der gesetzliche Auftrag dies schlicht nicht vor.

"Das obliegt nicht uns, ist nicht unsere Aufgabe das zu überprüfen, ob die nachzahlen. Das haben wir früher mal ein bisschen anders gesehen, da hat man das nachgefordert. Aber jetzt stellen wir das eigentlich nur fest, dass es eine Beanstandung ist, und lassen es aufklären. Aber die müssen nicht nachzahlen. Es ist nicht unsere Aufgabe, das einzufordern" (Interview Kontrollgruppe, 8/2022)

Die Unternehmen verpflichten sich zwar manchmal, die Löhne nachzuzahlen (und dokumentieren dies gegenüber den Vergabestellen). Aber der Anreiz, dies zu tun, ist für die Arbeitgeber nach der Reform weniger offensichtlich: In der Vergangenheit betrachtete die Kontrollgruppe einen Fall als "gelöst" und empfahl daher keine weiteren Maßnahmen, wenn die Unternehmen die Löhne nachgezahlt hatten. Dies ist jedoch nicht mehr der Fall, d. h. selbst dann wird der Bericht die Nichteinhaltung dokumentieren und kann Sanktionen empfehlen.

Keine Nichteinhaltung oder keine Aufdeckung von Nichteinhaltung?

Die Statistiken der Kontrollgruppe geben kaum Hinweise auf größere Probleme mit Lohnbetrug. Nach Angaben der Kontrollgruppe waren Sanktionen bisher die Ausnahme, basierend auf den Rückmeldungen, die sie von den Vergabestellen (auf freiwilliger Basis) erhielten. In den Jahren 2020 und 2021 wurden insgesamt 328 Unternehmen kontrolliert (ein großer Teil davon aus dem Sicherheits- und Reinigungsgewerbe). In 19 Fällen stellte die Kontrollgruppe Verstöße fest, aber nicht nur bei den Lohnklauseln, sondern auch bei den umweltbezogenen Klauseln und anderen Sozialklauseln (z. B. in Bezug

¹³<https://www.berlin.de/sen/bauen/baurecht-und-bauplanung/oeffentliche-vergabe/ulv-auskunft/>

auf die Gleichstellung der Geschlechter). Bei den Verstößen gegen die Lohnklauseln handelte es sich um eher geringfügige Probleme, wie z. B. die Nichtzahlung bestimmter Lohnzuschläge in der Sicherheitsdienstleistungsbranche. In den beiden Jahren wurde nur ein Unternehmen (von 327) sanktioniert (mit einer Vertragskündigung). Für 2022 hat sich das Ergebnis laut einer anderen Quelle (Abgeordnetenhaus Berlin 2023) nicht geändert: Die Kontrollgruppe hatte in 20 Fällen (von 286 kontrollierten Unternehmen) Sanktionen empfohlen und in 15 dieser Fälle eine Rückmeldung erhalten (1 Vertragskündigung, 1 Bußgeld in Erwägung, keine Sanktionen in den anderen 13 Fällen, lediglich 3 Verwarnungen) .

In Anbetracht der papiergestützten Kontrollen und der Zurückhaltung bei der Verhängung von Sanktionen ist es jedoch fraglich, ob diese Zahlen darauf hindeuten, dass es so gut wie keine Durchsetzungsprobleme gibt oder dass die Kontrollen nur begrenzt wirksam sind. Zu Vergleichszwecken: Im gleichen Zweijahreszeitraum (2020/2021) kontrollierte die FKS in Berlin 152 Unternehmen der Reinigungsbranche¹⁴. In 32 Fällen leitete sie ein Ermittlungsverfahren wegen Nichteinhaltung des allgemeinen oder des Branchenmindestlohns ein. Hinzu kamen mehr als 75 Strafverfahren wegen Verstößen gegen die Sozialversicherungspflicht (siehe Deutscher Bundestag 2021 und 2022). Es liegen keine Daten darüber vor, wie viele Verfahren mit Geldbußen endeten (die Gesamtsumme der Bußgelder für die Nichteinhaltung des Mindestlohns belief sich jedoch für alle Branchen in Berlin auf rund 660.000 €), aber mit Sicherheit ist dies ein Indikator dafür, dass es Probleme mit der Nichteinhaltung gibt. Auch in der Sicherheitsdienstleistungsbranche brachte kürzlich ein Fall das betrügerische Verhalten eines Unternehmens ans Licht, das seit langem mit der Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen für Gebäude der Berliner Polizei (sic!) und für Flüchtlingsheime beauftragt war¹⁵.

In der Tat äußerten viele unserer Gesprächspartner, auch auf Arbeitgeberseite, Zweifel an der Wirksamkeit der neuen Kontrollstrategie. Es werden vor allem drei verschiedene Bedenken geäußert:

1) Papierbasierte Kontrollen sind nicht effektiv. In Übereinstimmung mit den Ergebnissen anderer Studien zur Durchsetzung des Mindestlohns halten selbst Unternehmen, die gegen den Mindestlohn verstoßen, ihre schriftlichen Unterlagen in Ordnung (Bosch et al. 2019, S. 212), d. h. sie zahlen ihren Beschäftigten die Zahl der dokumentierten Arbeitsstunden, betrügen aber bei den Arbeitszeiten. Einer Interviewpartnerin zufolge:

"Immer wieder hören wir in der Gebäudereinigung von Akkordvorgaben, durch welche die tatsächliche Zeit reduziert wird, und die Zeit, die erfasst wird, kürzer ist, wegen angeblich nicht erfüllten Akkordvorgaben"" Eine typische Praxis sei, dass die von den Beschäftigten mit Bleistift eingetragene Arbeitszeit vom Arbeitgeber nachträglich verändert wird (Interview BEMA, 11/2022).

Einen anderen Ansatz - ähnlich dem der FKS - verfolgen die beiden Unternehmensverbände (einer in Hamburg, einer in Berlin), die ihre (freiwilligen) Mitglieder zu regelmäßigen Kontrollen durch externe

¹⁴ Daten für die Sicherheitsdienstleistungsbranche sind nicht verfügbar

¹⁵ s. <https://www.abendblatt.de/hamburg/polizeimeldungen/article235005361/zoll-hamburg-razzia-sicherheitskraefte-schwarzarbeit-hamburger-unternehmer-soll-millionenbeträge-veruntreut-haben.html> ; and <https://www.bz-berlin.de/berlin/berliner-polizei-muss-sich-jetzt-selbst-bewachen> . Diesen Presseberichten zufolge teilte der Sprecher des Zolls mit, dass das Unternehmen seit 2017 Löhne einbehalten und die Sozialversicherungsbeiträge für mehr als hundert Arbeitnehmer, die er als Sicherheitskräfte beschäftigt, nicht gezahlt habe.

Prüfer verpflichten. Die Kontrolle umfasst sowohl die Begehung der Betriebsstätten als auch der Buchhaltung..

„In der Regel ziehen wir die Objektprüfung vor und schauen, wie wird dort die Zeit aufgezeichnet? Gibt es da händische Listen, wird das elektronisch gemacht? (...) Wir befragen auch die Mitarbeiter direkt, wenn sie vor Ort sind: Wie ist das eigentlich? Schreibt ihr wirklich auf, wann kommt ihr, wann ihr geht? Wann ist genau eure Startzeit, wann ist genau die Endzeit? Das haben wir alles im Tarifvertrag genau beschrieben: Wo startet und endet die Arbeitszeit? Ist das alles richtig im System? Sind die richtig unterwiesen? Wenn die Zeiterfassung also im Objekt richtig läuft und ohne Mangel auch dargestellt werden konnte, überprüfen wir in der Verwaltungsprüfung: fließen diese Zeiten eins zu eins in die Abrechnung rein? Steht auf der Abrechnung der Tariflohn und wird das sauber bezahlt? Also so haben Sie einen sehr sehr guten Fluss. .“ (Interview RAL GGGR, Geschäftsführer, 2/2023)

2) Keine gemeinsame Durchsetzung und mangelnde Öffentlichkeitsarbeit = unzureichende Nutzung der Netzwerkressourcen und des Know-hows der Akteure

Obwohl die Kontrollgruppe die Gebäudereinigung und die Sicherheitsdienstleistungen als Schwerpunktbranchen für 2020 und 2021 ausgewählt hat, war dies selbst den befragten Sozialpartnern in Berlin (IG BAU und Ver.di und BDSW) nicht bekannt. Sie wurden nicht konsultiert oder informiert, noch weniger gab es öffentliche Informationen über diese Aktivitäten. Es ist daher wenig verwunderlich, dass die Mitarbeiter der Kontrollgruppe nach eigenen Angaben noch nicht von Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden mit Hinweisen auf mögliche Verstöße oder Bitten um Prüfung bestimmter Vergaben kontaktiert wurden. Kontaktinformationen sind auf der Website der Berliner Verwaltung zu finden¹⁶, und gelegentlich haben sich einzelne Beschäftigte an die Kontrollgruppe gewandt, doch hat dies bisher nicht zur Aufdeckung von Verstößen geführt. Eine befragte Mitarbeiterin des Berliner Beratungszentrums für Migration und Gute Arbeit (BEMA), berichtet, dass sie sich einmal wegen eines Lohnbetrugsfalls in einer öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtung (Reinigungsdienste) an eine Vergabestelle gewandt hat, jedoch nicht zurückgerufen und um weitere Einzelheiten gebeten wurde, sondern lediglich mitgeteilt bekam, dass sich der Auftraggeber darum kümmern würde. Die Mitarbeiterin beschloss daraufhin, die Medien und einzelne Politiker*innen auf diesen Fall aufmerksam zu machen, was dazu führte, dass der Vertrag mit diesem Unternehmen nicht verlängert wurde. Die Befragte würde einen stärkeren Informationsaustausch mit der Politik und den mit der öffentlichen Auftragsvergabe befassten Verwaltungsstellen begrüßen (Interview BEMA, 11/2022).

In ähnlicher Weise empfahlen Vertreter der Bauwirtschaft bei einer Anhörung im Berliner Abgeordnetenhaus, die von den Sozialpartnern der Branche entwickelten (Selbst-)Kontrollkapazitäten und Prüfaktivitäten besser zu nutzen:

"Klar, ich kann auch ganz tolle Lohnabrechnungen zaubern. Die sehen toll aus. Die kann ich hinschicken, oder sie werden bei mir abgeholt, aber das hat nichts mit einer Prüfung oder Kontrolle es Auftrags zu tun. Das geht nur vor Ort. Das ist überhaupt gar keine Frage. Das kann weder die Kontrollgruppe bei der Senatsverwaltung, so sehr kann man die gar nicht aufstocken, das können auch nicht die ganzen öffentlichen Auftraggeber, also die ganzen vereinzelt Stellen in Berlin. Das geht nur mit Unterstützung von Dritten. Die gemeinsamen Einrichtungen sind nicht die einzigen, wo Sozialpartner vorhanden sind. Woanders gibt es da auch Unterstützung von Arbeitgeber- wie Arbeitnehmerseite. Wenn es in Nachbarländern funktioniert, warum sollte das in Deutschland

¹⁶ <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaftsrecht/kontrollgruppe/artikel.552183.php>

nicht funktionieren? " (Vertreterin der Sozialkasse des Berliner Baugewerbes, zitiert nach Abgeordnetenhaus Berlin 2022)

Darüber hinaus sind ergänzende Kontrollen, einschließlich der verschiedenen Ansätze zur Selbstkontrolle von Qualität und Arbeitsbedingungen - wie z.B. durch die Hamburger Prüf- und Beratungsstelle oder die RAL GGGR - sinnvoll.

Insgesamt deckt sich diese Position mit Teilen der akademischen Literatur, die die Vorteile von ‚Co-Enforcement‘-Ansätzen hervorheben, welche die Akteure aktiver und bewusster in die Umsetzung von Kontrollstrategien einbeziehen (Bosch et al. 2019; Fine/Barley 2019; Iskander/Lowe 2021), anstatt auf eher weiche Ansätze oder ‚marktorientierte‘ Lösungen zurückzugreifen (z.B. Boersma /Berdfoed 2021). Diese werden eher als Ergänzung und nicht als Alternative zu direkten staatlichen Durchsetzungskapazitäten gesehen.

3) Ex-post-Kontrollen werden durch die anhaltende Praxis der Auswahl der billigsten Bieter konterkariert

Dies ist eine Kritik, die insbesondere von den befragten Arbeitgebern und Arbeitgebervertretern geäußert wurde. Während die Ausweitung staatlicher Kontrollen von ihnen grundsätzlich begrüßt wird - siehe z.B. auch die Pressemitteilungen von BDSW und BIV, in denen die Ausweitung der Kontrollen der FKS auch auf die eigene Branche begrüßt wird), berichteten mehrere Interviewpartner von Erfahrungen, bei denen der Auftrag an ein Unternehmen vergeben wurde, das später Probleme hatte, genügend Personal für den Auftrag zu rekrutieren, den es sich durch das Angebot des niedrigsten (un)möglichen Preises gesichert hatte (Interview Firma SICHERHEIT 2, 2/2023) oder bei denen der Auftraggeber den Vertrag bereits nach zwei Wochen wegen Qualitätsmängeln kündigen musste. Dies ist selbst dann der Fall, wenn die Preise nicht zu 100 %, sondern ‚nur‘ zu 30 % gewichtet werden, denn nach Einschätzung der Befragten begnügen sich die öffentlichen Auftraggeber damit, dass die Unternehmen qualitätsbezogene Aspekte ankreuzen oder vage Konzepte vorlegen, anstatt die Zuverlässigkeit dieser schriftlichen Zusagen gründlich zu prüfen. Infolgedessen wird von Arbeitgebervertretern immer wieder darauf hingewiesen, dass Unternehmen, denen die Qualität wichtig ist und die unter Tarifverträge fallen, sich oft nicht an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, wenn absehbar ist, dass der Preis (nominell oder de facto) das einzige Kriterium sein wird. Der von vielen Behörden befürchtete Mangel an Angeboten scheint also weniger ein Effekt von Unternehmen zu sein, die vor ‚zu viel Bürokratie‘ für die Einhaltung von Sozialklauseln zurückschrecken, sondern eher ein Effekt von frustrierenden Erfahrungen mit den Auswahlkriterien (siehe auch die Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus 2022).

Ergebnisse + (erwartete) Auswirkungen auf die Arbeit

Die Kontrollgruppe trägt zwar dazu bei, eine Vollzugslücke zu schließen, indem sie a) die Kontrollhäufigkeit erhöht und b) auch das Lohnniveau oberhalb des Mindestlohns kontrolliert. Aber sie kopiert auch die Schwächen des Ansatzes der staatlichen Arbeitskontrollen FKS (kein ‚Co-Enforcement‘; keine Unterstützung für Lohnforderungen der Beschäftigten). Außerdem werden die Kontrollen aufgrund rechtlicher Zwänge, sehr begrenzter personeller Ressourcen und der allgemeinen Befürchtung, Bieter abzuschrecken, sehr formalisiert durchgeführt. Das Verfahren mag auf beiden Seiten (Unternehmen und Kontrollgruppe) gut an die administrativen Routinen angepasst sein, wirft aber Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit der Kontrollen auf, selbst bei denjenigen, die die Kontrollen durchführen oder die kontrolliert werden. Die geplante ‚Negativliste‘, die es ermöglicht, Unternehmen bei Verstößen gegen die Vorschriften für bis zu drei Jahre von öffentlichen Ausschreibungen auszuschließen, könnte, sobald sie eingeführt ist, die Abschreckungswirkung etwas erhöhen. Mehr Austausch mit den Sozialpartnern, mehr

Öffentlichkeitsarbeit und eine größere Sichtbarkeit der Kontrollgruppe und der verstärkten Kontrolltätigkeit (5 % Quorum) könnten ebenfalls die Abschreckungswirkung erhöhen und gleichzeitig dazu beitragen, Lohnbetrug aufzudecken und die Wirksamkeit der Kontrollen zu verbessern. Eine ebenso notwendige und erfolgversprechende Strategie scheint es aber auch zu sein, die Angebote sorgfältig auszuwählen und zu prüfen und die Ausschreibungen so zu gestalten, dass sie für tarifgebundene Unternehmen attraktiv sind, um den Kontrollbedarf längerfristig von vornherein zu verringern.

Quellen und Literatur

Interviews

Datum (M/J)	Organisation (+Rolle der Befragten)
6/2022 + 8/2022	Kontrollgruppe nach dem Berliner Ausschreibungs- und Vergabegesetz (BerlAVG) = (<i>Leiterin der Arbeitsgruppe + Betriebsprüferin</i>)
9/2022	Firma SICHERHEIT 1 (Pseudonym) , Berlin (<i>Qualitätsbeauftragter</i>)
9/2022	Beauftragte für Gute Arbeit = Beauftragte für die Umsetzung von Guter Arbeit in der Verwaltung eines Bezirks in Berlin
11/2022	BEMA ("Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit") = ein Beratungs- und Unterstützungszentrum für Migranten in Berlin (<i>Mitarbeiterin</i>)
11/2022	BDSW - Landesgruppe Berlin (<i>Geschäftsführer</i>)
12/2022	Vergabestelle in einer Landesbehörde, Land Berlin (Mitarbeiterin für die Durchführung von Kontrollen)
12/2022	IG BAU, Berlin-Brandenburg (<i>Gewerkschaftssekretär</i>)
1/2023	Firma SICHERHEIT 2 (Pseudonym) , Berlin (<i>Geschäftsführer</i>)
9/2022	Joboption Berlin (https://www.joboption-berlin.de) - ein von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales des Landes Berlin finanziertes Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigungs-, Hotel- und Einzelhandelsbranche (<i>Mitarbeiterin</i>)
10/2022	Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Hamburg https://www.pbst.de/ (2 Interviewpartner: <i>Geschäftsführer + Betriebsprüferin</i>)
2/2023	RAL-Gütegemeinschaft Gebäudereinigung (https://www.gggr.de/) (<i>Geschäftsführer</i>)

Dokumente und Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (2022): Wortprotokoll WiEnBe 19/13, 12. Oktober 2022
<https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/AusschussPr/web/web19-013-wp.pdf>

Abgeordnetenhaus Berlin (2023) Kontrolle von Auftragnehmern bei der öffentlichen Vergabe. Antwort der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe auf die Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Damiano Valgolio (LINKE) (Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 19 / 14 637)

Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>

Boersma, Martijn; Bedford, David S. (2022): The role of market devices in addressing labour exploitation: An analysis of the Australian cleaning industry. In: *The British Accounting Review* 11 (3), S. 101129. DOI: 10.1016/j.bar.2022.101129.

Deutscher Bundestag (2021): Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Bundestagsdrucksache 19/27418 vom 09.03.2021)

Deutscher Bundestag (2022): Mindestlohnkontrollen in den Bundesländern. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 20/1223 , 25.03.2022).

Deutscher Bundestag (2023): Mindestlohnbetrug und Kontrollen zur Einhaltung des Mindestlohns in Deutschland. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 20/5301 vom 20.02.2023)

Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. Berlin: DIW-Wochenbericht 28: 484- 491.

Fine, Janice; Bartley, Tim (2019): Raising the floor: New directions in public and private enforcement of labor standards in the United States. In: *Journal of Industrial Relations* 61 (2), S. 252–276. DOI: 10.1177/0022185618784100.

Iskander, Natasha; Lowe, Nichola (2021): Turning Rules into Resources: Worker Enactment of Labor Standards and Why It Matters for Regulatory Federalism. In: *ILR Review* 74 (5), S. 1258–1282. DOI: 10.1177/0019793921994822.

Mustchin, Stephen; Martínez Lucio, Miguel (2020): The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. In: *Journal of Industrial Relations* 62 (5), S. 735–757. DOI: 10.1177/0022185620908909.

Schröder, Carsten; Grabka, Markus; Seebauer, Johannes (2020): Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Vosko, Leah Faith et al. (2020): Closing the Enforcement Gap. Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs. Toronto: University of Toronto Press. Download: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=6123559>.

FALL GER-2: Tagesreinigung

Kurzbeschreibung und Hauptziele

Mehr Tagesreinigung wurde und wird in verschiedenen Kommunen in Deutschland erprobt¹⁷. Im Folgenden werden die Erfahrungen mit der Tagesreinigung am Beispiel einer Initiative für mehr Tagesreinigung in Hamburg (2017-2019) dargestellt. Die Erkenntnisse aus den geführten Interviews werden ergänzt durch Ergebnisse aus Interviews mit Akteuren auf Bundesebene.

In Hamburg wurde die Initiative für mehr Tagesreinigung von der auftraggebenden Behörde der Stadt Hamburg gestartet. Ziel war es, die Akzeptanz der Gebäudereinigung während der normalen Geschäftszeiten (tagsüber) bei den Nutzern des Gebäudes zu fördern und das Bewusstsein für die Vorteile zu schärfen sowie die Reinigungsarbeit und die Menschen, die sie ausführen, in der Öffentlichkeit sichtbarer zu machen. Dies sollte einerseits den Arbeitnehmern zugutekommen, andererseits aber auch den Reinigungsunternehmen, die davon ausgingen, dass mehr Tagesreinigung einen Vorteil bei der Gewinnung von Mitarbeitern darstellt.

Die Initiative bestand aus zwei Ansätzen: Zum einen gab es eine Informations- und Wertschätzungskampagne, um die Reinigungsarbeit und die Beschäftigten in diesem Beruf sichtbar zu machen und die Anerkennung für die Arbeit in der öffentlichen Wahrnehmung zu erhöhen (ab 2019). Zum anderen wurde der Reinigungsdienst an vier Schulen teilweise auf Ganztagsbetrieb umgestellt, um Erfahrungen zu sammeln, die Akzeptanz zu erhöhen und Hemmnisse zu identifizieren (2017-2019). Der Versuch der Ganztagsreinigung in Hamburg ist zwar beendet, aber als Thema bleibt die Ganztagsreinigung präsent, wie unsere Interviews zeigten. Es gibt jedoch keine institutionalisierte Fortführung dieses Ansatzes und keinen grundsätzlichen Politikwechsel bei den Ausschreibungen. Dies beklagten die von uns befragten Unternehmensvertreter.

Situation vor dem Experiment

Um die Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung zu verbessern, wird die Förderung von mehr Tagesreinigung als wichtiger Ansatzpunkt angesehen. In den letzten Jahren haben sowohl Gewerkschaften als auch Verbände oder Beratungsinstitutionen Informationskampagnen gestartet, Fachdialoge¹⁸ und andere Veranstaltungen¹⁹, auch für öffentliche Auftraggeber, durchgeführt, gemeinsame Erklärungen abgegeben²⁰ oder eigene Studien zur Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Tagesreinigung in Auftrag gegeben (vgl. Anhang zu dieser Fallstudie). Ziel dieser Initiativen ist es, den Anteil der Tagesreinigung zu erhöhen, der in Deutschland derzeit bei etwa 15 % liegt (Grömling 2007). Damit sollen die Arbeitsbedingungen in diesem Sektor verbessert, die Sichtbarkeit dieser Arbeit erhöht und die Personalbeschaffung erleichtert werden. Die Erwartungen der Gewerkschaften an eine Ausweitung der Tagesreinigung in Deutschland sind jedoch begrenzt. Das betrifft zum einen die Verbreitung dieser Arbeitsform:

¹⁷ <https://www.kij.de/de/864959> ; <https://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/Veranstaltungen/2022/20220615-FD-TagesreinigungDoku.pdf> ;

¹⁸ <https://www.tagesreinigung.berlin/>

¹⁹ <https://zukunftsforum.holzmann-medien-events.de/programm/>

²⁰ https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2020/09/2007-03-02_Joint-declaration-on-daytime-cleaning_EN.pdf

"Also zum Thema Tagesreinigung kennen wir eigentlich nicht viele Fälle, wo wir sagen könnten: 'Okay, das hat sich eigentlich verbreitet'" (Interview IG BAU, 2/2022)

Der Arbeitgeberverband (BIV) teilt diese Ansicht:

"„Aber ich glaube, das sind noch zarte Pflänzchen, die man immer noch beobachtet. Ein Argument war: „Ganz spät abends oder ganz früh morgens und du siehst die Mitarbeiter nicht. [...] Du kriegst aber eine fertige Dienstleistung hingestellt und gut. Und davon wieder wegzukommen hin zur Tagreinigung ist wahrscheinlich auch ein Prozess, der dann auch ein bisschen mehr Zeit und Überzeugungskraft braucht. Denn Sie müssen sich ja irgendwo einschränken, auch wenn Sie nur für fünf Minuten rausgehen aus Ihrem Büro, aber Sie müssen erst mal raus [...]. Aber die Personalknappheit macht da, glaube ich, auch das Ganze schon wieder geschmeidiger " (Interview BIV, 8/2022).

Andererseits löst die Tagesreinigung das Problem der Arbeitsverdichtung nicht, wie in der gemeinsamen Erklärung des Berliner Bündnis ‚Saubere Schulen‘ deutlich wird. Auch die Vertreterinnen des IG BAU-Bundesvorstandes zeigten sich skeptisch, ob die Ganztagsreinigung das grundsätzliche Problem des Preisdrucks und der daraus resultierenden Arbeitsverdichtung in der Branche lösen kann; hier bedarf es grundsätzlich besserer Regelungen. Das Thema Arbeitsverdichtung ist seit 2015 verstärkt auf der Agenda der IG BAU; sie will das Thema künftig noch stärker auch mit Betriebsräten vorangehen (Interview IG BAU, 2/2022).

Die Forschung weist auch darauf hin, dass Reinigungsarbeit (in Gebäuden, aber auch im öffentlichen Raum) - weil sie in vielen Ländern (auch in Deutschland) überwiegend in den Randzeiten oder nachts durchgeführt werden - im wahrsten Sinne des Wortes als Dienstleistungsarbeit nicht "gesehen" wird (vgl. Duda 1990; Sardadvar 2019, S. 86; Gather et al. 2005; Karafyllis 2013; Nagle 2013; Ansorge 2022). Denn durch den zeitlichen Versatz in den Arbeitszeiten gibt es kaum Kontakt zwischen den Reinigungskräften und den Beschäftigten, die hauptsächlich tagsüber in den Gebäuden tätig sind (Ausnahmen: Krankenhäuser, Flughäfen, etc.).

Die sozialwissenschaftliche Forschung in der Tradition von Goffman weist aber auch darauf hin, dass die "Sichtbarkeit" von Menschen und ihrer Arbeit als ein situatives soziales Konstrukt verstanden werden muss. Die bloße Tatsache, dass Menschen anwesend sind und ihre Arbeit in Anwesenheit anderer verrichten, führt nicht notwendigerweise zur sozialen Sichtbarkeit der Arbeit oder der Arbeitskräfte. Eine Dienstleistung kann durchaus so erbracht werden, als ob keine sozialen Wesen anwesend wären (Goffman 1973, S. 325). Rabelo & Mahalingam (2019) zeigen beispielsweise in einer qualitativen Studie, dass sich Reinigungskräfte gerade dann oft ungesehen fühlen, wenn sie ihre Arbeit in Anwesenheit anderer verrichten, von diesen aber aktiv ignoriert werden ("They really don't want to see us"). Es ist also kein Automatismus, dass die Reinigung am Tag tatsächlich zu mehr Sichtbarkeit der Reinigungsarbeit und der Reinigungskräfte führt, und noch weniger ist klar, was aus der potenziellen Sichtbarkeit für die Beschäftigten folgt.

Auf Seiten der Reinigungskräfte führen die derzeitigen Arbeitszeiten zu Randzeiten oft zu geteilten Schichten (früh morgens, spät abends oder nachts), verstreuten Arbeitsorten, auch zu Teilzeitbeschäftigung oder Minijobs und zu niedrigen Löhnen aufgrund der geringen Stundenzahl (vgl. Sardadvar 2017). Auch Arbeitgeber und öffentliche Auftraggeber sehen diese Probleme, zumal sie inzwischen Schwierigkeiten haben, Personal zu finden.

"Dann haben wir immer wieder gehört: „Es ist so schwierig, Personal zu rekrutieren!" Die Dienstleister kommen tatsächlich da an ihre Grenzen. Die Arbeitszeiten machen es schwierig. Dann natürlich auch diese sozialverträgliche Beschäftigung. Also Reinigungskräfte arbeiten ja ganz oft

nicht nur in Minijobs, sondern ja, wenn in Teilzeit, dann eben aber keine sechs Stunden oder sieben Stunden oder so, sondern oft halt diese drei, vier Stunden. Und ganz viele müssen dann eben zum Beispiel an zwei Stellen arbeiten. Es gibt dann Reinigungskräfte, die machen morgens die Turnhalle von 5 bis 7. Das ist so eine klassische Uhrzeit, zwei Stunden morgens, und die müssen dann mittags eine Pause einlegen oder noch mal nach Hause fahren. Und in einer großen Stadt ist das natürlich dann mit den Arbeitswegen auch nicht so richtig für uns zumutbar“ (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022). .

Arbeitgeber, Gewerkschaften und zwischengeschaltete Akteure erhoffen sich von den unterschiedlichen Reinigungszeiten eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie und damit auch einen Vorteil bei der Gewinnung von Personal.

Ursprünge des Experiments in Hamburg

In Hamburg startete die Image- und Wertschätzungskampagne im September 2019 und der Pilotversuch der Tagesreinigung an vier Hamburger Schulen lief von 2017-2019. Die Initiative war von der Stadt Hamburg ins Leben gerufen worden.

Federführend waren zwei Verwaltungsstellen:

→Die Leitstelle Gebäudereinigung, die die Ausschreibungen technisch/fachlich betreut und den Kontakt zu den externen Dienstleistern hält,

→die Zentrale Vergabestelle bei der Finanzbehörde Hamburg, Abteilung Gebäudereinigung, die die Ausschreibungen durchführt und für das Vertragsmanagement zuständig ist.

Auch der örtliche Arbeitgeberverband war beteiligt und stand nach eigenen Angaben in engem Kontakt mit der Leitstelle. Das Projekt wurde auch von der Landesregierung unterstützt (aber nicht initiiert). Das Projekt der Tagesreinigung wird von der Leitstelle mindestens seit 2012 verfolgt, als eine erste Informationsbroschüre veröffentlicht wurde (Interview Leitstelle. 5/2022). Auslöser für die jüngste Initiative waren Gespräche zwischen der Leitstelle und den externen Unternehmen, die darauf hinwiesen, dass sie Probleme haben, Personal für Rand- und Nachtstunden zu rekrutieren und zu binden. Die externen Dienstleister erhofften sich von einer Verschiebung der Arbeitszeiten eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für ihre Mitarbeiter*innen.

Beteiligte Akteure + Strategien

Einbindung und Information der Nutzer: Erforderlich waren kontinuierliche Gespräche mit den Nutzern und Überzeugungsarbeit durch die Leitstelle in den betroffenen Schulen. Diese Überzeugungsarbeit sei auch deshalb notwendig, so die Leitstelle, weil die Nutzer letztlich entscheiden müssen, was in ihrer Schule oder in ihrer Abteilung möglich ist.

"Vorher war das so: "Ja, Reinigungszeit von 16 bis 20 Uhr". Zum Beispiel in der Schule war das so gang und gäbe. Das hat dann keiner großartig in Frage gestellt. Jetzt sind wir selbst da so ein bisschen hartnäckiger geworden. Zum einen ist das dann jetzt präsenter bei Hausmeistern und Schulleitern - also manchmal ja auch nicht, weil sie aus irgendwelchen Gründen die Kampagne nicht kennen, aber, also es ist für beide Seiten jetzt präsenter geworden. Und noch mal, der Fokus ist einfach da mehr darüber zu sprechen und eben diese 16 bis 20 Uhr Reinigungszeit nicht so hinzunehmen, sondern zu überlegen, wo kann man denn bei den Reinigungszeiten noch was machen? Aber es gibt eben auch Schulen und Behörden, die wollen das einfach nicht" (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022).

Eine formale politische Entscheidung für mehr Reinigung tagsüber gab und gibt es in Hamburg aber nicht, denn:

"Wir haben nämlich von vornherein ausgeschlossen zu sagen, wir geben das Thema jetzt vor oder, es muss jetzt umgesetzt werden, weil wir immer gesehen haben, in der Praxis wird es nicht funktionieren. Wir möchten die Behörden und die Menschen nicht zwingen, Tagesreinigung umzusetzen. Wir möchten sie überzeugen. Und dafür war es auch nicht notwendig, eine Drucksache oder so zu machen, sondern eben uns erst mal die Unterstützung des Senators zu sichern, der das aber auch gut fand" (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022).

Nach Angaben der Leitstelle war es auch nicht notwendig, die Ausschreibungsunterlagen zu ändern. Die Tatsache, dass die Leistung als Tagesreinigung durchgeführt werden soll, kann in der Ausschreibung unter 'besondere Spezifikationen' angegeben werden. Die befragten Unternehmen haben eine etwas andere Auffassung, mehr dazu weiter unten. Rechtlich gesehen gibt es keine Hindernisse für die Aufnahme der Tagesreinigung in die Ausschreibung. Es steht einem frei, dies in der Ausschreibung zu tun:

" Wir geben das ja praktisch vor, wie wir diese Reinigung gerne hätten. Und da ist dann entweder die Tagesreinigung integriert oder nicht. Aber das gibt jetzt keine besondere rechtliche Prüfung dafür oder so, gar nicht" (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022).

Einbindung und Information der breiten Öffentlichkeit: Ein weiterer Ansatzpunkt war die Medienkampagne " Sauberes Miteinander ". Sie ging im September 2019 an die Öffentlichkeit (kurz vor der Pandemie Covid 19). Sie wurde ebenfalls von der Leitstelle initiiert. Sie ergänzte die laufenden Diskussionen mit den Akteuren. Die Kampagne zielte darauf ab, die Sichtbarkeit und Wertschätzung der Reinigungsarbeit und der Beschäftigten des Sektors in der Öffentlichkeit zu verbessern. Sie bestand aus den folgenden Elementen:

- Plakate, die in den Gebäuden der Stadt aufgehängt wurden.
- Informationsbroschüren über die Tagesreinigung und die Wertschätzung der Reinigungsarbeit, die ebenfalls in den Gebäuden ausgehängt wurden.
- Youtube-Videos mit Interviews über die Tagesreinigung in Schulen und die Arbeit von Reinigungskräften.
- Die Kampagne wurde von der Pressearbeit der Stadt Hamburg begleitet, die auf den Start der Kampagne hinwies.

Die Website der Kampagne ist nicht mehr online, aber die Elemente der Kampagne können immer noch auf der Website der Werbeagentur gefunden werden, die die Kampagne entwickelt hat (<https://www.dierueckemaenner.de/wertschaetzungskampagne-fuer-hamburgs-reinigungskraefte/>)

Beispiel für Plakatismotive



Quelle: <https://www.dierueckemaenner.de/wertschaetzungskampagne-fuer-hamburgs-reinigungskraefte/>

Ohne ins Detail zu gehen, ist klar, dass das oben erwähnte Sichtbarkeitsproblem dadurch gelöst wird, dass die Arbeitskräfte sichtbar gemacht werden: Es werden Menschen mit ihren Werkzeugen in einer sauberen Umgebung abgebildet - und nicht nur die Reinnräume. Die abgebildeten Menschen schauen die Betrachter der Plakate direkt an, und die Hinweise auf den Plakaten ("In Hamburg sagt man Danke" (links) und "Gebäudereinigung- Dahinter steckt mehr" (rechts)) verweisen darauf, dass jemand diese Arbeit macht, dass diese Menschen Gesichter und Namen haben und dafür Anerkennung erwarten können.

Bündnis mit potentiellen Nutzer*innen: Durch Modellversuche an vier Schulen (2017-2019) wurde auch versucht, ein Bündnis mit potenziellen Nutzern zu schmieden. Die Versuche sollten Akzeptanz schaffen und Fallstricke aufzeigen.

"Und das waren auch nicht typischerweise Schulen, die nur super gut laufen, sondern es war zum Beispiel eine Schule, wo wir gesagt haben: "Okay, da läuft es jetzt vielleicht nicht immer ganz rund, von der Reinigung und von der Kommunikation, aber wir versuchen mal, die Tagesreinigung als Chance zu nutzen, da was zu verbessern. (...) Wir haben das ganz eng begleitet. Also wir haben uns mit den Dienstleistern, mit der Schulleitung, mit den Hausmeistern regelmäßig ausgetauscht. (...)" (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022).

Die vier Schulen wurden für ein Pilotprojekt ausgewählt, um das Konzept der Tagesreinigung zu testen. Die vier Standorte wurden zusammen mit zuverlässigen und erfahrenen Reinigungsunternehmen ausgewählt (externe Unternehmen, aber auch ein stadteigenes Reinigungsunternehmen). In diesen vier Schulen wurde ein Teil der Reinigungsarbeiten auf den Tag verlagert. Die Reinigung am Tag sollte nicht mehr kosten und keine zusätzliche Dienstleistung sein (die erst mit der Pandemie kam).

"Das Fazit des Ganzen war, dass es in zwei Schulen ganz gut geklappt hat, also die haben das dann auch beibehalten und in zwei Schulen hat es nicht so gut geklappt. Die sind dann wieder zurück zum alten System. Aber da muss man da sind die Gründe auch vielschichtig. Also wir haben festgestellt, da lag viel an der Kommunikation mit den Schulleitungen, mit überhaupt mit der

Akzeptanz des Ganzen. Und die Vorbehalte waren teilweise auch vorher schon groß. Und wir es nicht unbedingt geschafft, diese Vorbehalte durch die Pilotierung zu ändern. Aber das ist ja auch eine Erkenntnis " (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022)

Bis 2022 wurden in Hamburg insgesamt 16 Objekte (fünf Schulen, zwei Hochschulen und acht Abteilungen/Bürogebäude) für die Tagesreinigung ausgeschrieben (Auskunft Leitstelle, Herbst 2022).

Zusätzliche Legitimation durch die Covid 19 Pandemie: Auch die Covid 19-Pandemie hat nach Aussage aller Befragten zur Einführung der Tagesreinigung beigetragen, obwohl es zuvor große Vorbehalte gegenüber dieser in den Schulen oder anderen Gebäuden der Stadt gab. Die Image- und Wertschätzungskampagne fiel mit der Covid-19-Pandemie und den damals vorgeschriebenen Hygienemaßnahmen zusammen. Die Tagesreinigung erhielt dadurch einen unerwarteten Aufschwung, so die Befragten in den Reinigungsfirmen und der Leitstelle. Denn in dieser Zeit, in der die Tagesreinigung plötzlich möglich und weit verbreitet war, bemerkten die befragten Unternehmensvertreter zum Beispiel:

"Ich hatte nie Probleme Tagesreinigungskräfte zu finden. Das wollten überdurchschnittlich viele. Die meisten möchten 6 bis 8 Stunden Arbeit am Tag arbeiten und zwar dann, wenn die Kinder auch in der Betreuung sind, und nicht diese geteilten Dienste" (Interview Unternehmen BLAU, 10/2022).

"Es ist unbestreitbar einfacher, eine Reinigungskraft zu finden, die von acht bis zwölf arbeitet, als zwei Leute zu finden, die von sechs bis acht Uhr arbeiten" (Interview Unternehmen WEISS, 8/2022).

Eine Änderung der Arbeitszeiten machte es also leichter, in dieser Phase Arbeitskräfte zu finden. Zu beachten ist allerdings, dass die Tagesreinigung während der Pandemie in der Regel *zusätzlich* zur regulären Reinigung durchgeführt und auch extra bezahlt wurde, und dass sie bei den Beschäftigten vielleicht aus diesem Grund beliebt war. Sie konnten mehr Stunden in 'ihrem' Gebäude arbeiten und kamen so zu einem höheren Stundenumfang, ohne dass sie ein weiteres Objekt hinzunehmen mussten. Der Geschäftsführer des Unternehmens BLAU berichtet, dass sich diese Mehrarbeit auch in der Qualität der Reinigungsleistungen niederschlug. Während dieser Zeit seien die Qualitätskontrollen immer sehr gut ausgefallen. Die Pandemie hat dazu beigetragen, die Bedenken hinsichtlich der Tagesreinigung zu zerstreuen:

"In der Pandemie Zeit ist ja das Thema dieser Zwischenreinigung aufgekommen. Gerade in den Schulen aufgrund der ganzen Desinfektionsvorgaben, dass da eben eine Reinigungskraft, so eine Art Tageskraft dann zwei Stunden oder so tagsüber da ist und noch mal „durchwischt“. So, und da haben wir dann ja festgestellt im Nachgang, das ging ja dann komischerweise auch überall. Also da hat sich dann ja keiner beschwert. Klar, es wurden dann natürlich auch Schulen geschlossen. Aber während der Unterrichtszeit während des laufenden Betriebs, da eine Kraft zu integrieren, die tagsüber da ist, das ging dann witzigerweise in allen Schulen auf einmal. Das ist vielleicht ein Gedanke, der auch noch mal auffällt, dass in der Pandemie sich dann eben gezeigt hat, dass wenn es sein muss, im laufenden Betrieb eine Reinigungskraft integriert werden kann " " (Interview Leitstelle Gebäudereinigung + Zentrale Vergabestelle, 5/2022).

Eine ähnliche Hoffnung - die Pandemie als Initialzündung für mehr Tagesreinigung - kommt in der gemeinsamen Erklärung von Uni Europa und EFCI zum Ausdruck²¹.

²¹ vgl. https://www.uni-europa.org/wp-content/uploads/sites/3/2023/03/20230221_Publicprocurement_collectivebargaining.pdf

Hindernisse, Restriktionen, Konflikte und Lernprozesse

Die Befragten nehmen auf unterschiedlichen Ebenen die Probleme und Chancen bei der Umsetzung von mehr Tagesreinigung wahr. Die Unternehmen sowie die Leitstelle beziehen sich in ihren Aussagen vor allem auf die Erfahrungen aus den Pilotprojekten in den beteiligten Schulen, während die Vertreter*innen des Bundesarbeitgeberverbandes (BIV) und der Gewerkschaft (IG BAU) sowie einer Beratungsorganisation („Kompetenzteam Gebäudereinigung“) eher auf Erfahrungen außerhalb der Region zurückgreifen.

Tagesreinigung als kommunikative und organisatorische Herausforderung

Ähnlich wie in anderen Publikationen und Handreichungen zum Thema Tagesreinigung sind sich die Akteure im Hamburger Beispiel einig, dass die Frage der Kommunikation grundlegend für eine erfolgreiche Verlagerung der Reinigungsarbeiten in die Tagesarbeitszeit ist. Es muss gelingen, die Reinigung in die Arbeitsabläufe vor Ort zu integrieren. Dafür ist die Kommunikation auf verschiedenen Ebenen entscheidend: Das betrifft die Kommunikation in den Schulen, vor Ort, zwischen den Reinigungskräften und den Hausmeistern, zwischen der Leitstelle und der Schulleitung oder auch zwischen der Objektleitung des Reinigungsunternehmens und der Schulleitung oder Hausmeister*in vor Ort (Interview Leitstelle). Oder wie es der Vertreter der Firma WEISS formuliert:

"Also ohne Einbindung der Nutzer geht das eigentlich gar nicht. Die müssen schon wissen, dass sich jetzt etwas im Haus verändert. Im Vorfeld ist da natürlich auch ein bisschen Überzeugungsarbeit zu leisten" (Interview Firma WEISS, 8/2022).

Die Reinigungsunternehmen benötigen viel mehr Informationen über die Objekte (Belegungspläne in Schulen oder Bürogebäuden), um für ihre Mitarbeiter*innen geeignete Einsatzpläne erstellen zu können, die die Situation vor Ort und die Bedürfnisse der Nutzer berücksichtigen. Doch die Unternehmen erhalten diese Informationen von den Schulen kaum oder nur sehr langsam zurück. Die Akzeptanz ist dort nicht besonders hoch. Insgesamt herrscht in den Schulen die Meinung vor, dass Klassenräume und auch die Lehrerzimmer tagsüber nicht gereinigt werden können, so die einhellige Einschätzung der Hamburger Unternehmen BLAU und WEISS.

Insgesamt geben die Befragten an, dass es ein Akzeptanzproblem gibt, wenn Reinigungsarbeiten sichtbar werden und während der normalen Geschäftszeiten stattfinden. Befürchtet werden zum Beispiel Störungen durch Staubsaugen oder andere laute Arbeiten.

"die in dem Sinne gar nicht begründet ist, weil bei den Kunden, wo wir tatsächlich Tagesreinigung machen und sogar auch am Anfang mal Skepsis war, hat sich dann gezeigt, wenn es sich eingespielt hat, kommt das ganz gut an" (Interview Unternehmen WEISS, 8/2022).

Das Problem bei der Tagesreinigung (insbesondere in Schulen) ist, dass es sich um einen fließenden Prozess handelt, die Schule ist nie "ganz" sauber. Dies muss bei den Qualitätskontrollen berücksichtigt werden. In Hamburg ist dies bei den Inspektionen durch die eigene städtische Qualitätskontroll-Einheit in der Regel der Fall (Interview Firma BLAU, 10/2022).

Die Tagesreinigung ist nach Angaben der Geschäftsführung der Firma BLAU meist teurer. Das liegt daran, dass die Mitarbeiter*innen tagsüber die Reinigungsbereiche meist nicht in einem Zug abarbeiten können, sondern immer dort reinigen müssen, wo es organisatorisch möglich ist. Je nach Gebäude ergäben sich dadurch mehr Laufwege. Eigentlich müssten die Leistungszahlen niedriger sein, aber die Kunden möchten lieber, dass das Stundenvolumen gleichbleibt. Die Beschäftigten, die dafür eingesetzt werden, müssen auch entsprechend erfahren und ausgestattet sein: Mit geschlossenen Putzwagen, damit in belebten

Gebäuden nichts passiert, mit Handys, damit sie bei spontanen Verschmutzungen im Gebäude erreichbar sind usw.

Probleme aus der Sicht von Dienstleistern und externen Experten bei der Tagesreinigung

Die befragten Führungskräfte der Firma BLAU stellen mit Bedauern ein nachlassendes Interesse der Stadt Hamburg am Thema Tagesreinigung fest. Es gebe zwar noch einzelne Personen in den zuständigen Abteilungen, die sich dafür einsetzen, aber insgesamt sollte viel mehr passieren. Es gibt nur wenige Ausschreibungen, in denen die Tagesreinigung explizit gefordert wird. Aus ihrer Sicht bedarf es einer grundsätzlichen Entscheidung der Verwaltungsspitze, dass die Tagesreinigung so weit wie möglich umgesetzt werden soll. Man müsse sich aber auch im Vorfeld darüber im Klaren sein, dass dies mehr kosten werde (Interview Firma BLAU, 10/2022). Denn die Tagesreinigung ist teurer (s.o.), weil die Reinigungskräfte mehr Zeit benötigen (mehr Laufwege oder Beseitigung von spontanen Verschmutzungen während des Betriebs).

Im Interview mit einer 'öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen (siehe FALLSTUDIE 3 zu Arbeitsintensität), die u.a. Vergabestellen bei der Durchführung von Ausschreibungsverfahren für Reinigungsleistungen unterstützt, stellt sich heraus, dass ihrer Erfahrung nach das Thema Tagesreinigung nur sehr selten explizit in Ausschreibungen enthalten ist. Sie weist Auftraggeber auf diese Möglichkeit hin, beobachtet aber eine Zurückhaltung auf Seiten sowohl der Auftraggeber, der Dienstleister und auch des Reinigungspersonals, diesen Weg tatsächlich zu gehen (Interview Kompetenzteam Gebäudereinigung, 9/2022).

Ergebnisse + (erwartete) Auswirkungen auf Arbeitsbedingungen; Lehren

Nach Aussage der Akteure in Hamburg hat es sich als schwierig erwiesen, die Tagesreinigung (in Schulen) erfolgreich einzuführen. Letztlich entscheiden die Nutzer der Gebäude, ob sie eine Tagesreinigung wünschen oder nicht - in Ermangelung einer allgemeinen politischen Entscheidung. Es gab keine unerwarteten Nebeneffekte des Experiments, aber das Ergebnis war kein Durchbruch für die Tagesreinigung in Hamburger Schulen. In einigen wird sie durchgeführt, in anderen nicht. Und wo es Vorbehalte bei den Nutzern gibt (bei den Schulleitungen, den Hausmeistern), ist es schwierig, sie zu entkräften.

Das ‚Experiment‘ wurde in Hamburg nicht institutionalisiert. Es gab und gibt keine grundsätzliche Entscheidung, öffentliche Gebäude nur oder überwiegend tagsüber reinigen zu lassen. Nach Angaben der Leitstelle wären dafür keine Änderungen der Ausschreibungsverfahren und -unterlagen notwendig, die Nutzer müssten es nur wollen. Die befragten Unternehmen vertraten jedoch die Meinung, dass eine politische Entscheidung notwendig sei, da die Tagesreinigung in der Umstellungsphase für die Nutzer teurer und zeitaufwändiger ist.

Es gibt Versuche, die Tagesreinigung zu fördern, auch in anderen Kommunen (Jena, Berlin). Allerdings bleibt es oft auf der Ebene von Modellprojekten oder Fachdialogen zum Thema. Derzeit wird jedoch eine Musterausschreibung erarbeitet, die den Weg für eine stärkere Verbreitung der Tagesreinigung in Berlin ebnen soll (siehe <http://joboption-berlin.de/gebaudereinigung>).

Die Förderung von mehr Tagesreinigung führt zu anderen Arbeitszeiten, die eher mit Kinderbetreuungs-/Schulzeiten übereinstimmen. Den Beschäftigten können potentiell andere Arbeitszeitmodelle angeboten werden, möglicherweise auch mehr Stunden in einem Objekt. Die Reinigungsarbeit selbst wird dadurch

nicht unbedingt leichter. Wie oben ausgeführt, ist Tagesreinigung komplexer zu organisieren (nicht alle Räume können zu jeder Zeit gereinigt werden), es braucht mehr Kommunikation mit den Nutzer*innen, Sprachkenntnisse sind dafür wichtig und auch die entsprechende Arbeitsausrüstung (Mobiltelefone). Qualifikationskonzepte (z. B. Sprachkurse, Organisation der eigenen Reinigungstätigkeit) die Betriebe für ihre Beschäftigten haben und durchführen, erhalten im Kontext von Tagesreinigung noch mehr Bedeutung.

Quellen und Literatur

Interviews

Datum (MM/JJ)	Organisation (Rolle der Interviewten)
01/2022	IG BAU , Bundesvorstand
05/2022	Leitstelle Gebäudereinigung , Hamburg + Zentrale Vergabestelle , Finanzbehörde Hamburg, Abteilung Gebäudereinigungsdienstleistungen, Hamburg
08/2022	Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV)
8/2022	Reinigungsunternehmen WEISS' (Pseudonym), Hamburg (<i>Geschäftsführer</i>)
09/2022	Kompetenzteam Gebäudereinigung https://www.kompetenzteam-gebaeudereinigung.de/
10/2022	Reinigungsunternehmen 'BLAU' (Pseudonym), Hamburg (<i>Geschäftsführer</i>)
10/2022	Landesinnung der Gebäudereiniger Nordost , Hamburg
10/2022	Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Hamburg https://www.pbst.de/) = (<i>Leiterin + Betriebsprüferin</i>)

Dokumente und Literatur

- <https://www.dierueckemaenner.de/wertschaetzungskampagne-fuer-hamburgs-reinigungskraefte/>
- <https://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/FaltblattTagesreinigung.pdf>
- [BIV Customer flyer A5 Daytime-Cleaning.pdf](#)
- [Broschuere Leitfaden Tagesreinigung Argumentation.pdf](#)
- *-Bericht über den Workshop zwischen den Sozialpartnern und dem öffentlichen Auftragswesen t:* <https://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/Publikationen/AG-Tagesreinigung-OnlineVersion-ES.pdf>
- *Erklärungen der Sozialpartner*
- <https://gemeinden-bb.verdi.de/++file++628e435a531a31303c99ec64/download/Saubere%20Schulen+Hintergrundpapier%20PK+25.05.2022.pdf> (*critical about the effectiveness of daytime cleaning on the working conditions of cleaners*)

Literatur

- Ablitt, J., & James Smith, R. (2019). Working out Douglas's aphorism: Discarded objects, categorisation practices, and moral inquiries. *The Sociological Review*, 67(4), 866-885. <https://doi.org/10.1177/0038026119854271>
- Ansorge, Viveka (2022): Good work through day cleaning. Findings from Berlin model projects. In: *Sozialpolitik.ch*, Vol. 2/2022 - Forum 2.3, pp. 1-15. online: DOI: <http://dx.doi.org/10.18753/2297-8224-228>
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (ed.) (2022): Industry report. The Contract Cleaning Trade. Employment-strong - system-relevant - future-proof. Online:
- Duda, S. (1990): *The invisible workers. Women in cleaning professions*. Bielefeld.
- Gather, Claudia, Ute Gerhard, Heidi Schroth, Lena Schürmann (2005): *Forgive and forget? Gebäudereinigung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Diensten und Privatisierung*. Hamburg: VSA
- Goffman, Erving (1973): *Asylees. On the Social Situation of Psychiatric Patients and Other Inmates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Grömling, Michael (2007): *Branchenporträt Gebäudeiniger-Handwerk*. Cologne (Institute of the German Economy). Online: <https://docplayer.org/3121485-Branchenportraet-gebaeudereiniger-handwerk.html>
- Karafyllis, N.C. (2013): *Cleaning as a Passion. A philosophical universal cleaner for clear conditions*. Berlin: Kulturverlag Kadmos.
- Nagle, Robin (2013): *Picking up: On the Streets and Behind the Trucks with the Sanitation Workers of New York City*.
- Rabelo, Verónica Caridad; Mahalingam, Ramaswami (2019): "They really don't want to see us": How cleaners experience invisible 'dirty' work. In: *Journal of Vocational Behavior* 113, S. 103–114. DOI: 10.1016/j.jvb.2018.10.010.
- Sardadvar, K. (2017): *Turning night into day: The example of Norway*. *Reinigung Aktuell*, 16.02.2017. online: <https://www.reinigung-aktuell.at/die-nacht-zum-tag-gemacht-das-beispiel-norwegen/>
- Sardadvar, Karin (2019): *Outsourced and invisible: working conditions in the cleaning industry*. In: *Social Progress*, 8/2, pp. 79-94.

FALL GER-3: Arbeitsintensität in der Reinigungsbranche

Kurzbeschreibung und Hauptziele

Das Experiment in dieser Fallstudie besteht in der Entwicklung von angemessenen Leistungswerten für die Branche durch Beratungsorganisationen und Sozialpartner. Ziel dieser Bemühungen ist es, wieder ein Bewusstsein für die Notwendigkeit von und eine Methode zur Festlegung angemessener Leistungsstandards zu schaffen. Dies ist der Branche im Zuge des Verdrängungswettbewerbs verloren gegangen. Die Standards sollen den Unternehmen und den öffentlichen Auftraggebern vermitteln, dass Leistungswerte nicht beliebig und in immer weiter steigender Höhe festgelegt werden können. Vielmehr sollen sie immer auf das jeweilige Gebäude und den geforderten Leistungsumfang zugeschnitten sein. Um dieses Grundanliegen zu verbreiten, setzen Gewerkschaften und Unternehmensverbände auf Beratung, Fortbildung und Information.

Die von den Organisationen entwickelten Standards enthalten ungefähre (Bandbreiten-)Leistungswerte für verschiedene Gebäudetypen - z.B. 160 bis 230 qm/Stunde für Büros. Diese Standards sollen von den Unternehmen selbst bei der Angebotserstellung genutzt werden (Selbstregulierung), aber auch von den öffentlichen Auftraggebern (staatliche Marktregulierung) als Maßstab herangezogen werden, sowohl bei der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen, als auch bei der Bewertung von Angeboten. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass der Wettbewerb um öffentliche Aufträge zulasten von Arbeitsbedingungen, Dienstleistungsqualität (und Gewinnmargen!) über die Stellschraube immer höherer Leistungswerte und niedrigerer Stundenverrechnungssätze ausgetragen wird. Ziel ist also, den Preiswettbewerb im Interesse aller Seiten zu dämpfen, und dadurch den 'wilden', unkoordinierte Praktiken der Kosteneinsparungen im öffentlichen Sektor ein Ende zu setzen. Die Frage ist, ob a) dies gelingt und b) ob alle Seiten tatsächlich gleichermaßen davon profitieren

Anlass für das Experiment: Zu hohe Leistungswerte als Vehikel für Lohnkürzungen und Arbeitsintensivierung

Leistungswerte sind ein wichtiger Bestandteil der Projektkalkulation und dienen neben dem Stundenverrechnungssatz dazu, einen quantifizierenden Vergleich (Heintz 2010) zwischen den bietenden Unternehmen im Vergabeverfahren zu ermöglichen. Leistungswerte drücken das Verhältnis von Fläche und Zeit aus, in dem die Beschäftigten bestimmte Leistungen erbringen müssen. Diese Leistungen (z.B. wie oft die Fensterbänke zu wischen sind) sind in der Leistungsbeschreibung aufgeführt. Theoretisch liegt es auf der Hand, dass die Leistungszahlen variieren: Je mehr (zeitaufwändige) Leistungen eine Reinigungskraft in einer bestimmten Zeit erbringen muss oder je schwieriger die zu bearbeitende Fläche ist (z.B. Treppen), desto weniger Quadratmeter pro Stunde schafft die Reinigungskraft. In der Praxis sind die Leistungswerte jedoch auch eine strategische Größe für die Unternehmen im Bieterwettbewerb. Sie können ihre Preise in der Kalkulation niedrig halten, indem sie sehr ehrgeizige Leistungswerte ansetzen und sich so einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Bietern verschaffen. Es gibt also Leistungszahlen, die sich mit einer realistischen Auslastung begründen lassen und die aufgrund von Betriebserfahrungen oder nach bestimmten Methoden (z.B. REFA-Methode) ermittelt werden. Es gibt aber auch "marktbezogene" Leistungszahlen, die sich nicht am Prinzip der Wirtschaftlichkeit orientieren, sondern lediglich dazu dienen, Konkurrenten auszustechen; oder sie dienen den Auftraggebern dazu, die Kosten für die eingekauften Leistungen niedrig zu halten (Interview RAL GGGR, 2/2023).

So berichten Praktiker, die mit Vergabeverfahren befasst sind, dass sie in Angeboten von Dienstleistern auf Leistungszahlen stoßen, die eher im Bereich der Fantasie liegen. Sie sind viel zu hoch angesetzt und halten einer Machbarkeitsprüfung nicht stand:

"Nicht ungewöhnlich sind Leistungszahlen im unteren dreistelligen Bereich: 115 m² /h bei der Sanitärreinigung und für die Treppenreinigung ab 200 m²/h aufwärts, was zirka 13 Stockwerken oder 260 Treppenstufen inklusive Podesten aufwärts entspricht. Da tut man sich im Allgemeinen mit der Nachvollziehbarkeit schwer" (Büttner 2015, S. 64).

Unrealistische Leistungszahlen, die sich in einem sehr niedrigen Angebotspreis niederschlagen, sind für öffentliche Auftraggeber ein Problem, auch wenn sie verpflichtet sind, das wirtschaftlichste Angebot zu berücksichtigen. Denn sie müssen auch darauf achten, dass sie nicht einem abnorm niedrigen Angebot den Zuschlag erteilen (Büttner 2015, S. 64).

Unrealistische Leistungszahlen und Stundensätze in der Kalkulation führen auf Seiten der Unternehmen dazu, dass sie keine adäquat vergüteten Aufträge akquirieren; für die Branche bedeutet dies, dass sie seit Jahren von einem "ruinösen Wettbewerb" geprägt ist (Eigenstetter et al. 2016, S. 12).

Die kalkulierten Leistungszahlen (und Stundensätze) sind auch deshalb relevant, weil sie mit hoher Wahrscheinlichkeit Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Reinigungskräfte haben. Sind sie unrealistisch hoch angesetzt, kann dem Objekt weniger bezahlte Arbeitszeit zugewiesen werden, als im Angebot kalkuliert wurde. Es bleibt dann den Beschäftigten vor Ort (Objektleitung und Reinigungskräfte) überlassen, entweder die versprochene Leistung trotzdem zu erbringen (indem sie schneller arbeiten) oder Abweichungen (wenn hygienisch zulässig) situativ auszuhandeln (vgl. Latzke 2018, S. 258) oder Qualitätseinbußen hinzunehmen. Die Gefahr der Arbeitsverdichtung für Reinigungskräfte wird in diesem Zusammenhang seit Jahrzehnten immer wieder von verschiedenen Seiten betont (Gather et al. 2005, S. 22; BMAS 2011, S. 75, Eigenstetter et al. 2016, S. 12) und war auch Gegenstand einer gewerkschaftlichen Kampagne (vgl. IG BAU "Sauberkeit braucht ihre Zeit")²².

Angesichts dieser Problematik (unrealistische Leistungswerte) stellt sich die Frage, wie 'angemessene' Leistungswerte im Bereich der Gebäudereinigung ermittelt werden. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der Diskussion um Leistungswerte im Allgemeinen und der Rolle von Leistungswerten im Vergabeverfahren und in Ausschreibungsunterlagen. Der folgende Abschnitt (Akteure und Strategien) befasst sich mit der Frage, *wie und von wem Leistungszahlen im Allgemeinen festgelegt* und von den Akteuren gefördert werden; der folgende Abschnitt (Ergebnisse, Hindernisse) befasst sich mit der Frage, *wie sie von den Beschaffungsbehörden genutzt werden*.

Akteure und Strategien

Es gibt keine allgemein verbindlichen Standards für Leistungszahlen in der Unterhaltsreinigung. Dies liegt daran, dass die Leistungszahlen von einer Vielzahl von Faktoren abhängen:

- der Art der Oberflächen (Teppichboden, Steinoberflächen usw.)
- -den räumlichen Gegebenheiten (z.B. Treppen)
- -den zu erbringenden Leistungen
- -dem Nutzerverhalten
- -der Qualifikation des Personals
- -die eingesetzte Reinigungstechnik und -ausrüstung

²² <https://igbau.de/Sauberkeit-braucht-ihre-Zeit.html>

- -usw.

Die Meinungen über die Definition von Leistungskennzahlen gehen daher bei den Akteuren der Branche auseinander:

Der Arbeitgeberverband BIV steht Leistungskennzahlen als Berechnungsgrundlage eher kritisch gegenüber und hält sich mit der Veröffentlichung und Verbreitung solcher Zahlen zurück. Die entsprechende Broschüre "Leistungskennzahlen im Reinigungsgewerbe: Ein Leitfaden für Ausschreibungen und Vergaben" des BIV enthält keine Empfehlungen für genaue Werte oder Spannen. Vielmehr wird anhand von Beispielen aufgezeigt, welche Parameter je nach den Gegebenheiten vor Ort zur Berechnung eines geeigneten Leistungswertes heranzuziehen sind.

"Allgemeine Kennzahlen zur Ausschreibung von Reinigungsleistungen helfen Ihnen also nicht weiter. Definieren Sie, was genau in welchem Raum gereinigt werden soll. Definieren Sie Ihren Reinigungsbedarf und damit die Reinigungshäufigkeit. Definieren Sie, welche Qualitätsmaßstäbe für Sie wichtig sind" (BIV-Broschüre "Leistungskennziffern im Gebäudereiniger-Handwerk. Ein Wegweiser für Ausschreibungen und Auftragsvergaben")

Die RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung e. V. (RAL GGGR) hingegen veröffentlicht regelmäßig Leistungswerte für einzelne Raumgruppen, die nach der REFA-Methode - einer Methode der Zeit- und Bewegungsstudien unter Beteiligung von Unternehmensleitung und Arbeitnehmervertretung - ermittelt wurden. Erstmals hat die RAL GGGR im Jahr 2011 gemeinsam mit der IG BAU, die im entsprechenden RAL-Gremium vertreten ist, auf Wunsch von Branchenvertretern Empfehlungen für Leistungszahlen herausgegeben. Dabei war man sich bewusst, dass solche Zahlen in der Praxis missverstanden werden könnten, weshalb man bisher von Empfehlungen abgesehen hatte. Die Broschüre sei als sehr grober Leitfaden für Branchenfremde gedacht. In einem Interview kommentiert der Geschäftsführer der RAL GGGR die Veröffentlichung von Leistungszahlen durch die Gütegemeinschaft wie folgt:

"Also grundsätzlich ist es ja so, dass bei uns solche Merkblätter immer gemacht werden, wenn wir einen Bedarf dafür spüren. Dass die Branche das braucht, oder dass auch Auftraggeber hier einen Bedarf haben. Und so war es dann 2010/2011, da ist man immer wieder an uns herangetreten, das Thema Leistungskennzahlen wenigstens als Empfehlung abzugeben. Und wer sich so ein bisschen auch mit Leistungszahlen auseinandersetzt, weiß, dass es DIE Leistungszahl nicht gibt, sondern dass es da immer eine Bandbreite gibt. Und das hat auch dazu geführt, dass man eigentlich jahrelang solche Zahlen gar nicht rausgeben wollte. Weil es so individuell ist, dass egal was man schreibt, häufig das dann doch nicht die richtige Zahl ist. Man hat sich schon damals doch entschieden, so einen Korridor rauszugeben, der teilweise 100 %ige Spannen aufweist, um einfach mal den ganz groben Rahmen für ganz Ahnungslose, die sich mit der Gebäudereinigung nicht auskennen, einfach zu stecken, damit man sich ein bisschen orientieren kann" (Interview RAL GGGR, 2/2023).

In der aktuellen Fassung geht die Gütegemeinschaft von folgenden Leistungswerten z.B. im Schulbereich aus (daneben gibt es auch Richtwerte für die allgemeine Verwaltung oder den Gesundheitsbereich):

Beispiel: Empfohlene Leistungszahlen für Schulen

Raumtyp	m ² /h
Büro	160-230
Konferenzraum	150-280
Toilette, Waschraum, Duschaum	60-90
Küchenraum	80-150
Aufenthaltsräume	120-190

Um-/Ankleideräume	160-280
Aufzug	90-150
Flure, manuelle Reinigung	250-350
Flure, maschinelle Reinigung	300-650
Eingangshalle inkl. Windfänge, Foyer	250-600
Treppenhäuser	130-200
Nebenräume	250-350
Unterrichtsräume	180-300
Sport- und Mehrzweckhallen, manuelle Reinigung	250-400
Sport- und Mehrzweckhallen, maschinelle Reinigung	300-650

Quelle: RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung e. V. (2020): Empfehlungen zur Ermittlung von Leistungszahlen in der Unterhaltsreinigung.

Darüber hinaus betont der befragte Vertreter der RAL GGGR, dass die Leistungszahlen von den tatsächlich zu erbringenden Leistungen abhängen. Die Aufnahme kleinster Aufgaben in den Leistungsumfang, wie z.B. das Reinigen von Fensterbänken, kann zu Unterschieden in den Leistungszahlen führen und damit den Angebotspreis maßgeblich beeinflussen. Die RAL GGGR will den Auftraggebern auch bewusst machen, wie die Leistungszahlen zustande kommen - aber auch Orientierungswerte für Branchenfremde, die Ausschreibungen durchführen und Angebote bewerten müssen, bieten.

Wir haben es also mit einem relativ breiten Spektrum an Ansätzen zur Selbstregulierung des Marktes durch die Akteure zu tun - von den Sozialpartnern über spezifische Gütegemeinschaften (RAL GGGR) bis hin zu Beratungsunternehmen wie dem "Kompetenzteam Gebäudereinigung" <https://www.kompetenzteam-gebaeudereinigung.de/>. Die Akteure greifen auf institutionelle Ressourcen zurück, wie z.B. auf anerkannte Methoden zur Ermittlung von Leistungskennzahlen (REFA-Methode). Die Akteure versuchen, diese Form der Selbstregulierung mit zusätzlichen Ressourcen (hier: Nachfragemacht des Auftraggebers) zu unterstützen, indem sie die Auftraggeber dazu bringen, diese bei Ausschreibungen zugrunde zu legen und sogar verbindlich zu fordern (durch Festlegung von Obergrenzen).

Erleichtert wird dies dadurch, dass die öffentlichen Auftraggeber teilweise externe Fachleute mit der Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen für Gebäudereinigungsleistungen beauftragen. Hier hat sich ein gewisser Markt für Beratungsleistungen entwickelt. Die von uns befragten Organisationen (RAL GGGR, Kompetenzteam Gebäudereinigung) sind ihrerseits zum Teil auch als Reaktion auf eher dubiose Beratungsunternehmen entstanden, die sich in einer frühen Phase etabliert hatten.

Hinzu kommt die Institution des "Öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen in der Gebäudereinigung", der in einem Verwaltungsverfahren bestellt und bei den Handwerkskammern eingetragen wird - also ein korporatistisches Element auf der Grundlage einer spezifischen Gesetzgebung. Diese Institution dient auch dazu, seriöse oder "echte" Sachverständige von selbsternannten Sachverständigen zu unterscheiden, wie die Website der Industrie- und Handelskammer erklärt.

"Der Begriff des Sachverständigen ist in Deutschland nicht gesetzlich geschützt. Dies führt dazu, dass sich auch Sachverständige, die nicht ausreichend qualifiziert sind, als Sachverständige bezeichnen und auf dem Markt agieren. Um echte Sachverständige von solchen Anbietern zu unterscheiden, sieht der deutsche Gesetzgeber eine öffentliche Bestellung vor." ²³

²³<https://www.ihk.de/schleswig-holstein/recht/sachverstaendige/sachverstaendige/oeffentlichebestell/oeffentlich-bestellte-vereidigte-sachverstaendige-1370058>

Der BIV bietet auf seiner Website eine Datenbank an, in der interessierte Kunden nach Sachverständigen mit entsprechender Spezialisierung in der jeweiligen Region suchen können.

Ergebnisse, Hindernisse, Restriktionen

Leistungsangaben in Ausschreibungsunterlagen

In öffentlichen Ausschreibungen für Reinigungsdienste werden Leistungszahlen in unterschiedlicher Form angegeben. Es gibt Ausschreibungen, in denen überhaupt keine Leistungszahlen genannt werden. In diesem Fall können die Bieter ihren eigenen Wert festlegen²⁴. Oder sie erscheinen in Form eines Höchstwertes, den die Unternehmen nicht überschreiten dürfen. Oder es wird in der Ausschreibung ein "Korridor" angegeben, innerhalb dessen sich die Leistungszahlen bewegen können.

Werden Leistungswerte vorgegeben, ist es nach Ansicht der Befragten wichtig, dass diese Leistungswerte im Einzelfall geprüft werden

"Es reicht nicht, einfach die Leistungswerte oder unsere Werte als Korridor zu nehmen. Man muss sich mit dem Thema viel weiter auseinandersetzen, weil es ist wie gesagt nur ein Korridor, der erst mal so einen ersten Anhaltspunkt gibt" (Interview RAL GGGR, 2/2023).

Der Vertreterin des Kompetenzteams weist auch darauf hin, dass Korridore mit Leistungszahlen eigentlich nicht sinnvoll sind. Wenn Expert*innen des Kompetenzteams Ausschreibungsunterlagen für Kommunen erstellen, werden diese objektspezifisch auf der Grundlage einer Vor-Ort-Begehung, des Raumbuchs und des Leistungsverzeichnisses erstellt. Die daraus resultierenden Ausschreibungsunterlagen enthalten keine Korridore, sondern Maximalwerte, die die anbietenden Unternehmen explizit nicht überschreiten dürfen, da sie sonst vom Angebot ausgeschlossen werden (Interview Kompetenzteam Gebäudereinigung, 9/2022).

Eine ähnliche Entwicklung beobachtet ein Experte der RAL GGGR, der eine zunehmende Tendenz bei öffentlichen Auftraggebern sieht, *maximale* Leistungswerte festlegen zu lassen. Diese Leistungswerte werden dann in die Ausschreibungsunterlagen aufgenommen:

"Das heißt, man hat einen Sachverständigen zugezogen, hat gesagt: ‚Ermittle du mir mal den maximal machbaren Leistungswert für unser System, für unsere Reinigung, für unsere Liegenschaften.‘ Das ist dann gemacht worden, und diese sind als obere Grenze eingezogen worden. Und die durfte dann der Dienstleister nicht überschreiten. Das ist fast so ein kleiner Hilfeschrei, von den Auftraggebern, dass man den Dienstleister, der ja eigentlich Experte ist, in seiner Kreativität beschränken muss" (Interview RAL GGGR, 2/2023).

Beispiel Hamburg

Schaut man sich konkrete Ausschreibungsunterlagen an, so reicht die Bandbreite von fehlenden Angaben zu Leistungswerten bis zur Angabe eines Maximalwertes, den die Bieter nicht überschreiten dürfen. So wird z.B. in der folgenden Ausschreibung der Stadt Hamburg für die Raumgruppe C (Sanitärräume, Waschräume, Duschen und Umkleiden) eine maximale Leistungszahl vorgegeben).

²⁴ Die von der RAL GGGR veröffentlichten Leistungswerte können von öffentlichen Auftraggebern gleichwohl als Referenzwert für die Bewertung eingehender Angebote herangezogen werden, auch wenn sie nicht ausdrücklich in den Unterlagen genannt werden.

"Für die Raumgruppe C wird ein maximaler Leistungswert von 70 m²/Stunde festgelegt, der nicht überschritten werden darf. Eine Überschreitung des maximalen Leistungswertes führt zum Ausschluss des Angebots von der weiteren Wertung." ²⁵

Für andere Raumgruppen, wie z.B. die Raumgruppe A (Klassenräume, Gruppenräume etc.), werden in derselben Ausschreibung keine maximalen Leistungswerte und kein möglicher Korridor angegeben. Die Anbieter*innen sind hier also theoretisch also frei in dem, was sie kalkulieren

Die befragten Reinigungsunternehmen in Hamburg begrüßen diese Maximalwerte:

"Bei der Stadt ist es so, dass teilweise zwei bis drei Leistungsgruppen mit maximalen Leistungswerten belegt werden, der Sanitärbereich aber auch erst seit neuestem. [...] Das war auch total notwendig " (Interview Firma BLAU, 10/2022).

Andernfalls bestünde die Gefahr, dass unrealistische Angebote abgegeben würden, nur um den Auftrag zu erhalten. Nach Aussage unserer Interviewpartner*innen gibt es in einigen Reinigungsunternehmen bedauerlicherweise finanzielle Anreize für die Beschäftigten der Vertriebsabteilungen, alles zu tun, um den Auftrag zu bekommen. Dies führt ihrer Meinung nach zu wettbewerbsverzerrenden Angeboten, weil sie völlig unrealistisch sind.

Auswahl der Angebote: Überprüfung der Leistungswerte in den Angeboten

In dem zu Beginn des Fallstudienberichts zitierten Text aus einer Fachzeitschrift für die Gebäudereinigungsbranche (Büttner 2015) wurde beispielhaft deutlich, dass die Zahlen der eingehenden Angebote auch von den öffentlichen Auftraggebern geprüft und weiterverarbeitet werden. Schließlich müssen die öffentlichen Auftraggeber eine begründete Auswahl treffen.

Diese Weiterverarbeitung kann rein immanent und zahlenbasiert sein: Zunächst werden Höchst- und Mindestgebotspreise ausgeschlossen. Dann wird aus den verbleibenden Angebotspreisen ein Mittelwert gebildet. Bei der weiteren Auswahl werden nur die Gebote berücksichtigt, deren Angebotspreis innerhalb eines definierten Korridors um diesen Mittelwert liegt. Mit anderen Worten: Zahlen werden über definierte Verfahren (Mittelwertbildung etc.) mit anderen Zahlen in Beziehung gesetzt und die Angebote neu gruppiert. So wird eine Argumentationsgrundlage geschaffen, um ‚Ausreißer‘ nicht weiter berücksichtigen zu müssen. Eine Interviewpartnerin eines öffentlichen Auftraggebers berichtet:

" Wer 10 % vom Mittelwert abweicht, also vom Bietermittel, wird auch ausgeschlossen, weil dann angenommen wird, dass die Reinigung nicht effektiv sein kann " (Interview Leitstelle Gebäudereinigung und Zentrale Vergabestelle Hamburg, 5/2022).

Ein ähnliches zahlenbasiertes Verfahren kann auch zur Ermittlung spezifischer, räumlicher Leistungswerte verwendet werden (vgl. Büttner 2015). Bei diesem Verfahren werden die Zahlen selbst nicht weiter ‚aufgeschnürt‘, d.h. die Art und Weise, wie sie berechnet wurden, wird nicht überprüft.

Eine zweite Strategie besteht darin, in einer späteren Phase des Vergabeverfahrens die Zahlen (hier: Leistungszahlen, Stundenverrechnungssätze) „zu externalisieren und auf ihre Ursprungsoperation zurückzuführen" (Heintz 2010, S. 173). Das bedeutet, es findet eine

²⁵ Ausschreibungsunterlagen: Leistung: Glas- und Gebäudereinigung im Zentrum für Erwachsenenbildung, Holzdamms 5, 20099 Hamburg ab dem 02.01.2024; Vergabe-Nr.: FB 2022002220; Offenes Verfahren (EU) (VgV) Online verfügbar: <https://fbhh-evergabe.web.hamburg.de/evergabe.bieter/eva/supplierportal/fhh/subproject/ca75f233-9226-4a9c-8ae1-d6fb47ab38d7/details>, p. 101 – 103.

Plausibilitätsprüfung statt und die angegebenen Leistungswerte und Stundenverrechnungssätze werden hinterfragt: Können die geforderten Leistungen in dem konkreten Objekt überhaupt in der angegebenen Zeit erbracht werden? In der Literatur und in den Interviews wurden mehrere Möglichkeiten genannt:

- Grobe Einschätzung durch Auftraggeber selbst: Expert*innen, die öffentliche Auftraggeber beraten, weisen darauf hin, dass man die Angemessenheit von Leistungszahlen auch selbst überprüfen kann. Das gilt auch für Personen, die in der Gebäudereinigung keine Fachkenntnisse haben. Man kann anhand des Leistungsverzeichnisses vor Ort, also in der konkreten Liegenschaft, die Reinigungsarbeiten ‚im Kopf‘ durchführen und die Zeit stoppen (Interviews mit Kompetenzteam Gebäudereinigung 9/2022 und RAL GGGR 2/2023). Damit hätte der Auftraggeber einen groben Überblick über das, was möglich ist.
- Expert*innen mit der Prüfung von Angeboten und Leistungswerten beauftragen: Es können auch externe Berater*innen mit der Prüfung von Angeboten beauftragt werden. Dies geschieht auch, wie uns in den Interviews bestätigt wurde (siehe oben). Aus Sicht des Kompetenzteams gibt es aber immer noch zu viele Beratungsanbieter, die nur auf ihren eigenen Profit aus sind und nicht darauf ausgerichtet sind, zu fairen Bedingungen in der öffentlich beauftragten Gebäudereinigung beizutragen. Dies führe zu einem Unterbietungswettbewerb, der letztlich zu Lasten der Beschäftigten gehe.

" Wenn ich nach dem Preis ausschreibe geht es immer zulasten der Mitarbeiter. Das kann ich anders nicht rausholen. Ich muss wirklich daraufsetzen, dass die Auftraggeber sich dessen bewusst sind " (Interview Kompetenzteam Gebäudereinigung, 9/2022).

Erscheinen die Angaben nach Prüfung nicht plausibel, können die Bieter aufgefordert werden, nicht nachvollziehbare Berechnungspositionen (z.B. Leistungszahlen) zu erläutern. Werden die Aufklärungsfragen nicht zufriedenstellend beantwortet, können die betreffenden Unternehmen ausgeschlossen werden.

Vertrags-Management: Kontrolle der Leistungszahlen

Selbst bei festen Obergrenzen haben die Unternehmen noch Spielraum, die Arbeit so zu organisieren, dass die Beschäftigten weniger Zeit für die Bereiche haben als mit dem Auftraggeber vereinbart. Dies geht dann entweder zu Lasten der Qualität der Dienstleistung oder der Qualität der Arbeit oder beidem (Interview RAL GGGR, 2/2023). In jedem Fall ist es kein Automatismus, dass die Reinigungskräfte wirklich mehr Zeit für ihre Arbeit bekommen.

In einigen Fällen wird versucht, dies durch Kontrollen sicherzustellen – diese Kontrollen sind jedoch umstritten. So gibt es in Hamburg in den städtischen Gebäuden so genannte "Anwesenheitsbücher", in denen vermerkt wird, wann sich Mitarbeiter*innen von Fremdfirmen im Gebäude aufhalten. Diese Bücher wurden in der Vergangenheit zu einem Instrument der Zeiterfassung für die Hausmeister*innen der Gebäude, die dann von den Reinigungsfirmen verlangten, das vertraglich vereinbarte Stundenvolumen einzuhalten, falls die Anwesenheitszeiten niedriger waren. In den Interviews mit den Firmen BLAU und WEISS in Hamburg wurde deutlich, dass die Stadt der Auffassung ist, dass Reinigungskräfte feste Anwesenheits-/Arbeitszeiten haben. Die Unternehmen sehen das anders. Aus ihrer Sicht schulden sie ein Werk (=vereinbarte Reinigungsleistung für die im Vertrag festgelegte Fläche) und keine festen Anwesenheitszeiten.

In der Tat ist es rechtlich umstritten, ob ein Reinigungsvertrag ein Werkvertrag ist. Im Jahr 2018 entschied ein Gericht, dass es sich sogar um eine Mischung aus beidem handeln kann, und befand es für rechtmäßig, dass ein Vertrag zwischen einem Krankenhaus den Auftragnehmer dazu verpflichtete, sowohl saubere

Räume UND eine vertraglich festgelegte Anzahl von Anwesenheitszeiten seiner Beschäftigten zu liefern²⁶ (siehe auch Kösling 2021 für eine ähnliche Ansicht). In der Praxis scheint die Frage jedoch nicht geklärt zu sein. Nach Ansicht der Unternehmen beeinträchtigt diese Auslegung eines Reinigungsvertrags als Dienstleistungsvertrag nicht nur die interne Flexibilität eines Unternehmens (um gelegentlich zusätzliche = nicht einkalkulierte und in Rechnung gestellte Stunden für ein Objekt durch eine Verringerung der Stundenzahl in einem anderen Gebäude auszugleichen). Außerdem betonen sie, dass dies die Beschäftigten der Möglichkeit beraubt, nach getaner Arbeit früher zu gehen. Es ist schwer zu beurteilen (ohne Zugang zu den Beurteilungen der Reinigungskräfte und den Büchern der Unternehmen), wie oft dies tatsächlich möglich wäre; und ob dies dann auch bedeuten würde, dass die Beschäftigten tatsächlich davon profitieren würden, NICHT kontrolliert zu werden (da sie mehr Stunden bezahlt bekämen, als sie arbeiten). Mit Blick auf die Gesamteinschätzung von Branchenexpert*innen, dass die Leistungszahlen in den meisten Fällen nach wie vor unrealistisch hoch sind, gehen wir davon aus, dass dies eher die Ausnahme sein wird.

Lehren und offene Fragen

Das Problem für **öffentliche Auftraggeber** ist, dass der gesamte Prozess auf dem Vergleich von Zahlen beruht. Entscheidungen, die auf Zahlen basieren, lassen sich leichter begründen (vgl. Heintze 2010, S. 177). Allerdings stößt dieser Ansatz aufgrund verschiedener Faktoren an seine Grenzen: Werden in Ausschreibungen für alle Raumtypen Maximalwerte vorgegeben, so ist zu erwarten, dass sich alle Angebote diesem Wert annähern werden. Damit entfallen die Leistungswerte als Faktor, der einen Unterschied zwischen den Angeboten ausmachen kann. Auch die Angabe von Korridoren löst das Problem vermutlich nicht, denn auch hier besteht die Tendenz, dass sich die Unternehmen der Obergrenze annähern. Je mehr Spezifikationen eine Ausschreibung enthält, desto weniger Unterschiede wird sie generieren (=die Zahlen werden sich kaum unterscheiden) und desto schwieriger ist es, Entscheidungen zu begründen. Andererseits kann es unrealistischen Angeboten Tür und Tor öffnen, wenn man keine Angaben macht und abwartet, was die Unternehmen anbieten.

Für die **Beschäftigten** ist nicht ausgemacht, dass sie von realistischen Leistungswerten profitieren. Es ist immer noch möglich, dass andere Faktoren bei der Berechnung des Gesamtpreises, wie z. B. die unternehmensbezogenen Gemeinkosten, zu niedrig angesetzt werden, und dass sie dies durch die Erbringung von mehr Leistungen in kürzerer Zeit kompensieren müssen. Insgesamt sind realistische und faire Leistungszahlen aus Sicht der Beschäftigten eher eine *notwendige*, aber keine *hinreichende* Bedingung für bessere Arbeitsbedingungen.

In Kombination mit anderen Ansätzen können faire Leistungszahlen jedoch zu besseren Arbeitsbedingungen führen. Wie ein Branchenexperte erklärt:

"Ich bin der Meinung, wenn ich die Ausschreibung vernünftig mache und ich habe ein vernünftiges Raumbuch, meine Leistungswerte sind in Ordnung, ich habe genügend Kontroll- und Organisationseinheiten auch eingeplant, den Stundenverrechnungssatz habe ich auch kontrolliert und gehe eben nicht nur nach dem Preis. Dann habe ich auch die Chance, eine vernünftige Reinigung für beide Seiten zu haben." (Interview Kompetenzteam Gebäudereinigung, 9/2022).

Es bleibt festzuhalten, dass ein grundsätzliches Problem im Vergabeverfahren darin besteht, dass Zahlen aufgrund ihrer "medialen Eigenqualität" (Heintze 2010, S. 177) einen Heimvorteil im Verfahren haben. Es erscheint plausibler und einfacher, Zahlen (und damit letztlich auch den Preis) zu vergleichen als weiche

²⁶ OLG Hamm, Urteil vom 28.11.2017 - 24 U 120/16, siehe auch Rödl and Partner 2018

und nur in Text form vorliegende Qualitätskonzepte. Selbst wenn alle Akteure guten Willens sind, gibt es immer noch eine Schlagseite im Verfahren selbst, Entscheidungen letztlich anhand von Zahlen (Angebotspreis) zu begründen und den zeitaufwändigeren Weg des Vergleichs von schriftlichen Reinigungs- und Qualitätskonzepten zu vermeiden.

Gerade dies - die Einbeziehung 'weicher' Faktoren, d.h. von Qualitätskonzepten, und deren eigenständige Gewichtung jenseits von Preis (und Leistungswerten) - ist nach Einschätzung unseres Gesprächspartners bei RAL GGGR notwendig. Darüber hinaus sind ergänzende Kontrollen einschließlich der verschiedenen Ansätze zur Selbstkontrolle von Qualität und Arbeitsbedingungen - wie sie etwa von der Hamburger Prüf- und Beratungsstelle oder der RAL GGGR durchgeführt werden - zweckmäßig.

Quellen und Literatur

Interviews

Datum (MM/JJ)	Organisation (Rolle der Interviewten)
01/2022	IG BAU , Bundesvorstand
05/2022	Leitstelle Gebäudereinigung, Hamburg + Zentrale Vergabestelle, Finanzbehörde Hamburg, Abteilung Gebäudereinigungsdienstleistungen, Hamburg
08/2022	Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (BIV)
09/2022	Kompetenzteam Gebäudereinigung https://www.kompetenzteam-gebaeudereinigung.de/
10/2022	Reinigungsunternehmen 'BLAU' (Pseudonym), Hamburg (Geschäftsführer)
8/2022	Reinigungsunternehmen WEISS' (Pseudonym), Hamburg (Geschäftsführer)
10/2022	Landesinnung der Gebäudereiniger Nordost, Hamburg
10/2022	Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Hamburg https://www.pbst.de/ = (Leiterin + Betriebsprüferin)
02/2023	RAL-Gütegemeinschaft Gebäudereinigung (RAL GGGR) (https://www.gggr.de/)= Geschäftsführer)

Dokumente und Literatur

Büttner, Uwe (2015): Machbare Leistungskennzahlen. Angebote realistisch einschätzen und bewerten. In: Rationell reinigen, 10, S. 64 -76.

Eigenstetter, Monika; Jähn, Verena; Langhoff, Thomas; Luven, Nicolai; Wallmeier, Marco (2016): Reinigungsunternehmen und öffentliche Auftraggeber in der Vergabepaxis. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Study No. 113).

Heintz, Bettina. "Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs / Numerical Difference. Toward a Sociology of (Quantitative) Comparisons" Zeitschrift für Soziologie, vol. 39, no. 3, 2010, pp. 162-181. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2010-0301>

Latzke, Peter Paul. Wert und Werte von arbeitsintensiven Dienstleistungen: Die Markt- und Qualitätskonstruktion in der Gebäudereinigungsbranche. Wiesbaden: Springer VS, 2018. Web.

Rödl und Partner (2018): Der Reinigungsvertrag – Dienstvertrag, Werkvertrag oder etwa beides? Newsletter Mai 2018, <https://www.roedl.de/themen/fokus-immobilien/mai-2018/reinigungsvertrag-dienstvertrag-werkvertrag>

FALL GER-4: Partielle Rekommunalisierung von Reinigungsleistungen und Verbesserung der outgesourcten Dienstleistungen

Kurzbeschreibung und Hauptziele des Experiments

Die Stadt Düsseldorf startete 2017 ein Projekt mit dem Titel "Neue Reinigung" mit dem Ziel, den Anteil der städtischen Reinigungskräfte von ca. 20 % auf mindestens 50 % bis Ende 2020 zu erhöhen. Die treibende Kraft hinter dem Projekt war der Personalrat der Stadt Düsseldorf (der rund 10.000 Beschäftigte vertritt), der von der Gewerkschaft Ver.di und dem Oberbürgermeister (Sozialdemokratische Partei) unterstützt wurde, obwohl letzterer zunächst die Absicht hatte, die Reinigungstätigkeiten vollständig auszulagern. Das Hauptziel des Projekts war ein doppeltes: die Verbesserung der Qualität der Reinigungsdienste und die Verbesserung der Löhne und Arbeitsbedingungen für die Reinigungskräfte, indem ein größerer Teil von ihnen wieder unter die besseren Bedingungen des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst gebracht wurde. Die Unterstützung der Lokalpolitik war jedoch an die Bedingung geknüpft, dass das Projekt 'wirtschaftlich dargestellt werden kann (Interview Amt für Zentrale Dienste Düsseldorf, 3/2023,. Dies beinhaltete im Wesentlichen das Ziel, Kostensteigerungen durch die Reorganisation der Gebäudereinigung so weit wie möglich zu vermeiden und die Effizienz der städtischen Reinigung so zu steigern, dass sie mit den quantitativen Standards der privaten Reinigungsfirmen gleichziehen. Gleichzeitig sollten die Qualitätsstandards klarer definiert und angehoben werden; daher umfasste das Projekt auch eine Neuorganisation der Ausschreibungsverfahren, um eine bessere Dienstleistungsqualität bei den extern vergebenen Reinigungsaufträgen zu gewährleisten. Die Arbeitsbedingungen der externen Reinigungskräfte waren dagegen kein Schwerpunkt des Projekts. Wie die Fallstudie zeigt, sind sie dennoch von dem ‚Experiment‘ betroffen, mit ambivalenten Wirkungen

Kontext und Situation vor dem Experiment

Wie viele andere Städte hat auch die Stadt Düsseldorf seit den 1980er Jahren ihre Reinigungstätigkeiten schrittweise ausgelagert. Während die Stadt einst rund 1.200 Reinigungskräfte (Kopfzahl) beschäftigte, war ihre Zahl bis 2006 auf rund 240 gesunken (Interview Personalrat, 7/2023). Infolge ihrer Privatisierungspolitik und anderer Sparmaßnahmen erklärte sich die Stadt 2007 als zweite deutsche Stadt für schuldenfrei und wurde damals als Vorbild gefeiert.

Während das Ziel also lange Zeit darin bestand, durch die Auslagerung von Reinigungsdiensten Kosten zu sparen, wurde der Preisdruck auf externe Unternehmen durch die Bemühungen um die Einhaltung des vermarktlichten Vergaberechts weiter erhöht. Wie oben (Abschnitt 2.3) erläutert, war die Bundesregierung durch die europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung gezwungen, ihre vergaberechtlichen Regelungen aus dem Haushaltsrecht in das Wettbewerbsrecht, genauer in das neue Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) von 1999, zu überführen. Gleichzeitig wurde - auch auf Weisung der europäischen Ebene - ein neues gesetzliches Verfahren eingeführt, das Bietern die Möglichkeit gibt, ihr Recht auf 'unbeschränkten Wettbewerb' in Vergabeverfahren geltend zu machen.

Nach Angaben des Vertreters der Stadtverwaltung veränderte das neue Vergaberecht den Charakter des Einkaufs externer Dienstleistungen, da das Rechnungsprüfungsamt in der Folge verlangte, dass die Reinigungsverträge regelmäßig neu ausgeschrieben werden, insbesondere um dem Vergaberecht zu entsprechen - während in der Vergangenheit die Verträge offensichtlich über einen längeren Zeitraum mit denselben Anbietern verlängert worden waren.

Die häufigeren Neuausschreibungen verschärfen den Preiswettbewerb, der nach der Erinnerung der Vertreter des lokalen Arbeitgeberverbandes in den 1980er und 1990er Jahren wesentlich moderater ausgefallen war. Der verschärfte Preiswettbewerb war nicht nur eine Folge häufigerer Ausschreibungsverfahren, sondern auch der Zurückhaltung der Vergabestellen, qualitätsbezogene Kriterien zu berücksichtigen (aus Angst, von unterlegenen Bietern verklagt zu werden).

"Also das Vergaberecht: mag sein, dass es für die Kommunen Geld gespart hat, aber es hat auch für unsere Firmen vieles nicht verbessert, sondern seitdem das eingeführt wurde, sind die Preise auch gefallen. Das muss man einfach wirklich sagen. Also das hat eine Menge Nachteile auch mit sich gebracht. Die Kommunen haben Angst vor Klagen, vor vergaberechtlichen Verfahren, die auch alles verzögern, selbst dann, wenn man nachher gewinnen sollte. Aber man verliert ja auch ab und zu durchaus, und da haben Kommunen halt eine Riesenangst vor. Die gehen auch gar keine vergaberechtlichen Risiken mehr ein, die machen nur noch das, was absolut sicher ist. Doch das absolut Sicherste, vergaberechtlich, ist ‚Ich nehme den billigsten‘, da kann überhaupt keiner mehr klagen. Und das sind Sachen die uns stören." (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023)

Auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber sah sich die Stadtverwaltung zunehmend mit Problemen und Beschwerden über die Reinigungsqualität konfrontiert.

"Das heißt, wir haben verstärkt vergeben und haben dann gemerkt schon, dass die Reinigungsfirmen sich gegenseitig unterbieten mit Preisen, und sich daraus resultierend oft eine schlechte Qualität ergeben hat. Das ist vom Preis her immer billiger geworden. Das war einerseits schön für die Stadt, aber wir haben natürlich jede Menge Beschwerden bekommen und mussten dem nachgehen." (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023)

Die immer drängenderen Qualitätsprobleme können somit als Ergebnis sowohl der lokalen Sparpolitik als auch der strengeren Anwendung des marktorientierten Vergaberechts angesehen werden.

Neben diesen qualitätsbezogenen Problemen ist ein weiterer relevanter Kontext des Projekts die abnehmende Lohndifferenz zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor für Reinigungskräfte und damit ein verminderter finanzieller Anreiz zur Auslagerung. Im Jahr 2006 wurde im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung des Tarifvertrags für den öffentlichen Sektor eine neue Einstiegslohngruppe (Entgeltgruppe 1 (EG 1)) für „Beschäftigte mit einfachsten Tätigkeiten“ eingeführt. Dies fand seinerzeit die Unterstützung der Gewerkschaft Ver.di, die damit eine weitere Auslagerung von Hilfsdiensten aus dem öffentlichen Sektor verhindern wollte. Die Einstufung von Reinigungskräften in diese neue Entgeltgruppe war von Anfang an umstritten und wurde von den Kommunen unterschiedlich gehandhabt. Die Stadt Düsseldorf jedenfalls nutzte die neue Lohngruppe für ihre verbliebenen eigenen Reinigungskräfte und tat dies mindestens bis 2021 (vgl. Kösling 2021: 43). Der finanzielle Anreiz zur Fortsetzung des Outsourcings wurde durch relativ starke Lohnsteigerungen infolge der Einführung und Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns ab 2015 sowie durch die Verpflichtung der Sozialpartner, Löhne oberhalb des Mindestlohns anzubieten, weiter verringert (siehe Abschnitt 2.3).

Ursprünge des Experiments: Wie ein Outsourcing-Projekt in ein Rekommunalisierungs-Projekt umgewandelt wurde

Das Projekt begann 2015 mit den Bemühungen der Lokalpolitik, die öffentlichen Ausgaben zu senken. Der sozialdemokratische Oberbürgermeister wollte ursprünglich den eingeschlagenen Weg fortsetzen und startete das Projekt "Verwaltung 2020" mit dem Ziel, das städtische Personal um weitere 20 % zu reduzieren - nicht zuletzt durch die vollständige Auslagerung der verbliebenen Eigenreinigungsleistungen.

Sie machten damals 128 Vollzeitäquivalente aus, was einem Anteil von 21 % aller Beschäftigten in der Gebäudereinigung entsprach (BUND-Verlag 2021).

Dagegen wehrte sich der Personalrat der Stadt Düsseldorf, unterstützt von der Gewerkschaft Ver.di, zunächst in internen Gesprächen mit dem Oberbürgermeister und als Teilnehmer der Organisationseinheit, die zur Umsetzung des Projekts "Verwaltung 2020" eingerichtet worden war, und machte damit von seinen institutionalisierten Mitspracherechten Gebrauch. **Neben der Nutzung dieser institutionellen Ressourcen erwiesen sich die Vernetzung und die narrativen Ressourcen als entscheidend**, um die Unterstützung der Lokalpolitik zu gewinnen. Ein sehr wichtiges Ereignis war eine jährliche Personalversammlung (mit über 4.000 Beschäftigten), bei der die Beschäftigten in Schulen und öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen die problematische Reinigungsqualität durch private Anbieter stark skandalisierten (Kösling 2021a, Interview Personalrat 8/2023). Dass es gelang, die Frage der Rekommunalisierung mit der Frage der Reinigungsqualität zu verknüpfen (narrative Ressourcen), trug nach Aussage der Befragten entscheidend zur Akzeptanz und Kontinuität des Projekts bei. Damit wurde automatisch auch ein externer Akteur einbezogen, nämlich die Nutzer*innen der Gebäude (bzw. in diesem Fall deren Eltern). Vor dem Hintergrund von Problemen mit der Dienstleistungsqualität, dem verringerten Lohngefälle und teilweise Bestrebungen, prekäre Beschäftigung zu bekämpfen, stand das Thema Rekommunalisierung von Reinigungsleistungen oder zumindest der Stopp eines weiteren Outsourcings auch in anderen Kommunen in der weiteren Region (Mülheim, Dortmund), auf der politischen Agenda, was eine gewisse Sensibilität und Aufmerksamkeit für das Thema erzeugt haben dürfte.

Der Personalrat gewann schließlich die Unterstützung des Oberbürgermeisters; das Ergebnis war das umgekehrte Experiment: Anstatt die verbleibenden Reinigungskräfte vollständig auszulagern, beschloss die Stadt 2017, den Anteil der städtischen Reinigungskräfte bis Ende 2020 von etwa 20 % auf mindestens 50 % zu erhöhen. Nach der Entscheidung haben der Oberbürgermeister und sein Büro das Projekt aktiv unterstützt; nach Ansicht des Personalrats war diese **Unterstützung von der politischen Spitze** auch sehr wichtig, um Hindernisse innerhalb der Verwaltung zu überwinden.

Akteure und Strategien

Für die Umsetzung des Projekts nutzte der Personalrat sein institutionalisiertes Recht, **externen Sachverstand** hinzuzuziehen, in diesem Fall ein Beratungsunternehmen ("Urbane Infrastruktur") mit Expertise im kommunalen Infrastrukturmanagement, das bereits zuvor von Personalräten in anderen Kommunen hinzugezogen worden war, um sie bei Entscheidungsprozessen zum Thema Rekommunalisierung von Gebäudereinigungsleistungen zu unterstützen (DGB / FES 2021). Damit wollte der Personalrat vermeiden, dass er sich bei der Umsetzung des Projekts ausschließlich auf Informationen aus der Verwaltung zum Reinigungsbetrieb und zur Auftragsvergabe verlassen muss. Diese Expertise war nach Aussage der Befragten ebenfalls von entscheidender Bedeutung, da sie Aussagen der Verwaltung besser einschätzen und teilweise korrigieren konnte, was wiederum Handlungsspielräume eröffnete, die von der Verwaltung zuvor nicht gesehen wurden. Ein Beispiel hierfür war die Frage der Arbeitszeit, aber auch die Frage der Qualitätskontrollen und Sanktionen (siehe unten).

Das Projekt umfasste sowohl eine **Neuorganisation der internen Reinigung als auch eine Änderung der Ausschreibungsverfahren und des Vertragsmanagements** für externe Dienstleister. Die beiden Reorganisationsprozesse waren jedoch miteinander verknüpft, wie die folgende Analyse zeigt.

Es lassen sich vier Hauptelemente und damit verbundene Herausforderungen identifizieren, die für die Arbeitsbedingungen relevant sind

(1) Leistungskennzahlen

Eine der größten Herausforderungen bestand darin, sich auf die höheren Leistungsstandards zu einigen, die von den städtischen Reinigungskräften erfüllt werden müssen. Wie bereits erwähnt, war der Ausgangspunkt und die Bedingung für das Projekt, dass die hausinterne Reinigung ‚wirtschaftlich‘ sein sollte. Die Beteiligten waren sich jedoch einig, dass dies Kostensteigerungen für die Reinigungsdienste oder höhere Kosten für die Reinigungskräfte nicht ausschloss, zumindest nicht kurzfristig. Vielmehr wurde, wie der Interviewpartner der mit der Projektdurchführung beauftragten kommunalen Behörde betonte, vereinbart, dass ein wirtschaftlicher Vergleich zwischen Eigen- und Fremdreinigung sowohl auf der Basis der Kosten als auch der Qualität stattfinden sollte und dass auf der Grundlage dieses Vergleichs die Eigenreinigung "wirtschaftlich dargestellt werden kann" (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023). Dies impliziert im Grunde, dass die Kosten zwischen Eigen- und Fremdreinigung nicht zu stark auseinanderklaffen sollten und dass ein politischer Konsens zugunsten etwas höherer Kosten für Eigenreinigungskräfte und damit besserer Arbeitsbedingungen aufgrund geringerer Leistungswerte und höherer Lohn- und Lohnnebenkosten besteht. Dennoch besteht nach einer neuen Geschäftsanweisung ab 2020 die Erwartung, dass die Kostendivergenzen mittelfristig verschwinden werden:

" Soweit möglich werden die Kosten und die Reinigungsqualität der Eigenreinigung und der Fremdreinigung von der Städtischen Gebäudereinigung mittelfristig auf ein gleiches Niveau angeglichen. Der mehrjährige Umstellungsprozess erfolgt sukzessive auf Grundlage von standardisierten Leistungsverzeichnissen im Rahmen der Neubewertung der Reinigung in jedem Objekt." (Stadt Düsseldorf, Geschäftsanweisung Gebäudereinigung, 11/2020)

Die höheren Leistungswerte und weitere Aspekte wurden nach zwei Jahren intensiver Beratungen unter Einbeziehung von Vertreter*innen verschiedener Verwaltungseinheiten und Gebäudenutzern in einer Vereinbarung zwischen Betriebsrat und Oberbürgermeister im Jahr 2020 ausgehandelt und festgelegt (DV Gebäudereinigung 2020). Das Ergebnis war ein "Kompromiss" (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023) zwischen externen Standards, darunter die RAL GGGR Flure (siehe FALLBEISPIEL GER-3), Standards, die "auch bei externen Firmen normal wären", aber auch den Leistungswerten, die bisher für das hauseigene Reinigungspersonal galten und die deutlich unter den branchenüblichen Standards lagen. Um höhere Leistungswerte zu ermöglichen, investierte die Kommune auch in bessere Reinigungsmaschinen und andere Materialien und setzte zusätzliche Maßnahmen um, die der technische Leiter, ein geprüfter Meister des Gebäudereiniger-Handwerks, vorschlug.

Die Vereinbarung mit dem Personalrat (DV Gebäudereinigung) sieht Korridore von Leistungswerten für jeden Raumtyp vor (siehe Anhang der Fallstudie). Diese müssen für jedes Objekt angepasst werden, auch in Abhängigkeit von den Gegebenheiten vor Ort (z.B. Art der Böden). Diese objektspezifischen Leistungsstandards bilden dann die Grundlage für die Berechnung der (fiktiven) Kosten für interne und externe Dienstleister, basierend auf denselben vordefinierten Leistungswerten, aber unterschiedlichen Stundenkosten – letztere sind ebenfalls im Vertrag vordefiniert, wobei derjenige für interne Reinigungskräfte sogar leicht unter demjenigen für externe Reinigungskräfte liegt²⁷. Dieser (fiktive) Kostenvergleich bildet dann zusammen mit anderen in der Vereinbarung festgelegten Kriterien (siehe

²⁷ In der ersten Fassung der DV Gebäudereinigung sind diese fiktiven Stundenkosten auf 21,60 € für Eigenreiniger und 22,70 € für Fremdreiniger festgelegt. Die DV Gebäudereinigung sieht außerdem vor, dass diese fiktiven Stundenkosten in den folgenden Jahren an die tatsächlichen Kosten angepasst werden sollen.

Punkt 4) die Grundlage für die "Make-or-Buy"-Entscheidung (siehe Punkt 4). Aufgrund der niedrigeren vordefinierten Stundenkosten für die internen Reinigungskräfte und der Fiktion gleicher Leistungswerte dürften sich die Kosten jedoch per Definition selten als Argument gegen die Rekommunalisierung anführen lassen.

Anzumerken ist, dass die Annahme niedrigerer Stundenkosten für interne Reinigungskräfte im Widerspruch zu empirischen Bewertungen der Reinigungskosten pro m² für interne versus externe-Reinigungskräfte steht (siehe z.B. das Beispiel der Stadt Karlsruhe 2023²⁸; und weitere Beispiele und Benchmark-Zahlen in Kösling 2021: 36ff), und auch durch die von der Stadt Düsseldorf selbst berechneten Werte widerlegt wird (siehe Abschnitt "Ergebnisse" unten).

(2) Definition und Kontrolle der Dienstleistungsqualität: Verbesserung der Qualität, Verdrängung von Billiganbietern

Ein, wenn nicht sogar DAS Schlüsselement der Reorganisation sowohl der internen als auch der ausgelagerten Reinigungsdienste war die Umsetzung einer Reihe von Maßnahmen zur Sicherung von Qualitätsstandards. Dazu gehören

- die Einführung der Dienstleistungsqualität als Auswahlkriterium bei Ausschreibungen für die Vergabe von Reinigungsdienstleistungen. Qualitätsbezogene Kriterien werden mit 60 % gewichtet (gegenüber 40 % Preis). Dies erforderte die Definition von Qualitätskriterien im Einklang mit dem Vergaberecht, was eine gewisse Herausforderung darstellte (siehe unten)
- eine genaue Definition eines Qualitätsstandards, der für alle (eigenen und ausgelagerten) Gebäude verbindlich ist. Der Standard wurde auf der Grundlage bereits bestehender Qualitätsnormen entwickelt, die von mehreren Organisationen (RAL GGGR, dem Arbeitgeberverband, dem DIN-Verein)²⁹ veröffentlicht wurden, und ist in der neuen kommunalen Richtlinie (GA Gebäudereinigung) aus dem Jahr 2020 als verbindlicher Teil der Leistungsbeschreibung für jede Ausschreibung festgelegt.
- Die Qualitätsstandards sind auch die Grundlage für ein Qualitätsmanagementsystem, das eine regelmäßige und verbindliche Kontrolle der Leistungen sowohl der Eigen- als auch der Fremdreinigungsbetriebe vorsieht. Im Rahmen dieses Qualitätsmanagementsystems wurde eine neue Form des Beschwerdemanagements eingeführt, um sicherzustellen, dass Mängel schnell gemeldet werden und dann auch schnell behoben werden können - oder auch zur Vertragskündigung führen.

Die verstärkte Konzentration auf die Reinigungsqualität hat mehrere Gründe: Erstens soll damit auf die Probleme mit der Dienstleistungsqualität reagiert werden, die den Anstoß für das Experiment gegeben hatten. Zweitens wurde es vom Personalrat auch aktiv als Instrument gefordert, um die Wirtschaftlichkeit der Eigenreinigung nachzuweisen, indem nicht nur die Kosten, sondern auch die Dienstleistungsqualität

²⁸ In February 2023, the City of Karlsruhe rejected a proposal (by the Social Democrats and Greens) to re-insource cleaning activities, based on calculations by the administration that inhouse cleaning would be lead to cost increases of 44% even if the so far lower performance figures for inhouse cleaners could be raised by 20%. (Stadt Karlsruhe 2023)

²⁹ So hält die ‚Geschäftsweisung Gebäudereinigung‘ der Stadt Düsseldorf fest: “ Der in Leistungsverzeichnissen und in der Leistungsbeschreibung festgelegte Qualitätsstandard (für die Sauberkeit) basiert auf der Arbeitsstättenverordnung, den Empfehlungen der RAL Gütegemeinschaft für Gebäudereinigung e.V., den Richtlinien für die Vergabe und Abrechnung im Gebäudereiniger Handwerk und im Schulbereich mindestens der DIN 77400.” (Stadt Düsseldorf 2020a)

zwischen Eigenreinigung und externen Reinigungsunternehmen verglichen werden – ein Erfolg, den der Personalrat in einer kurzen Projektbeschreibung für sich beansprucht

„In den Lenkungsgruppensitzungen von „Verwaltung 2020“ konnte der Personalrat erreichen, dass die Diskussion der Neuaufstellung der Eigen- und Fremdreinigung nicht nur auf einen preislichen Aspekt reduziert wurde, sondern der wirtschaftliche Aspekt unter Einbeziehung von Qualitätsstandards betrachtet werden sollte.“ (Personalrat Düsseldorf 2020)

Wie der Personalrat ausführt, war ein ganz wichtiges Element der Neuordnung, nicht nur einheitliche Qualitätsstandards zu definieren, sondern diese auch zu überwachen – und damit auch externe Firmen mit „Dumpingpreisen“ wirksam zu verdrängen, die nur so lange mit diesen niedrigen Preisen konkurrieren konnten, wie sie nicht für die geringe Qualität sanktioniert wurden.

„Was aber hinzugekommen ist [...] ist, dass wir Qualitätsmaßstäbe nicht nur angesetzt, sondern auch kontrolliert haben. Dadurch, dass die Ausschreibung von Reinigungsobjekten für Firmen für die Vergabe ebenso neu gestaltet wurde wie dann die Verträge mit den Reinigungsfirmen waren natürlich schon ein bisschen anders die Schraubzwingen angesetzt, wenn das nicht flutschte. Und das hat natürlich dazu geführt, dass die ihre Dumpingpreise nicht mehr halten konnten. Im Grunde muss man sagen, eigentlich ist die ganze Reinigung teurer geworden, weil die jetzt ihre Qualität und damit auch ihre Arbeitsbedingungen und alles anpassen mussten an das, was gefordert ist. Und das wurde nicht billiger dadurch. Aber wir wollten ja nicht billig. Wir wollten ja die Reinigung betriebswirtschaftlich gut und qualitativ auf einem Level haben. Und letztlich haben sich dadurch auch für die Reinigungskräfte bei externen Firmen tatsächlich auch Arbeitsbedingungen [...] verbessert und verändert zum Positiven“ (Interview Personalrat, 7/2023).

Die gleiche Logik - Erhöhung der Qualität und dementsprechend des Preises der externen Dienstleister, was a) zur Verringerung der Kostenunterschiede zwischen Eigen- und Fremdreinigung beiträgt und somit die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Eigenreinigung legitimiert und b) potenziell auch den externen Mitarbeitern zugutekommt - lag auch der Unterstützung der Personalräte für qualitätsbezogene Auswahlkriterien zugrunde, wie z. B. die berufliche Bildung von Objektleiter*innen:

„Wenn die Fremdfirma sagt: „Ich habe hier keinen Gebäudereiniger Gebäudereinigerin [mit mindestens 3-jähriger Berufsausbildung oder einer zertifizierten Ausbildung als Objektleitung] als Objektleitung eingestellt, sondern ich habe hier irgendwen eingestellt, dann gibt es aber weniger Punkte. Also die Bewerbung ist möglich, aber das wird dann mit der Punktevergabe entsprechend berücksichtigt. Das führt eben genau dazu, nämlich natürlich gegebenenfalls auch zu einer Verteuerung der angebotenen Leistungen, was aber durchaus natürlich das Ziel war“ (Interview Personalrat, 7/2023)

Die Befragten aus der Stadtverwaltung teilen den Eindruck, dass es sich allmählich herumgesprochen hat, dass die Stadt Qualitätskontrollen durchführt und dass dies sogar die Kündigung des Vertrages zur Folge haben kann. Insgesamt ist ihre Einschätzung, "dass es besser geworden ist, d.h., dass die Dienstleister auch langsamer werden, so dass sie sozusagen mehr Stunden einplanen" (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023) . Die Behauptung des Personalrats, dass sich die Verdrängung von Billigkonkurrenz auch positiv auf die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in den Fremdfirmen auswirkt, ist empirisch schwer zu überprüfen, kann aber eine gewisse Plausibilität beanspruchen. Auf die Auswirkungen des Projekts auf die Arbeitsbedingungen der externen Reinigungskräfte insgesamt wird weiter unten noch etwas ausführlicher eingegangen.

An dieser Stelle sollte hervorgehoben werden, dass die wirksame Überwachung der Dienstleistungsqualität und insbesondere die Sanktionierung von Unternehmen bei unzureichender Reinigungsqualität auch von den beiden befragten Vertreter*innen der Stadtverwaltung als eine der

größten Herausforderungen und Erfolge angesehen wurde. Nach Angaben des Personalrats war die Stadtverwaltung zuvor sehr zurückhaltend oder pessimistisch, was ihre Fähigkeit anbelangt, Verträge mit Dienstleistern wegen schlechter Dienstleistungsqualität zu kündigen; dies war eines der Themen, bei denen der Personalrat auf die Unterstützung durch den externen Berater zurückgreifen konnte, um verwaltungsinterne Hindernisse zu überwinden und seinen Handlungsspielraum zu erweitern (Interview Personalrat, 7/2023). Nach Angaben des Amtes für Zentrale Dienste wurden im Jahr 2022 sechs Verträge wegen schlechter Leistungen fristlos gekündigt und etwa 13 Abmahnungen ausgesprochen (die erste Stufe vor der Kündigung eines Vertrags).

Eine weitere Herausforderung war die Definition von Qualitätskriterien, die mit dem Vergaberecht vereinbar sind. Zu diesem Zweck konsultierte die Verwaltung auch den örtlichen Arbeitgeberverband. In den Ausschreibungsunterlagen werden die Unternehmen aufgefordert, Angaben zu bestimmten Aspekten zu machen, die dann mit mehr oder weniger "Qualitätspunkten" bewertet werden. Eine davon ist die Forderung nach einem zertifizierten Facility Manager, der für die regelmäßige Schulung der Mitarbeiter*innen zuständig ist, eine andere, kniffligere ist die Forderung nach "Revierplänen", in denen die Bieter darlegen müssen, wie genau (Verfahren, Rotation, Materialien) sie die spezifischen Gebäude zu reinigen gedenken. Dies setzt grundsätzlich voraus, dass sie die Gebäude vor Abgabe ihres Angebots besichtigt haben. Aus vergaberechtlichen Gründen können diese Besichtigungen nicht vorgeschrieben werden, so das Amt für Zentrale Dienste. Allerdings sei die Qualität der Revierpläne teilweise sehr unterschiedlich und man könne daran erkennen, ob jemand die Objekte besichtigt habe. In der Vergangenheit wurde auf Wunsch des lokalen Arbeitgeberverbandes in Düsseldorf eine Zeit lang auf die Vorlage von Revierplänen verzichtet, da dies vor allem bei großen Objekten ein großer Aufwand ist und vor allem, wenn Unternehmen den Zuschlag nicht erhalten, dem Aufwand keine Einnahmen gegenüberstehen. Dann wurde jedoch festgestellt, dass sich wieder mehr Unternehmen aus dem ganzen Land an den Ausschreibungen beteiligten, die auch nicht Mitglied des Arbeitgeberverbandes waren, und sich mit sehr günstigen Angeboten um die Aufträge bewarben. Deshalb wurde beschlossen, die Revierpläne wieder zur Pflicht zu machen.

(3) Arbeitszeiten

Ein weiteres Element der Neuorganisation der Gebäudereinigung war die Clusterbildung, d.h. die Bildung von Gruppen von Objekten in relativer Nähe zueinander und (wenn möglich) mit unterschiedlichen Nutzungsarten. Dies diente mehreren Zielen: Der Ermöglichung höherer Stundenvolumina für die Beschäftigten, der Unterstützung der internen Flexibilität (durch Erleichterung der Vertretung bei krankheits- oder urlaubsbedingten Ausfällen), der Auflösung einseitiger Arbeitsbelastungen (z.B. nur Treppenhausreinigung) oder auch der Förderung des "Teamgeistes" unter den Gebäudereinigern (vgl. Kösling 2021; DV Gebäudereinigung 2020). In der Vereinbarung mit dem Personalrat heißt es weiter:

"In Objekten bzw. Clustern mit mindestens 4 Reinigungskräften werden in der Regel Vorarbeitende/Teamentleitungen eingesetzt. Auf freiwilliger Basis können nacheinander mehrere Objekte gereinigt werden. Bei Einsatz in mehreren Objekten liegen diese räumlich innerhalb eines Clusters. Ein clusterübergreifender Einsatz ist nur in begründeten Ausnahmefällen möglich. Bei Umsetzungen innerhalb eines Clusters gilt die Zustimmung des Personalrates als erteilt." (Stadt Düsseldorf, Dienstvereinbarung Gebäudereinigung 2020).

Dies ermöglicht auch eine Umsetzung von Mitarbeiter*innen, wenn die einem Gebäude zugewiesenen Stunden aufgrund der höheren Leistungsstandards gekürzt werden. In diesen Fällen wurde mit dem Personalrat vereinbart, dass den Beschäftigten die gleiche Stundenzahl innerhalb des Clusters oder in einem anderen Cluster in der Nähe ihres Wohnorts angeboten werden muss (Kösling 2021: 26).

Es gehörte zu den Hauptzielen des Personalrats, den internen Reinigungskräften tatsächlich höhere Stundenvolumina anzubieten – mindestens 20 Stunden pro Woche (entsprechend einem bereits bestehenden kommunalen Beschluss zum Verzicht auf geringfügige Beschäftigungen und dem Abschluss von Verträgen mit mindestens 20 Stunden pro Woche), besser aber mehr. Hier hat der Personalrat nach eigenen Angaben sehr von der Unterstützung des externen Beraters profitiert, um den Widerstand der Verwaltung zu überwinden. Sie hätten, so die Befragten, von der Stadtverwaltung immer wieder gehört, dass Reinigungskräfte nicht in Vollzeit arbeiten können:

"Eine Reinigungskraft kann eigentlich nur halbtags arbeiten, weil sie dann im Grunde genommen körperlich sozusagen schachmatt ist. Und wenn sie das länger macht und über Jahre macht, dann geht das nicht". Der Personalrat hat mit Unterstützung des externen Beraters dazu beigetragen, dass hier zumindest ein Umdenken in Ansätzen stattgefunden hat, so die Befragten. „Eine Reinigungskraft muss genauso 39 Stunden [...] arbeiten können wie jede andere Arbeitskraft auch und muss damit auch, in der Tätigkeit, auch alt werden können“ (Interview Personalrat, 7/2022).

Der Personalrat räumt jedoch ein, dass dieses Ziel bisher nicht erreicht wurde, sondern dass die Mehrheit der Mitarbeiter*innen immer noch rund 20 Stunden pro Woche arbeitet. Nach Einschätzung des Personalrats scheitert ein höheres Volumen oft an praktischen Gründen, z.B. weil die Reinigungszeiten nicht mit der Verfügbarkeit der Reinigungskräfte übereinstimmen oder geteilte Schichten erfordern würden, was wiederum die Kombination mehrerer Arbeitsplätze in verschiedenen Gebäuden unattraktiv macht, selbst wenn die Objekte in räumlicher Nähe zueinander liegen. Die Zahlen werden von der Stadtverwaltung bestätigt: Zum Zeitpunkt der Befragung arbeitete die große Mehrheit 20-22 Stunden, nur 17 von 280 Beschäftigten arbeiteten Vollzeit (39 Stunden). Allerdings wird dies etwas anders erklärt: Nach Angaben des Amts für Zentrale Dienste wurden alle Reinigungskräfte zu Beginn des Projekts "Neue Reinigung" nach ihren Wünschen befragt. Ein Teil von ihnen entschied sich tatsächlich für eine Aufstockung der Arbeitszeit. Oft habe sich jedoch nach einiger Zeit herausgestellt, dass die Mitarbeiter*innen damit nicht zurechtkamen, und ihre Arbeitszeit wurde dann auf ihren Wunsch hin wieder reduziert. Einer der Gründe dafür sei, dass die Beschäftigten nicht in mehr als einem Objekt arbeiten wollten. Die Stadtverwaltung versucht daher, dies bei der Entscheidung, welche Objekte ausgelagert und welche intern gereinigt werden sollen, zu berücksichtigen:

"Wenn ich jetzt ein Objekt habe, wo ich jeden Abend nur zwei Stunden putzen muss, dann möchten wir das nicht selbst machen, weil wir mindestens 20-Stunden-Verträge haben. Das ist dann ein Objekt, das im Rahmen eines Loses ausgeschrieben wird. Wenn der Dienstleister zwei andere Objekte nebenan hat, kann er das mit einer Person machen." (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023)

Abgesehen von den leicht unterschiedlichen Erklärungen (Personalrat: begrenzte Attraktivität aufgrund der geteilten Schichten. Stadtverwaltung: generelle Abneigung gegen die Kombination mehrerer Arbeitsplätze in verschiedenen Gebäuden), scheint es bemerkenswert, dass die Stadtverwaltung davon auszugehen scheint, dass mehrere Arbeitsplätze in verschiedenen Gebäuden für Mitarbeiter*innen externer Dienstleister machbar sind, nicht aber für ihre eigenen Reinigungskräfte - was ebenfalls auf eine unterschiedliche Behandlung hindeutet und ein Grund für die Unzufriedenheit auf Seiten der externen Dienstleister ist (siehe nächster Punkt).

(4) Make-or-Buy-Entscheidung: „Rosinenpickerei“?

Eine weitere Aufgabe besteht darin, zu entscheiden, welche Gebäude für die interne Reinigung ausgewählt werden und welche extern vergeben werden sollen. Diese Entscheidung wird regelmäßig (alle 3 Monate) für alle neuen Flächen und für diejenigen Gebäude getroffen, bei denen ein externer Vertrag

für ein bestimmtes Gebäude ausläuft, und die Entscheidung wird dem Personalrat regelmäßig mitgeteilt. In der Vereinbarung zwischen dem Personalrat und der Stadtverwaltung wurde zu diesem Zweck eine Liste von Kriterien festgelegt. Diese Liste "dient als Leitfaden für eine seitens [der Stadtverwaltung] durchzuführende Abwägung, ob einzelne Objekte gute Reinigungsbedingungen aufweisen" (Stadt Düsseldorf 2020b). Diese Kriterien umfassen Fragen wie:

"Ist im Fall mehrerer Etagen ein Aufzug vorhanden? (...) Sind die Bodenbeläge geeignet für das 1-stufige Wischverfahren? (...) Ist der Einsatz von Maschinen (unter anderem größere Flure) möglich? (...) Sind Wasserentnahmestellen/Ausgussbecken ausreichend/komfortabel vorhanden? (...) Sind die Flächen stark unter anderem durch Mobiliar oder sonstige bewegliche Gegenstände überstellt? (...) Ist der Reinigungsumfang gleich oder mehr als 40 Stunden/Woche? (...) Wird die Turnhalle auch an Wochenenden und/oder Feiertagen genutzt?" Ein weiteres Kriterium für die NICHT-Auswahl eines Gebäudes für die Gebäudereinigung ist: "Einzelrevier mit geringer Stundenzahl und kein Clusterverbund möglich (Vergabe)." (Stadt Düsseldorf, Dienstvereinbarung Gebäudereinigung 2020)

Diese Liste und der Zweck, dem sie dient, scheint in der Tat als Grundlage zu dienen, um systematisch die ‚besseren‘ Gebäude für die internen Reinigungskräfte auszuwählen und die schwierigeren Gebäude (in Bezug auf die Arbeitszeiten, die Eigenschaften der Oberflächen und des Gebäudes) fremdzuvergeben. Diese Praxis wurde vom lokalen Arbeitgeberverband kritisiert und als "Rosinenpickerei" bezeichnet (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023) und wird durch das obige Zitat der Stadtverwaltung (über die Vergabe von Aufträgen an Gebäude mit geringem Arbeitsstundenvolumen) bestätigt. Der örtliche Arbeitgeberverband hat diese Praxis in Gesprächen mit der Stadtverwaltung aktiv beanstandet, da dies zu Lasten der Möglichkeiten der externen Unternehmen geht, ihren eigenen Mitarbeitern gute Arbeitsbedingungen zu bieten und überhaupt Mitarbeiter zu rekrutieren, insbesondere angesichts des zunehmenden Arbeitskräftemangels in diesem Beruf.

„Nur Kindergärten, oder nur diese Objekte am Abend, am späten Vormittag - die wollen wir nicht immer haben, weil das auch für unsere Leute schwierig ist (...) Putzfrauen sind rar, wir haben zu wenig Putzfrauen, (...) und die wissen mittlerweile auch ihren Wert. In meinem eigenen Unternehmen habe ich durch Gespräche mit Kollegen schon die Erfahrung gemacht, dass sich die Reinigungskräfte inzwischen aussuchen, was sie wollen. Also, viele Treppenhäuser, Gebäude mit vielen WC-Anlagen, ein Gartenbüro mit viel Schmutz (...), das ist eine Herausforderung" (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023). Nur Kindergärten oder nur diese Objekte abends spät, morgens früh, die möchten auch wir nicht immer nur haben, weil das auch für unsere Leute schwer ist (...) Reinigungskräfte sind rar, wir haben zu wenig Reinigungskräfte, (...) und die wissen auch um ihre Wertigkeit mittlerweile. Ich habe selbst im eigenen Betrieb durch Gespräche mit Kollegen schon die Erfahrung gesammelt, dass Reinigungskräfte sich das mittlerweile aussuchen. Also das Thema viele Treppenhäuser, Objekte mit vielen WC-Anlagen, ein Gartenamt mit viel Schmutzeintrag (...), dann ist das eine Herausforderung.“ (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023).

Dennoch gelingt es den privaten Unternehmen in der Regel, auch die schwieriger zu reinigenden Objekte zu besetzen, was aus ihrer Sicht wiederum den Wert der Auftragsvergabe unterstreicht.

"Also im Umkehrschluss zeigt das ja, dass das Thema Eigenreinigung, wenn es überhaupt funktioniert, dann funktioniert, wenn es ausgesuchte Objekte sind. Das spricht ja eigentlich für uns Dienstleister (...) das zeigt dann vielleicht auch unsere Stärke oder unser Know how, dass wir eben gerade die Objekte, die auch auf kommunaler Ebene schwer zu betreuen sind, immer wieder besetzt bekommen" (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023).

Inzwischen, so bestätigen die Interviewpartner, versucht die Stadt, die Ausschreibungen etwas attraktiver zu gestalten, indem z.B. verschiedene Objekte in unmittelbarer Nähe zueinander in einem Los zusammen ausgeschrieben werden und so die Arbeitszeiten und Arbeitsräume attraktiver werden.

Hindernisse, Restriktionen, Konflikte und Lernprozesse

Die wichtigsten Hindernisse oder Herausforderungen im Umsetzungsprozess waren organisatorischer Natur und weniger auf budgetäre oder rechtliche Zwänge zurückzuführen. Die Haushaltszwänge haben sich bisher nicht ausgewirkt, was auf die außergewöhnlich entspannte Haushaltslage der Stadt Düsseldorf ab 2007 zurückzuführen ist. Die erste vergleichende Bewertung von Preis und Qualität der Eigen- und Fremdreinigung wurde aufgrund von Covid 19 verschoben und bot daher zum Zeitpunkt der Studie noch keine verlässliche Grundlage für die Beurteilung der Kostenwettbewerbsfähigkeit der Eigenreinigung. Allerdings könnten die Haushaltszwänge in Zukunft wieder an Bedeutung gewinnen, denn spätestens mit Covid 19 hat sich die Haushaltslage geändert; die Stadt Düsseldorf hat wieder begonnen, Schulden anzuhäufen. Zudem sind die Kosten für die Reinigungsleistungen nach Angaben der Stadtverwaltung in den letzten Jahren insgesamt um mehr als 50% gestiegen. Dies ist auf die höhere Qualität (und damit den höheren Preis) der Reinigungsleistungen zurückzuführen, aber auch auf starke Lohnsteigerungen (auch bei externen Reinigungskräften) und zusätzliche öffentliche Flächen, die Reinigungsleistungen erfordern. In diesem neuen Kontext könnten Bewertungsergebnisse, die zu große Preisunterschiede zwischen internen und externen Reinigungsdiensten zeigen, dazu führen, dass die Entscheidung, 50 % der Reinigungsdienste intern zu vergeben, überdacht wird.

Rechtliche Beschränkungen, die sich aus dem Vergaberecht ergeben, spielen ebenfalls eine Rolle, insbesondere wenn es um nachhaltige Sanktionen für Bieter mit schlechter Qualität geht. Nach Ansicht der Stadtverwaltung reicht die Verpflichtung der Unternehmen, die Genehmigung der Stadt für den Einsatz von Subunternehmern einzuholen, nicht aus, um Schlechtleister auszuschließen. Insgesamt ist es ihrer Erfahrung nach schwierig, Unternehmen vom Ausschreibungsverfahren auszuschließen, selbst wenn sie genau wissen, dass einige von ihnen unseriös sind.

" Es ist unseriös, aber wenn es auf dem Papier stimmt...Die sind dann so geschickt, auch die Unseriösen, dass wir keine Handhabe haben, das offiziell auszuschließen." (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023)

Es reicht z.B. nicht aus, wenn ein Bieter in der Vergangenheit eine Abmahnung wegen schlechter Leistungen erhalten hat, die dann behoben wurde. Oder wenn dem Bieter in einer anderen Stadt der Vertrag gekündigt wurde; dies ist nach Ansicht der Befragten vergaberechtlich nicht ausreichend.

Die größte Herausforderung scheinen jedoch die organisatorischen Herausforderungen bei der Einführung neuer Verfahren gewesen zu sein, nämlich

- eine deutlich größere Gruppe von Reinigungskräften zu leiten, was auch mehr Managementressourcen und Fachwissen erfordert, z. B. bei der Einstellung und Bindung von Personal, dem Umgang mit krankheits- und urlaubsbedingten Abwesenheiten, der Umsetzung von Mitarbeiter*innen, um ihren Arbeitszeitwünschen gerecht zu werden usw.
- um mehr qualitätsorientierte Reinigungsdienste zu gewährleisten, sowohl für interne als auch für externe Reinigungskräfte.

Nach Angaben des Personalrats und des externen Beraters gab es eine gewisse Zurückhaltung seitens der Verwaltung, wieder mehr eigene Reinigungskräfte zu beschäftigen, statt fast ausschließlich auf Verträge mit Dienstleistern zu setzen. Zudem wurde nach Aussage der Befragten mit jedem neuen Schritt in

Richtung Professionalisierung der Reinigung (z.B. durch Qualitätsmanagement) natürlich auch implizit die langjährige eingespielte Verwaltungspraxis in Frage gestellt.

"Und mit jedem Regularium, mit allem, was dann neu aufgestellt worden ist, ist ja auch hinterfragt worden: Was habt ihr eigentlich die ganze Zeit gemacht? Wieso sind eigentlich die Verträge mit den Privatfirmen so wie sie sind, dass man die gar nicht zur Verantwortung ziehen kann, wenn sie ihre Leistungen nicht erbringen und trotzdem ihr Geld kriegen, dass die ihre Reinigungskräfte ausbeuten, was eigentlich im Sinne einer Kommunalverwaltung auch nicht sein kann. Und da wird natürlich hinterfragt, was die Akteure bisher eigentlich gemacht haben und mit welchem Ziel" (Interview Personalrat, 3/2023)

Trotz dieser anfänglichen Widerstände setzte sich nach Angaben des Personalrats im Laufe des Projekts auch in der Verwaltung die Einsicht durch, dass es Wissenslücken gibt, die es zu schließen gilt. Die Expertise des externen Beraters wurde von der Verwaltung schließlich auch in dieser Hinsicht in Anspruch genommen, etwa bei der Gestaltung neuer Ausschreibungen oder bei der Gestaltung der neuen Verträge mit den Dienstleistern.

Ergebnisse + (erwartete) Auswirkungen auf die Arbeit

Das Projekt wurde von allen beteiligten Akteuren und auch von einem externen Audit insgesamt positiv bewertet: Es erhielt den "Deutschen Personalrätepreis 2020", eine jährliche Auszeichnung für Aktivitäten von Personalräten im öffentlichen Dienst.

- Das zentrale Ziel, den Anteil der Gebäudereinigung auf 50 % zu erhöhen, war zum Zeitpunkt der Studie noch nicht erreicht, aber er war auf 43 % gestiegen (Interview Amt für Zentrale Dienste, 3/2023). Die Zahl der Reinigungskräfte hatte sich fast verdoppelt (von 250 auf 480).
- Ein größerer Teil der Reinigungskräfte fällt somit unter den Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, der höhere Stundenlöhne - insbesondere aufgrund von Lohnstufen-Aufstiegen mit steigendem Dienstalder - und eine zusätzliche Rentenversicherung vorsieht. Außerdem sind ihre Verträge unbefristet.
- Darüber hinaus ist das Arbeitszeitvolumen der Reinigungskräfte höher als in der Reinigungsbranche insgesamt, da die Stadt auf geringfügige Beschäftigung verzichtet. Das Ziel der Personalräte, die Arbeitszeit für die (Mehrheit der) Reinigungskräfte deutlich über die Mindestarbeitszeit von 20 Stunden anzuheben, wurde jedoch nicht erreicht. Nahezu 60 % aller Reinigungskräfte haben Verträge mit einer Arbeitszeit von 20 bis 22 Stunden; zwischen dem Personalrat und der Stadtverwaltung gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, ob dies auf die Präferenzen der Reinigungskräfte zurückzuführen ist oder auf die Schwierigkeiten, kohärente Arbeitspläne ohne geteilte Schichten zu organisieren.

Für die übrigen ausgelagerten Reinigungskräfte sind die Auswirkungen weniger klar. Einerseits weist der lokale Arbeitgeberverband darauf hin, dass von den ausgelagerten Reinigungskräften nach wie vor höhere Leistungen verlangt werden. Dies wird als ungerechte Behandlung und auch als Grundlage für einen unfairen Vergleich hinsichtlich der Reinigungsqualität wahrgenommen, da es den Vergleich verzerrt, wenn dies nicht berücksichtigt wird (Interview Innung Düsseldorf und Landesinnungsverband, 3/2023). Diese allgemeine Besorgnis - und eine entsprechende Skepsis, ob Rekommunalisierung die Lösung ist - wurde auch von dem Interviewpartnerinnen der IG BAU (nationale Ebene):

"Private aber auch Öffentliche Auftraggeber (...)drücken die Preise. Deswegen haben wir auch sehr ungehalten reagiert, als plötzlich eine Diskussion aufkam, die öffentlichen Auftraggeber wollen

wieder die Reinigung zurück in die Eigenreinigung holen, weil die Reinigungsfirmen nicht sauber arbeiten würden. Das stimmt so nicht. Die Reinigungskräfte bei den Gebäudereinigerfirmen haben oft zu wenig Zeit für die Reinigung, und dazu trägt auch der Kunde bei, weil der Kunde, auch der öffentliche Auftraggeber, es nicht bezahlen will. Es ist ein Unterschied ob ich 2 Stunden Zeit für die Reinigung habe, oder 4." (Interview IG BAU, 2/2021).

Darüber hinaus macht es, wie bereits erwähnt, die Praxis des "Rosinenpickens", d. h. die Auswahl der besseren Objekte für die interne Reinigung, für externe Unternehmen schwieriger, ihren Mitarbeiter*innen vernünftige Arbeitszeiten und attraktivere Gebäude (in Bezug auf die Lage und andere Merkmale der zu reinigenden Flächen) anzubieten. Andererseits sind alle Interviewpartner*innen der Ansicht, dass der Druck, zu hohe Leistungswerte anzubieten (was sich wiederum in einem Druck auf die Arbeitsintensität der Reinigungskräfte niederschlägt), abgenommen hat. Dies kann - neben relativ starken Lohnerhöhungen im Tarifvertrag für private Reinigungsunternehmen - als ein Grund dafür angesehen werden, dass sich der Preisunterschied zwischen eigenen und externen Unternehmen in den letzten Jahren verringert hat und in den nächsten Jahren voraussichtlich noch weiter verringern wird, wie die vom externen Berater vorgelegten Zahlen zeigen:

Gesamtkosten der Unterhaltsreinigung pro m² jährlicher Reinigungsfläche	Einheit	2019	2020
Interne Reinigung	Cent	10,49	10,84
Externe Reinigung	Cent	9,14	10,19

Quelle: Stadt Düsseldorf, zitiert nach Kösling 2021: 36

Es erscheint plausibel, dass die Verdrängung von Billiganbietern - durch effektivere Kontroll- und Sanktionsverfahren - auch der Arbeitsqualität der ausgelagerten Reinigungskräfte insgesamt zugutekommt. Allerdings war es im Rahmen dieses Forschungsprojekts nicht möglich, von der für die ausgelagerten Reinigungskräfte zuständigen Gewerkschaft (IG BAU) auf lokaler Ebene eine Einschätzung dazu zu erhalten. Ebenso sicher scheint die Annahme, dass zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die verbleibenden Fremdreinigerinnen die Praxis des Rosinenpickens durch verstärkte Bemühungen um eine kohärente Arbeitszeitgestaltung durch die Bündelung von Gebäuden sowohl für die eigenen als auch für die Fremdreinigerinnen ersetzt werden muss. Eine offene Frage ist auch, ob der politische Konsens, einen beträchtlichen Teil der Reinigungsdienste intern zu organisieren, Bestand haben wird, auch wenn die erste Bewertung etwas höhere Kosten aufzeigt und sich die Haushaltslage der Stadt durch die Polykrise verschlechtert hat.

Quellen und Literatur

Interviews

Datum (M/J)	Organisation (Rolle der Befragten)
8/2022	Personalrat der Stadt Düsseldorf (<i>Vorsitzende des GPR + 1 Mitglied des Betriebsrats, der für das Rekommunalisierungs-Projekt zuständig ist</i>)
3/2023	Amt für Zentrale Dienste der Landeshauptstadt Düsseldorf – Organisationseinheit, die für die infrastrukturellen Dienstleistungen der Stadt Düsseldorf zuständig ist (<i>2 Personen, die für das Rekommunalisierungs-Projekt verantwortlich sind</i>)
3/2023	Innung Düsseldorf + Landesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks für das Land Nordrhein-Westfalen) (<i>insgesamt 4 Vertreter</i>)

Dokumente und Referenzen

DGB/FES (2021): Videoaufzeichnung eines vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) organisierten Fernworkshops am 15. Juni 2021 mit dem Titel "Rekommunalisierung statt Vergabe in der Gebäudereinigung" https://www.dgbmedia.de/dgb/Vergabe_Tagung_Plenum_Teil_2_hi.mp4 [Download 3.2.2023]. In dem Workshop berichtete der vom Personalrat beauftragte externe Berater über die Erfahrungen im Projekt. Der Workshop war Teil einer Konferenz zum Thema "Öffentliches Auftragswesen: Anwendung der geltenden Löhne in der kommunalen Auftragsvergabe" ("Öffentliche Auftragsvergabe: Anwendung von Tariftreue in der kommunalen Vergabe") (<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/wirtschafts-finanz-steuerpolitik/++co++52272454-b237-11eb-8e38-001a4a160123>)

BUND-Verlag 2020: „Preisträger Gold: Deutscher Personalräte-Preis 2020: Personalrat der Allgemeinen Verwaltung der Landeshauptstadt Düsseldorf. Projekt: Neue Reinigung <https://www.bund-verlag.de/personalrat/deutscher-personalraete-preis/archiv/preis-2020/Preistraeger-Gold>

Personalrat Düsseldorf 2020: Kurzbeschreibung des Projekts ‚Neue Reinigung für Düsseldorf‘. Beschreibung für Bewerbung um Deutschen Personalrätepreis (unveröff. Manuskript).

Stadt Düsseldorf 2020a: Dienstvereinbarung Gebäudereinigung .Dienstvereinbarung

Stadt Düsseldorf 2020b: GA Gebäudereinigung 2020: Geschäftsanweisung (GA) Gebäudereinigung der Landeshauptstadt

Kösling, Robert (2021): Qualitätsversprechen der Re-Kommunalisierung in der kommunalen Gebäudereinigung- Kurzstudie im Auftrag der ver.di Bundesverwaltung, Bereich Politik und Planung.

Anhang

Zeitfenster für Reinigungsarbeiten, die Gebäuden in einer Ausschreibung zugewiesen werden

(Quelle: Los 1 der Ausschreibung Nr. DUS-2023-0126 der Stadt Düsseldorf, veröffentlicht im Februar 2023)

- Büros: Montag bis Freitag, 06:00 - 08:00 Uhr.
- Kinderbetreuungseinrichtung: Montag bis Freitag, 16:30-20:00 Uhr
- Schule: Montag bis Freitag, 12:30-17:30 Uhr + Teil des Gebäudes 06:00-09:00 Uhr; Sporthalle: 06:00-7:30
- Schule: Montag bis Freitag, 13:30 - 17:30
- Feuerwache: Montag bis Freitag, 8:00-12:00

Die Gebäude 1 bis 4 befinden sich relativ nahe beieinander im Stadtzentrum, Gebäude 5 liegt außerhalb des Stadtzentrums und ist mit dem Auto in 20 Minuten zu erreichen.

- In den Gebäuden 1 und 2 werden weniger als 20 Stunden pro Woche gearbeitet. Eine Kombination dieser beiden oder anderer Gebäude von dem Los würde für die Beschäftigten geteilte Schichten bedeuten.
- Gebäude 4 und 6 bieten jeweils 20 Stunden pro Woche, also einen traditionellen Halbtagsjob.
- Gebäude 3 bietet ein Minimum von 25 Stunden. Die zusätzlichen Stunden am frühen Morgen würden entweder geteilte Schichten für die gleichen Mitarbeiter*innen bedeuten. Alternativ könnten sie theoretisch auch mit Gebäude 5 kombiniert werden (das sich jedoch 20 Autominuten außerhalb der Stadt befindet) und so einen 6-Stunden-Arbeitstag ergeben.
- Die Gebäude 4 und 5 könnten theoretisch für eine Vollzeitbeschäftigung zusammengelegt werden.

FALL GER-5: Ein kommunales Experiment mit Lohnklauseln

Kurzbeschreibung und Hauptziele des Experiments

Baden-Württemberg gehört seit langem zu den wenigen Bundesländern, die über keine gesetzliche Regelung für Entgeltklauseln verfügen (siehe Tabelle 2-1 in Abschnitt 2.1). Es gibt lediglich eine Verwaltungsvorschrift der Landesregierung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VwV Beschaffung) aus dem Jahr 2018, die unter anderem die "nachhaltige Beschaffung" als Grundsatz der Beschaffung definiert; dazu gehört auch das Ziel "gute und sichere Arbeitsplätze für alle Beschäftigten". Genauere Vorgaben zur Umsetzung fehlen jedoch. Zugleich ist die Tarifbindung auch in diesem Bundesland stark rückläufig (DGB Baden-Württemberg 2022).

Die Ursprünge des Experiments: Gewerkschaftskampagne für eine Stärkung der Tarifbindung

Vor diesem Hintergrund setzt sich der DGB in Baden-Württemberg seit mehreren Jahren für eine Stärkung der Tarifbindung ein, sowohl auf Landesebene als auch auf kommunaler Ebene. In der Stadt Karlsruhe ist es dem DGB im Jahr 2020 gelungen, einen diesbezüglichen Versuch zu starten: Ein fraktionsübergreifender Antrag im Gemeinderat (u.a. von SPD, Grünen und Linkspartei) beauftragte die Verwaltung, Tariftreue zu prüfen und zu erproben. Begünstigt wurde diese Initiative durch mehrere Faktoren: einen gut vernetzten lokalen DGB-Vorsitzenden, aktive Unterstützung durch die DGB-Landesebene und schließlich einen SPD-Bürgermeister, der diesen Ideen gegenüber aufgeschlossen war (Interview DGB Baden-Württemberg, 5/2022). Darüber hinaus konnte der DGB auf die Unterstützung eines Juristen zurückgreifen, der gerade in einem Gutachten (für das Land Berlin) die neuen rechtlichen Möglichkeiten zugunsten von Lohnklauseln durch die neue Entsenderichtlinie herausgearbeitet hatte. Nach einem ersten Gespräch mit dem DGB und den zuständigen Verwaltungsstellen sprach sich der Bürgermeister daher für die Nutzung dieser neuen rechtlichen Möglichkeiten aus. Neben der unmittelbaren Schutzwirkung für Beschäftigte von Fremdfirmen wollte der DGB auf Landesebene auch eine symbolische Wirkung erzielen: Mit dem Verweis auf diesen (und möglichst weitere) kommunale Versuche sollte argumentativer Druck auf die Landesregierung erzeugt werden, eine gesetzliche Tariftreuregelung einzuführen. Ein entsprechender Antrag der SPD wurde jedoch von der Landesregierung (CDU/Die Grünen) im Jahr 2023 erneut abgelehnt.

Akteure und Strategien

Der parteiübergreifende Antrag verzichtete jedoch auf Empfehlung des beratenden Juristen auf zwingende Tariftreueklauseln in jeder Ausschreibung, da das Vergaberecht hierfür eine gesetzliche Regelung verlangt, die Kommunen aber keine Gesetzgebungskompetenz haben. Der Antrag sah daher nur eine Prüfungspflicht für jeden Vertrag vor. Abgeschwächt wurde der Antrag durch eine Stellungnahme der Verwaltung, die u.a. auf die fehlenden Ressourcen für die Überwachung und Kontrolle von Lohnklauseln bei allen Verträgen hinwies. Die Verwaltung setzte daher durch, dass die Tariftreue zunächst im Rahmen einer Pilotausschreibung getestet werden und erst auf dieser Grundlage über das weitere Vorgehen entschieden wird.

Die Verwaltung wählte daraufhin einen Auftrag aus dem Bereich Garten- und Landschaftsbau aus, mit dem im Jahr 2022 die Tariftreueklausel getestet werden sollte - mit einer gewissen Verzögerung aufgrund

der Pandemie. Es war eine bewusste Entscheidung, einen Auftrag im Bereich unterhalb der europäischen Wertgrenzen zu wählen, weil es hier keinen vergaberechtlichen Bieterschutz gibt - der Versuch blieb also gewissermaßen ‚unter dem Radar‘ des europäischen Rechts. Die Herausforderung bestand hier allerdings zunächst darin, herauszufinden, welcher Tarifvertrag in dem Bereich als "repräsentativer" Tarifvertrag gelten kann. Die Vergabestelle wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dies nicht in den Kompetenzbereich der Verwaltung falle und kritisierte, dass es keine institutionelle Infrastruktur gebe, auf die man zur Klärung zurückgreifen könne. Stattdessen konnte sie sich nur durch eigene Recherchen und mit Unterstützung des regionalen DGB Klarheit verschaffen. Das Ergebnis der Recherche war, dass in diesem Bereich ganz unterschiedliche Tarifverträge angewendet werden können. Die Vergabestelle entschied sich daher dagegen, einen ganz bestimmten Tarifvertrag auszuwählen und zur Bedingung für die Ausführung zu machen. Stattdessen wurde die Bindung an einen "geltenden" Tarifvertrag als Zuschlagskriterium herangezogen. Auf den Preis der Angebote von Bietern, die einen Tarifvertrag anwenden, wurde ein Nachlass von 15 % gewährt. Die Tarifbindung des Bieters musste durch einen Wirtschaftsprüfer oder einen Betriebsrat bestätigt werden.

Die eingegangenen Angebote lagen preislich relativ dicht beieinander. Den Zuschlag erhielt dann ein Unternehmen, das seine Beschäftigten nach dem Tarifvertrag für das Gebäudereinigerhandwerk (Lohngruppe für Facharbeit) bezahlte. Dieser Bieter hätte aber auch ohne Tarifvertrag den Zuschlag erhalten, weil er das günstigste Angebot abgegeben hatte. Es haben sich also keine Unternehmen an der Ausschreibung beteiligt, die nur Löhne in der Nähe des gesetzlichen Mindestlohns zahlen. Hätten sie teilgenommen, hätten sie trotz der Lohnklausel den Zuschlag erhalten müssen, weil sie fast 50 % billiger gewesen wären als das Unternehmen, das nun den Zuschlag erhalten hat. Denn selbst der Preisnachlass von 15 % hätte dies nicht ausgleichen können. Dass sich keine Unternehmen mit deutlich geringerer Entlohnungsstruktur beworben haben, wird von der Vergabestelle auch darauf zurückgeführt, dass es sich um eine qualifizierte Tätigkeit handelt. Allerdings waren weder in der Leistungsbeschreibung noch in den Eignungskriterien ausdrückliche Qualifikationsanforderungen enthalten.

Hindernisse, Restriktionen, Konflikte und Lernprozesse

Zum Zeitpunkt der Befragung war noch nicht entschieden, ob dieses Experiment fortgesetzt werden soll. Die Vergabestelle bewertet die Erfahrungen jedoch insgesamt kritisch. Im Pilotverfahren war der Nutzen gering (das Kriterium der Tariftreue hatte keinen Einfluss auf die Auswahl), der Aufwand dagegen hoch. Eingeschränkt wird der Nutzen nach Ansicht der Behörde auch dadurch, dass das Vergaberecht die Einschränkung macht, dass eine etwaige Tariftreueklausel nur für den einzelnen Auftrag gilt und nicht darüber hinausgehen darf (wegen des Kriteriums des ‚Bezugs zum Auftragsgegenstand‘). Neben den (fehlenden) Kontrollmöglichkeiten überfordert vor allem der Aufwand zur Ermittlung des einschlägigen Tarifvertrages kleinere öffentliche Auftraggeber. Nach den Erfahrungen der Vergabestelle fehlt es hier auch an einer unterstützenden Infrastruktur. Das Tarifvertragsregister, das das Land Berlin inzwischen zur Umsetzung des eigenen Tariftreuegesetzes geschaffen hat, wird jedoch als sinnvoll und als mögliches Modell auch für das Land Baden-Württemberg angesehen.

Ergebnisse + (erwartete) Auswirkungen auf die Arbeit – und Alternativen zu Lohnklauseln (einschließlich Rekommunalisierung)

Die Selbsteinschätzung der Vergabestelle lautet daher, dass die Einführung von Lohnklauseln auf der Grundlage einer Verordnung auf lokaler Ebene (und nicht auf der Grundlage einer staatlichen Gesetzgebung) insgesamt nur begrenzte Vorteile gegenüber dem damit verbundenen erheblichen

Aufwand bietet. Als Alternative zu den Lohnklauseln hat die zentrale Vergabestelle in der Vergangenheit jedoch auch andere Ansätze entwickelt, um die tatsächliche Anwendung von Tarifverträgen zu gewährleisten und die Qualität der Dienstleistung zu verbessern. Bei Sicherheitsdiensten kann die Entlohnung auch über spezifische Qualifikationsanforderungen gesteuert werden. Bereits in der ersten Ausschreibung der zentralen Vergabestelle im Jahr 2013 wurden auf der Grundlage des Tarifvertrags sehr genaue Vorgaben gemacht, welche Qualifikationen das Personal haben muss und welche Entgeltgruppe damit der Berechnung zugrunde gelegt werden soll. Die Bieter müssen dem Angebot eine differenzierte Kalkulation ihres Stundensatzes beifügen, die die gezahlten Löhne und Lohnbestandteile aufschlüsselt. Im Bereich der Gebäudereinigung wird u.a. von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, maximale Flächenvorgaben zu machen. Nach den Erfahrungen der Vergabestelle hat dies jedoch kaum einen Unterschied gemacht, zumindest was die Qualität der Reinigungsleistung anbelangt. Auch wäre es möglich, trotz all dieser Regelungen die Tariflöhne noch zu unterbieten, etwa durch Kürzung der bezahlten Arbeitszeit.

Vermutlich auch vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wurde zuletzt auf Antrag der Linksfraktion im Stadtrat eine Rekommunalisierung der Gebäudereinigung durch die Stadt geprüft, nicht zuletzt befeuert durch einen Medienbericht über die Nichteinhaltung des (allgemeinverbindlichen) Tarifvertrages für Reinigungskräfte externer Dienstleister (siehe SWR 2023). Begründet wurde der neue Antrag auf Rekommunalisierung u.a. damit, dass " Die Einhaltung tarifvertraglicher Entgelte und Arbeitsbedingungen in diesen Firmen (...) von der Stadt als Auftraggeberin aus Kosten- und Kapazitätsgründen nicht kontrolliert werden [können]" (Die Linke Karlsruhe/KAL 2023). Trotz der von der Verwaltung errechneten Mehrkosten von 25-30 % für die Fremdvergabe von Reinigungsleistungen wurde die Verwaltung beauftragt, ein Konzept zur Erhöhung des Eigenreinigungsanteils von derzeit 26 % auf 50 % (ähnlich → FALLSTUDIE 3) zu entwickeln (siehe Gemeinderat Karlsruhe 2023). Eine endgültige Entscheidung hierzu steht noch aus.

Quellen und Literatur

Interviews

Datum (M/J)	Organisation (Rolle der Befragten)
5/2022	DGB-Baden-Württemberg
5/2022 10/2022	Zentrale Vergabestelle der Stadt Karlsruhe (2 Vertreter*innen)

Dokumente

Die Linke Karlsruhe/KAL (2022): Reinigungsdienste rekommunalisieren und Reinigungskräfte in städtische Beschäftigungsverhältnisse übernehmen. Interfraktioneller Antrag vom 25.5.2022; Vorlage 2022/0592, Stadt Karlsruhe

SWR (2023) Bezahlung unter Tarif- und Mindestlohn? Stadt Karlsruhe will Vorwürfe von Reinigungskraft prüfen. SWR, 28.2.2023 <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/karlsruhe/stadt-karlsruhe-will-vorwuerfe-von-reinigungskraft-pruefen-102.html>

DGB Baden-Württemberg (2022): Für ein faires Tarifreuegesetz in Baden-Württemberg. DGB-Newsletter Nr. 06/2022. <https://bw.dgb.de/themen/++co++2b1135ae-3b1a-11ed-a485-001a4a160123>

Gemeinderat Karlsruhe (2023): Protokoll der Gemeinderatssitzung vom 28.2.2023, <https://sitzungskalender.karlsruhe.de/db/ratsinformation/files-646046>

Fazit

Die öffentliche Auftragsvergabe ist insbesondere seit dem umstrittenen Ruffert-Urteil des EuGH im Jahr 2008, mit dem das deutsche Tariftreugesetz gekippt wurde, zunehmend in den Fokus von Politik und Öffentlichkeit gerückt. Insbesondere im Bereich der Lohnklauseln hat sich seit der letzten großen Vergaberechtsreform im Jahr 2014 auf gesetzgeberischer Ebene einiges getan. Der Anstoß dazu kam jedoch weniger von den Vergaberichtlinien selbst, sondern von Gesetzesexperimenten auf subnationaler Ebene und einer Änderung der Rechtsprechung sowie der neuen Entsenderichtlinie. Diese haben in letzter Zeit zu einer Renaissance der Tariftreugesetze aus der Zeit vor Ruffert geführt, aber ihre Umsetzung steckt noch in den Kinderschuhen. Darüber hinaus gibt es auf nationaler Ebene immer noch Streitigkeiten darüber, ob diese zweite Generation von Tariftreugesetzen mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Bis zu einer eindeutigen Klärung auf europäischer Ebene bleibt die weitere Entwicklung daher ungewiss.

Für die beiden hier im Fokus stehenden Branchen waren in der Vergangenheit die vergaberechtsspezifischen Mindestlöhne von größerer Bedeutung, da sie zum Teil über dem Niveau des niedrigsten tariflichen Stundenlohns lagen. In beiden Branchen ist es bereits der Fall, dass der Lohnwettbewerb durch allgemeinverbindliche Tarifverträge relativ stark eingeschränkt wird. Diese Unterstützung auch der Arbeitgeberverbände, die Tarifverträge für allgemeinverbindlich zu erklären, ist im deutschen Dienstleistungssektor bislang die Ausnahme. Darüber hinaus hat die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns im Jahr 2015 und seine relativ starke Anhebung auf 12 EUR im Oktober 2022 den Trend eines relativ starken Lohnwachstums in beiden Branchen in den letzten zehn Jahren verstärkt.

Auf den ersten Blick sind also beide Branchen vergleichsweise stark durch allgemeine Gesetze und Tarifverträge reguliert, was für Dienstleistungsbranchen in Deutschland untypisch ist. Eine naheliegende Annahme wäre daher, dass öffentliche Aufträge nicht zusätzlich benötigt werden, um gute Arbeitsbedingungen in beiden Sektoren zu gewährleisten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie dieser Bericht zeigt, gibt es viele Bereiche, in denen BDW-Praktiken einen Unterschied machen könnten und dies in einigen Fällen auch tun.

Obwohl Tarifverträge den Lohnwettbewerb auch bei rein preisbasierten Ausschreibungen einschränken, halten es die befragten Arbeitgeberverbände in beiden Sektoren für notwendig, Qualitätskriterien zu berücksichtigen, um Billiganbieter, die de facto über die Arbeitsbedingungen konkurrieren (durch Nichteinhaltung des Arbeitsrechts und der Tarifverträge), wirksam auszuschließen. Darüber hinaus wird die Durchsetzung von Tarifverträgen von den Gewerkschaften und in gewissem Maße auch von den Arbeitgebervertretern als Schutzlücke angesehen. Einige Kommunen haben damit begonnen, System der allgemeinen Kontrollbehörden (Zoll / FKS) zu ergänzen (siehe FALLSTUDIE GER-1). Diese sind jedoch immer noch die Ausnahme, und im Vergleich zu anderen Ländern (insbesondere Dänemark, siehe den dänischen Länderbericht) bleiben die investierten Ressourcen und die Wirksamkeit begrenzt. Andere, ebenso wichtige "Experimente" legen Arbeitsbedingungen fest oder erweitern sie über die Löhne hinaus. Dazu gehören Bemühungen, den Einsatz von atypischen Arbeitsverhältnissen oder kurzen Teilzeitjobs zu minimieren (FALLSTUDIE GER-2 und GER-4), die Arbeitsintensität in der Gebäudereinigung zu kontrollieren und zu reduzieren (FALLSTUDIE GER-3) oder atypische Arbeitszeiten zu vermeiden (FALLSTUDIE GER-2). Der Aufwand, den diese Experimente für die Auftraggeber mit sich bringen, ist nicht unerheblich, und in einigen Fällen verzögert auch die Rechtsunsicherheit einen ehrgeizigeren Ansatz oder die Fortsetzung eines Experiments (siehe z. B. FALLSTUDIE GER-5). Neben der Rechtsunsicherheit und der Befürchtung, dass dies die Beschaffung verteuert oder dazu führt, dass sich keine Bieter bewerben, spielen auch organisatorische Herausforderungen eine Rolle. Denn bei diesen Initiativen greifen die

öffentlichen Auftraggeber als Dritte in die Arbeitsbedingungen ein. Dies erfordert mehr als nur die Festlegung von Anforderungen auf dem Papier. Das Verbot von Minijobs beispielsweise dürfte wenig effektiv sein, wenn gleichzeitig Zeitfenster für die Reinigung öffentlicher Gebäude nur in kurzen Randzeiten angeboten werden. „Buying Decent Work“-Praktiken sind daher mit Transaktionskosten verbunden; die meisten Befragten sind jedoch der Ansicht, dass diese Kosten unerlässlich sind und sich der Aufwand lohnt.

Die Transaktionskosten und die Verringerung des Lohngefälles zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor (aufgrund von Mindestlöhnen und Tariftreuegesetzen) könnten auch dazu führen, dass mehr Kommunen diese Dienstleistungen in Zukunft wieder rekommunalisieren. Einige Kommunen haben bereits damit begonnen, ihre Gebäude wieder stärker in die Eigenreinigung zurückzuholen (siehe FALLSTUDIE GER-4) und damit die Kontrolle über die Arbeitsbedingungen zurückzugewinnen. Da die öffentlichen Haushalte durch die Polykrise auch in Deutschland stärker unter Druck geraten, bleibt abzuwarten, inwieweit andere Kommunen diesem Beispiel folgen werden. Die Vorteile der Rekommunalisierung für die Beschäftigten können jedoch bis zu einem gewissen Grad auf die verbleibenden ausgelagerten Teile des öffentlichen Sektors übergreifen, wenn diese Bemühungen auf einer bewussten Strategie beruhen, die gleiche Arbeitsbedingungen für Beschäftigte des privaten und des öffentlichen Sektors vorsieht.

Literatur

- Ansorge, Viveka (2022): Good work through day cleaning. Findings from Berlin model projects. In: Sozialpolitik.ch, Vol. 2/2022 - Forum 2.3, pp. 1-15. online: DOI: <http://dx.doi.org/10.18753/2297-8224-228>
- Alzaga, Valery (2007): Organizing an der Basis. Reflexionen über die Kampagne zur Organisierung der Wach- und Sicherheitsleute in Hamburg. In: Bremme, Peter / Fürniß, Ulrike / Meinecke, Ulrich (Hrsg.): Never Work Alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften. Hamburg
- ArbeitGestalten (2017): Branchenreport Gebäudereinigung. Arbeitszeiten und Arbeitsverhältnisse. Berlin, 2. Auflage. Hg. v. ArbeitGestalten Beratungsgesellschaft mbH. Online verfügbar unter <https://www.arbeitgestaltengmbh.de/assets/projekte/Joboption-Berlin/Broschuere-B Branchenreport-GebRein.pdf>
- Artus, Ingrid (2010): Interessenhandeln jenseits der Norm: Ein deutschfranzösischer Vergleich betrieblicher Interessenvertretung in peripheren und prekären Wirtschaftssegmenten. In: Industrielle Beziehungen 17 (4), S. 317–344.
- Barnard, C. (2017). To Boldly Go: Social Clauses in Public Procurement. Industrial Law Journal, 46(2), 208-244.
- Baatz, Dagmar; Schroth, Heidi (2006): Du putzt Deutschland: Die Prekarisierung von Erwerbsarbeit in der Reinigungsbranche. In: Ursula Degener und Beate Rosenzweig (Hg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit, Bd. 256. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 281–299.
- Bahl, Friederike (2018): Kompetenzprofile und berufliche Identität in Dienstleistungsberufen – zwei Säulen der Professionalisierung; in: R. Dobischat, A. Elias, A. Rosendahl (Hg.): Das Personal in der Weiterbildung. Wiesbaden, 137–157.
- BDSW / BDGW / BDLS (2023): Sicherheitswirtschaft in Deutschland. https://www.bdsw.de/images/statistiksatz/2023/Statistiksatz_BDSW_BDGW_BDLS_01_02_2023.pdf
- BDSW (2023) : Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Sicherheitsgewerbes“. Berlin, 15.9.2023, https://www.bdsw.de/images/pdf/BDSW-Stellungnahme_15092023_neu.pdf
- Birke, Peter (2010): Die große Wut und die kleinen Schritte. Gewerkschaftliches Organizing zwischen Protest und Projekt. Dt.-sprach. Ausg. Berlin: Assoziation A.
- BIV (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks) (Hrsg.) (2020): Tagesreinigung / Daytime Cleaning. Argumente für Gebäudedienstleister, Ausgabe Januar 2020, S.4-5
- BIV (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks) (2022): Branchenreport – Das Gebäudereiniger-Handwerk. Online verfügbar unter <https://www.die-gebauedienstleister.de/die-branche/branchenreport-2022> (retrieved 18.03.2022)
- Blauberger, Michael (2014). National Responses to European Court Jurisprudence. West European Politics, 37(3), 457–474.
- BMWi (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) (2015): Eckpunkte zur Reform des Vergaberechts Beschluss des Bundeskabinetts, 7. Januar 2015. Berlin
- Boersma, Martijn; Bedford, David S. (2022): The role of market devices in addressing labour exploitation: An analysis of the Australian cleaning industry. In: The British Accounting Review 11 (3), S. 101129. <https://doi.org/10.1016/j.bar.2022.101129> .

- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia (Hg.) (2008): Low-wage work in Germany. New York: Russell Sage Foundation (Russell Sage Foundation case studies of job quality in advanced economies). <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610440769> .
- Bosch, Gerhard; Hüttenhoff, Frederic; Weinkopf, Claudia (2019): Kontrolle von Mindestlöhnen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften <https://doi.org/10.1007/978-3-658-26806-0>
- Briken, Kendra (2011): Produktion von „Sicherheit“? Arbeit im Bewachungsgewerbe. HBS, Düsseldorf (Arbeit und Soziales, Arbeitspapier 222).
- Briken, Kendra; Eick, Volker (2011): Recht und billig? Wachschatz zwischen Niedriglohn und Ein-Euro-Jobs. In: Kritische Justiz 44 (1), S. 34–42.
- Büttner, Uwe (2015): Machbare Leistungskennzahlen. Angebote realistisch einschätzen und bewerten. In: Rationell reinigen, 10, S. 64 -76.
- Burgi, Martin (2015): Die neuen Vergaberichtlinien. In: Richard Giesen, Abbo Junker und Volker Rieble (Hg.): Vergaberecht und Arbeitsbedingungen. Tagungsband zum 12. ZAAR-Kongress. München, S. 15–33.
- Burgi, Martin (2018): Vergaberecht. Systematische Darstellung für Praxis und Ausbildung. 2. Aufl. München: C.H. Beck.
- Caimi, V., Sansonetti, S., 2023, The social impact of public procurement. Can the EU do more. Publication for the Committee on Employment and Social affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg
- Clement, Ute; Yalçın, Serhat (2021): Reinigungsarbeit zwischen Professionalisierung und ökonomischem Druck. In: *Arbeit* 30 (2), S. 79–96. DOI: <https://doi.org/10.1515/arbeit-2021-0008> .
- DGB Bezirk Bayern (2021): Informationen zur öffentlichen Vergabe in den Kommunen. Download: https://bayern.dgb.de/service/broschueren/vergabe_1/++co++59e55742-a67a-11eb-8af5-001a4a160123
- Dickens, Linda (Hg.) (2012): Making Employment Rights Effective. Issues of Enforcement and Compliance. Oxford, Portland.
- Doellgast, Virginia; Greer, Ian (2007): Vertical Disintegration and the Disorganization of German Industrial Relations 1. In: *Brit J Industrial Rel* 45 (1), S. 55–76. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2007.00602.x> .
- Duda, S. (1990): The invisible workers. Women in cleaning professions. Bielefeld.
- Eigenstetter, Monika; Jähn, Verena; Langhoff, Thomas; Luven, Nicolai; Wallmeier, Marco (2016): Reinigungsunternehmen und öffentliche Auftraggeber in der Vergabepaxis. Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Study No. 113).
- European Commission (2019). Buying for social impact. Good practice from around the EU. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/8319>
- European Commission. (2020a). Study on professionalisation of public procurement in the EU and selected third countries. <https://data.europa.eu/doi/10.2873/005620>
- European Commission. (2020b). Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases. <https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552>
- Emons, Oliver; Steinhaus, Henrik (2020): Branchenmonitor Gebäudereinigung. Hg. v. Hans-Böckler-Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.mitbestimmung.de/html/gebaudereinigung-corona-krise-als-14837.html> .
- Fedorets, Alexandra / Grabka, Markus M./ Schröder, Carsten (2019): Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht. Berlin: DIW-Wochenbericht 28: 484- 491.

- Fine, Janice; Bartley, Tim (2019): Raising the floor: New directions in public and private enforcement of labor standards in the United States. In: *Journal of Industrial Relations* 61 (2), S. 252–276. <https://doi.org/10.1177/0022185618784100> .
- Fine, Janice; Bartley, Tim (2019): Raising the floor: New directions in public and private enforcement of labor standards in the United States. In: *Journal of Industrial Relations* 61 (2), S. 252–276. <https://doi.org/10.1177/0022185618784100> .
- Gather, Claudia; Gerhard, Ute; Schroth, Heidi; Schürmann, Lena (2005): *Vergeben und vergessen? Gebäudereinigung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Diensten und Privatisierung*. Hamburg: VSA-Verl.
- Goffman, Erving (1973): *Asylees. On the Social Situation of Psychiatric Patients and Other Inmates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Greef, Samuel (2022): DGB-Gewerkschaften in Zahlen 2022, in: Bits & Pieces - Online, 4 (1), <https://www.samuel-greef.de/gewerkschaften> (retrieved 02.03.2023).
- Grimshaw, Damian; Rubery, Jill; Anxo, Dominique; Bacache-Beauvallet, Maya; Neumann, László; Weinkopf, Claudia (2015): Outsourcing of public services in Europe and segmentation effects: The influence of labour market factors. In: *European Journal of Industrial Relations* 21 (4), S. 295–313. <https://doi.org/10.1177/0959680115580685>
- Grömling, Michael (2007): Branchenporträt Gebäudereiniger-Handwerk. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/3121485-Branchenportraet-gebaeudereiniger-handwerk.html> (retrieved 14.01.2022)
- Günther, Wolfgang; Höpner, Martin (2022): Why does Germany abstain from statutory bargaining extensions? Explaining the exceptional German erosion of collective wage bargaining. In: *Economic and Industrial Democracy* 15 (1), 0143831X2110657. <https://doi.org/10.1177/0143831X211065783>
- Hartmann, Felix (2023): Unionsrechtliche und verfassungsrechtliche Grenzen für ein Bundestariftreuegesetz. In: *Zeitschrift für Arbeitsrecht* 54 (4), S. 510–560. <https://doi.org/10.1515/zfa-2023-540405> .
- Heintz, Bettina. "Numerische Differenz. Überlegungen zu einer Soziologie des (quantitativen) Vergleichs / Numerical Difference. Toward a Sociology of (Quantitative) Comparisons" *Zeitschrift für Soziologie*, vol. 39, no. 3, 2010, pp. 162-181. <https://doi.org/10.1515/zfsoz-2010-0301>
- Hirschmann, Nathalie (2016): *Sicherheit als professionelle Dienstleistung und Mythos. Eine soziologische Analyse der gewerblichen Sicherheit*. Wiesbaden: Springer VS.
- Iskander, Natasha; Lowe, Nichola (2021): Turning Rules into Resources: Worker Enactment of Labor Standards and Why It Matters for Regulatory Federalism. In: *ILR Review* 74 (5), S. 1258–1282. <https://doi.org/10.1177/0019793921994822> .
- Jaehrling, Karen (2008): The Polarization of Working Conditions: Cleaners and Nursing Assistants in Hospitals. In: Gerhard Bosch und Claudia Weinkopf (Hg.): *Low-wage work in Germany*. New York: Russell Sage Foundation (Russell Sage Foundation case studies of job quality in advanced economies), S. 177–213.
- Jaehrling, Karen; Wagner, Ines; Weinkopf, Claudia (2016): Reducing precarious work in Europe through social dialogue. Unter Mitarbeit von DuEPublico: Duisburg-Essen Publications Online, University of Duisburg-Essen, Germany. IAQ, Universität Duisburg-Essen (IAQ-Forschung, 2016-03).
- Jaehrling, Karen; Stiehm, Christin (2022): Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘? Öffentliche Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Wiesbaden: Springer VS (Springer eBook Collection). Online verfügbar unter . <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-38026-7>

- Jaehrling, Karen (2023): Buying Decent Work - Public Procurement Strategies for the Improvement of Working Conditions in the European Service Sector. Comparative report of PROCURFAIR - Promoting Decent Work through Public Procurement in in Cleaning and Private Security Services project. Available at: <https://www.uni-europa.org/procurfair/>.
- Karafyllis, N.C. (2013): Cleaning as a Passion. A philosophical universal cleaner for clear conditions. Berlin: Kulturverlag Kadmos.
- Konle-Seidl, Regina (2021): Precarious but popular? The German mini-job scheme in comparative research on work and welfare. In: *J. int. comp. soc. policy* 37 (3), S. 293–306. <https://doi.org/10.1017/ics.2021.11>.
- Kösling, Robert (2021): Das Qualitätsversprechen der Re-Kommunalisierung in der kommunalen Gebäudereinigung. Kurzstudie im Auftrag der ver.di Bundesverwaltung. Online verfügbar unter <https://gemeinden-bb.verdi.de/++file++618b7814407be3e9bde5c4ac/download/2021%20ver.di-Kurzstudie%20Geb%C3%A4udereinigung%20Urbane%20Infrastruktur%20Final.pdf>
- Kunzlik, Peter (2013). Neoliberalism and the European Public Procurement Regime. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 15, 283–356.
- Konle-Seidl, Regina (2021): Precarious but popular? The German mini-job scheme in comparative research on work and welfare. In: *Journal of International and Comparative Social Policy*, Jg. 37, H. 3, S. 293–306.
- Latzke, Peter Paul (2018): Wert und Werte von arbeitsintensiven Dienstleistungen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Losnedahl, Trygve Harlem (2021): The tug o’ war for subcontracting in public procurement (EU Law analysis). Online verfügbar unter <http://eulawanalysis.blogspot.com/2021/05/the-tug-o-war-for-subcontracting-in.html>
- Mayer-Ahuja, Nicole (2003): Wieder dienen lernen? Vom westdeutschen "Normalarbeitsverhältnis" zu prekärer Beschäftigung seit 1973. Berlin: Ed. Sigma.
- Mustchin, Stephen; Martínez Lucio, Miguel (2020): The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. In: *Journal of Industrial Relations* 62 (5), S. 735–757. <https://doi.org/10.1177/0022185620908909>.
- Nagle, Robin (2013): Picking up: On the Streets and Behind the Trucks with the Sanitation Workers of New York City
- Olschok, H. (2008). Aktuelle Herausforderungen in der Tarifpolitik: Mindestlohn für das Sicherheitsgewerbe? In W. Kluth, M. Müller & A. Peiler (Hrsg.), *Wirtschaft – Verwaltung – Recht. Festschrift für Rolf Stober* (S. 101–116). Köln/München: Heymann
- Refslund, Bjarke, Jaehrling, Karen, Johnson, Mat, Koukiadaki, Aristeia, Larsen, Trine P. & Stiehm, Christin (2020). Moving In and Out of the Shadow of European Case Law: the Dynamics of Public Procurement in the Post-Post- Ruffert Era. *Journal of Common Market Studies*, 58(6), 1165–1181
- Rabelo, Verónica Caridad; Mahalingam, Ramaswami (2019): “They really don't want to see us”: How cleaners experience invisible ‘dirty’ work. In: *Journal of Vocational Behavior* 113, S. 103–114. <https://doi.org/10.1016/j.jvb.2018.10.010>.
- Rehder, B. (2016). Konflikt ohne Partnerschaft. Arbeitsbeziehungen im Dienstleistungssektor. *Industrielle Beziehungen*, 23(3), 366–373
- Sack, Detlef (2012) ‘Europeanization Through Law, Compliance, and Party Differences – The ECJ’s “Ruffert” Judgment (C-346/06) and Amendments to Public Procurement Laws in German Federal States’. *Journal of European Integration*, Vol. 34, No. 3, pp. 241–260
- Sack, Detlef & Sarter, Eva Katharina (2018). Collective bargaining, minimum wages and public procurement in Germany: Regulatory adjustments to the neoliberal drift of a coordinated market economy. *Journal of Industrial Relations*, 60(5), 669–690.

- Sardadvar, K. (2017): Turning night into day: The example of Norway. *Reinigung Aktuell*, 16.02.2017. online: <https://www.reinigung-aktuell.at/die-nacht-zum-tag-gemacht-das-beispiel-norwegen/>
- Sardadvar, Karin (2019): Outsourced and invisible: working conditions in the cleaning industry. In: *Social Progress*, 8/2, pp. 79-94
- Schmidt, Susanne. K. (2018). *The European Court of Justice and the policy process. The shadow of case law*. Oxford: Oxford University Press.
- Schröder, Carsten; Grabka, Markus; Seebauer, Johannes (2020): *Methodischer Vergleich der Berechnung bzw. Abfrage von Stundenlöhnen im Sozio-ökonomischen Panel (SOEP), Studie im Auftrag der Mindestlohnkommission, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin*
- Seikel, D. (2015). Class struggle in the shadow of Luxembourg. The domestic impact of the European Court of Justice's case law on the regulation of working conditions. *Journal of European Public Policy*, 22(8), 1166–1185.
- Schulten, Thorsten; Bispinck, Reinhard; Lübker, Malte (2022): *Tarifverträge und Tariffucht in Nordrhein-Westfalen*. Hans-Böckler-Stiftung, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI), Düsseldorf (WSI Study No. 30).
- Semple, Abby (2016): The link to the subject matter: a glass ceiling for sustainable public contracts? In: Beate Sjaafjell und Anja Wiesbrock (Hg.): *Sustainable Public Procurement Under EU Law*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 50–74.
- Semple, Abigail (2018): *Reform of EU Public Procurement Law: Intergovernmental or Supranational Policy-making?* Doctoral Thesis. University of London, Birkbeck College.
- Statista (2020): Dossier Gebäudereinigung. Download: <https://de.statista.com/statistik/studie/id/17572/dokument/gebaeudereinigung-statista-dossier> , (retrieved 18.03.2022)
- Statistisches Bundesamt (2021): *Tarifbindung in Deutschland 2018. Ergebnisse der Verdienststrukturerhebung. Reihe Verdienste und Arbeitskosten*. Download: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Tarifverdienste-Tarifbindung/Publikationen/Downloads-Tarifverdienste-Tarifbindung/tarifbindung-5622103189004.pdf?blob=publicationFile> .
- Stiehm, Christin; Weinkopf, Claudia (2022): *Tarifkonflikte und innovative Gewerkschaftspolitik im Wach- und Sicherheitsgewerbe in NRW*. In: *IndBez* 28 (3), S. 239–259. <https://doi.org/10.3224/indbez.v28i3.02> .
- Stienen, Ludger (2011): *Privatisierung und Entstaatlichung der inneren Sicherheit - Erscheinungsformen, Prozesse und Entwicklungstendenzen*. Zugl.: München, Techn. Univ., Diss., 2010. Frankfurt, M.: Verl. für Polizeiwiss. Lorei (Polizei & Wissenschaft).
- Thomzik, Markus (2020): *Faktencheck zur Lohnentwicklung im Gebäudereinigerhandwerk*. Bochum/Osnabrück: IAI / Piepenbrock Unternehmensgruppe GmbH + CO KG
- Vosko, Leah Faith (2020): *Closing the Enforcement Gap. Improving Employment Standards Protections for People in Precarious Jobs*. Toronto: University of Toronto Press (Studies in Comparative Political Economy and Public Policy). Online verfügbar unter <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=6123559> .
- Weil, David (2014): *The fissured Workplace. Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*. [Place of publication not identified]: Harvard University Press.

Wynands, F. und Föhre, R. (2010): Sauberkeit braucht ihre Zeit. IG BAU Industriegewerkschaft Bauener-Agrar-Umwelt und RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung e. V. Download: https://www.igbau.de/Binaries/Binary10413/Sauberkeit_braucht_ihre_Zeit_-LangDIN_Web.pdf.

Liste der Interviews

1	1/2022	IG BAU -Bundesvorstand
2	2/2022	Ver.di - Fachgruppe Besondere Dienstleistungen, regionale Ebene
3	2/2022	BDSW – Bundesverband der Sicherheitswirtschaft
4	4/2022	KNB (Kompetenzteam für nachhaltige Beschaffung)
5 + 6	4/2022 + 12/2022	DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund), Bundesvorstand
7	4/2022	DGB Rheinland-Pfalz/Saarland
8	5/2022	DGB Baden-Württemberg
9 + 10	5/2022 + 10/2022	Zentrale Vergabestelle , Stadt Karlsruhe
11	5/2022	Leitstelle Gebäudereinigung , Hamburg
12 + 13	6/2022 + 8/2022	Kontrollgruppe nach dem BerlAVG, Berlin
14	8/2022	BIV - Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks
15	8/2022	Betriebsratsvorsitzender , Großunternehmen im Wach- und Sicherheitsgewerbe
16	8/2022	Personalrat der Stadt Düsseldorf
17	8/2022	Landesinnung der Gebäudereiniger Nordost , Hamburg
18	8/2022	Reinigungsunternehmen WEISS (Pseudonym), Hamburg
19	9/2022	Joboption Berlin
20	9/22	Kompetenzteam Gebäudereinigung
21	9/2022	Unternehmen SICHERHEIT 1 (Pseudonym), Berlin
22	9/2022 + 5/2023	Beauftragte für Gute Arbeit in der Verwaltung eines Bezirks in Berlin
23	10/2022	PBST (Prüf- und Beratungsstelle für das Gebäudereiniger-Handwerk Hamburg)
24	10/2022	Reinigungsunternehmen 'BLAU' (Pseudonym), Hamburg
25	11/2022	BEMA - Berliner Beratungszentrum für Migration und Gute Arbeit
26	11/2022	BDSW – Landesgruppe Berlin
27	12/2022	Vergabestelle einer Landesbehörde, Land Berlin
28	12/2022	IG BAU Berlin-Brandenburg
29	1/2023	Unternehmen SICHERHEIT 2 (Pseudonym) Berlin
30	2/2023	RAL-Gütegemeinschaft Gebäudereinigung -
31	2/2023	ELAN (Entwicklungspolitischen Landesnetzwerk Rheinland-Pfalz)
32	3/2023	Amt für Zentrale Dienste der Landeshauptstadt Düsseldorf –
33	3/2023	Innung Düsseldorf + Landesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks für das Land Nordrhein-Westfalen

Anhang

Tabelle A- 1 Tarifliche Stundenlöhne und Lohnzuschläge im Wach- und Sicherheitsgewerbe (gemäß den zwischen BDSW und Gewerkschaften Ver.di bzw. GÖD vereinbarten Tarifverträgen) (Stand: Jan. 2022 + 2023)

	Objektschutzdienst / Separatwachdienst		IHK-Geprüfte Werkschutzfachkräfte / gepr. Schutz- u. Sicherheitskraft (GSSK)		Fachkraft für Schutz und Sicherheit (3-jährige Berufsausbildung)3		Nachtzuschlag	Sonntagszuschlag
	2022	2023	2022	2023	2022	2023	meist 20 – 06 h	
BADEN-WÜRTTEMBERG	11,56	13,00 = +12%	14,98	15,80 = +5%	17,05	17,99 = +6%	15%	35%
BAYERN	10,96	13,50 = +23%	15,28	16,50 = +8%	17,56	18,96 = +8%	23%	26%
BERLIN	11,35	13,00 = +15%	12,80	14,54 = +14%	13,80	15,35 = +11%	10%	25%,
BRANDENBURG	11,35	13,00 = +15%	12,80	14,54 = +14%	13,80	15,35 = +11%	10%	25%
BREMEN	10,75	12,00 = +12%	12,19	12,57 = +3%	12,19	12,57 = +3%	5%	50%
HAMBURG	10,76	13,00 = +21%	12,74	14,40 = +13%	12,74	14,40 = +13%	15%	50%
HESSEN	11,30	13,00 = +15%	13,90	14,75 = +6%	16,22	17,22 = +6%	12% / 25%	25%
MECKLENBURG-VORPOMMERN	11,05	13,00 = +18%	12,50	14,00 = +12%	13,50	15,00 = +11%	10%	25%
NIEDERSACHSEN (GÖD)	10,90	12,51 = +15%	14,54	15,54 = +7%	14,54	15,54 = +7%	10%	50 % / 25%
NORDRHEIN-WESTFALEN	11,58	13,00 = +12%	17,64	18,87 = +7%	18,05	19,17 = +6%	10%	50%
RHEINLAND-PFALZ / SAARLAND	11,15	13,00 = +17%	13,68	14,50 = +6%	13,68	14,50 = +6%	10%	25%
SACHSEN (GÖD)	11,15	13,00 = +17%	12,55	14,30 = +14%	13,15	14,90 = +13%	10%	25%
SACHSEN-ANHALT	11,15	13,00 = +17%	12,63	14,48 = +15%	13,68	15,53 = +14%	10%	25%
SCHLESWIG-HOLSTEIN	10,71	13,00 = +21%	12,23	14,60 = +19%	12,23	14,60 = +19%	10%	10%
THÜRINGEN	11,15	13,00 = +17%	12,04	14,04 = +17%	12,50	14,35 = +15%	5%	15%

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/82200

URN: urn:nbn:de:hbz:465-20240712-061444-8

Alle Rechte vorbehalten.