

Vergleichende Untersuchung von Reinigungsunternehmen und Öffentlichen Auftraggebern bei der Vergabepaxis

Monika EIGENSTETTER, Verena JÄHN, Thomas LANGHOFF,
Nicolai LUVEN, Marco WALLMEIER

*A.U.G.E. Institut der Hochschule Niederrhein
Reinarzstraße 49, D-47805 Krefeld*

Kurzfassung: Im Projekt „Vergleichende Untersuchung von Reinigungsunternehmen und Öffentlichen Auftraggebern bei der Vergabepaxis“ wurden Daten durch einen Fragebogen erhoben, der an Reinigungsunternehmen wie auch an Hochschulen als öffentliche Auftraggeber in NRW gesendet wurde. Der Fragebogen war kongenial erstellt: es wurde jeweils die unterschiedliche Perspektive der Zielgruppe auf den gleichen Sachverhalt erfasst. Wesentliche Ergebnisse sind, dass die Reinigungsunternehmen soziale Kriterien in ihrer Bedeutung in der Regel höher als die Hochschulen gewichten. Die Hochschulen stützen sich stark auf Zertifikate, eine Überprüfung der Reinigungsqualität erfolgt wenig strukturiert. Bei der Wertigkeit von sozialen und ökologischen Kriterien von Reinigungsdienstleistungen ist eine große Diskrepanz zwischen Auftragnehmer- und Auftraggebersicht zu beobachten.

Schlüsselwörter: Tariftreue, geringfügige Beschäftigung, Existenzsicherung, Reinigungskräfte, öffentliche Aufträge

1. Einleitung

Am 1. Mai 2012 wurde in Nordrhein-Westfalen das Tariftreue- und Vergabegesetz (TVgG-NRW) eingeführt. Es sollten u.a. soziale und ökologische Standards in Beschaffungsvorgängen der öffentlichen Auftraggeber berücksichtigt werden. Derzeit sind v.a. problematische Produkte wie Textilien in der öffentlichen Diskussion. Dienstleistungen wie Reinigungsdienstleistungen sind dagegen kaum thematisiert. Trotz allgemein verbindlicher Tariflöhne ist die Reinigungsbranche ein Beispiel für Prozesse zunehmender Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen bei einer gleichzeitigen Verschlechterung von Arbeitsbedingungen z.B. Anstieg der Flächenleistungen, um im Preiskampf der Vergabe öffentlicher Aufträge den Zuschlag zu erhalten (Gather et al. 2005).

Gerade dort, wo gering Qualifizierte und Personen mit Migrationshintergrund arbeiten, kann davon ausgegangen werden, dass Sozialstandards unterlaufen werden, da sich diese Gruppe ihrer Rechte oft kaum bewusst ist. An Randzeiten der Normalarbeitsverhältnisse eingesetzt, früh morgens oder spät abends, handelt es sich um eine weitgehend unsichtbare Gruppe an Personen (EFCI, 2012).

2. Arbeitsbedingungen in der Gebäudereinigung

2.1 Beschäftigte in der Gebäudereinigung

Das Gewerbe der Gebäudereinigung ist als Handwerk anerkannt und wird in zwei Hauptzweige gegliedert. Neben der mit einem Personalanteil von 92 Prozent dominierenden und seit jeher weiblich und durch Teilzeitarbeit geprägten Unterhaltsreinigung gibt es den Zweig der hauptsächlich von Männern dominierten Außenreinigung (Gather et al. 2005).

Es fällt ein enormes Wachstum in den letzten Jahren hinsichtlich der Beschäftigtenzahlen auf. Im Jahr 1963 wurden lediglich 53.300 Beschäftigte gezählt (Gather et al. 2005). Im Jahr 2012 hingegen wurde mit Hilfe von über 620.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch die Reinigungsbranche in Deutschland ein Jahresumsatz von über 14,2 Milliarden Euro generiert (Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks 2015). Insgesamt aber arbeiteten 2012 nach dem Statistischen Bundesamt (2013) 802.800 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in der Reinigungsbranche.

Durch die Zuspitzung der Wettbewerbssituation verändern sich unabwendbar auch die Arbeitsbedingungen innerhalb der Gebäudereinigungsunternehmen. Der Wettbewerb der Dienstleister um die relativ seltener werdenden lukrativen Aufträge bei öffentlichen und privaten Institutionen wurde und wird überwiegend nach ökonomischen Kriterien entschieden. Wer das günstigste Angebot abgibt, erhält den Zuschlag. Dabei sind die für eine gründliche und sachgerechte Reinigung erforderlichen finanziellen Mittel häufig unterbudgetiert (Exner & Popp, 2013).

Aktuell sind über 80 Prozent der Arbeitsplätze im Bereich des Gebäudereiniger-Handwerks durch Frauen besetzt (EFCI 2012, BMAS 2011).

Ein weiteres Charakteristikum der Branche, welches auch durch die kostenfixierte Auftragsvergabe-Praxis induziert und unterstützt wird, ist die Einstellung von hauptsächlich nicht ausgebildetem Personal. So haben lediglich ca. 40 Prozent des eingestellten Personals eine Berufsausbildung abgeschlossen, wobei auch von diesen kaum jemand die Ausbildung im Bereich der Gebäudereinigung absolviert hat. Die Mehrheit der weiblichen Beschäftigten in der Gebäudereinigung arbeitet in Teilzeit oder geringfügig beschäftigt. Dies kann aus Sicht der Arbeitnehmerinnen verschiedene Gründe haben (Bolte & Bösl 2011; Wallmeier 2014; Wanger 2015). Eine große Anzahl der in Teilzeit tätigen weiblichen Beschäftigten würde nach der Erhebung von Wallmeier (2014) gerne mehr Stunden arbeiten.

2.2 Tarifbedingungen

Um einem schädlichen Wettbewerb entgegenzuwirken, wurden bereits seit Ende der 1970er Jahre allgemeinverbindliche Rahmen- und zum Teil allgemeinverbindliche Lohn tarifverträge ausgehandelt, welche auch für Nichtmitglieder der jeweiligen Gewerkschaften Lohnuntergrenzen und Rechte durchsetzen sollten (BMAS 2011). Geschlossen werden diese Verträge zwischen dem Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks und dem Bundesvorstand der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU). In regelmäßigen Abständen finden Tarifanpassungen statt.

2.3 Öffentliche Ausschreibungspraxis

Zur Vergabep Praxis zwischen öffentlichen Auftraggebern und Reinigungsunternehmen gibt es keine Untersuchungen oder anderweitige Daten (z.B. vom Branchenverband). Die Angebotsvergabe wird vom Nutzer eines Gebäudes (z.B. einer Hochschule) vorgenommen, die Eigentümerschaft kann aber bei anderen (z.B. Liegenschaften)

verbleiben. Das unterstützt die Neigung, sehr günstige Anbieter einzukaufen, da der Werterhalt oder -verlust einer Immobilie durch qualitativ hochwertige Reinigungsleistungen dann z.B. nicht in die Angebotskalkulation mit einfließt.

3. Überblick über die empirischen Erhebungen

Um zunächst einen differenzierten Einblick in die Vergabep Praxis von mehreren Seiten zu erhalten, wurden leitfadengestützte, teilstandardisierte Interviews zur Exploration geführt. Die Erkenntnisse aus den Interviews wurden zusammen mit den Erkenntnissen aus der vorangegangenen Literaturrecherche für eine kongeniale Befragung von Hochschulen und Reinigungsunternehmen aufgearbeitet. Zudem wurde noch ein angepasster Fragebogen für Betriebsräte entwickelt.

Von 38 Nennungen der Hochschulen zu beauftragten Unternehmensniederlassungen konnten 34 Einzelunternehmen recherchiert werden. Der Fragebogen an die Reinigungsunternehmen wurde sowohl postalisch als auch per E-Mail verschickt. Von den angefragten 34 Unternehmen haben sich neun an der Befragung beteiligt, alle Fragebögen waren auswertbar.

Es wurden 36 Hochschulen in öffentlicher Trägerschaft des Landes und des Bundes in Nordrhein-Westfalen identifiziert. Diese Einrichtungen wurden sowohl postalisch als auch per E-Mail kontaktiert und um Ausfüllung des standardisierten Fragebogens für die Vergabestellen gebeten. Von den angefragten 36 Hochschulen haben sich 14 an der Befragung beteiligt, alle Fragebögen waren auswertbar.

Der Fragebogen für die Reinigungsunternehmen (Auftragnehmer) ist der umfangreichste von den drei Befragungsinstrumenten, dieser umfasst 30 Fragen. Der Fragebogen für Vergabestellen (Auftraggeber) umfasst 21 Fragen. Stellvertretend für öffentliche Auftraggeber werden Universitäten und Hochschulen in Nordrhein-Westfalen befragt.

4. Ergebnisse

Bei der Frage nach der Anzahl der Beschäftigten in Köpfen antworteten alle neun Unternehmen. Es sind keine Kleinst- oder Einzelunternehmen in den Befragungen enthalten. Die befragten Unternehmen berichten über den prozentualen Anteil Ihrer Beschäftigten: Vollzeitkräfte sind zu 10 Prozent und Teilzeitkräfte zu 56 Prozent beschäftigt. Die verbleibenden 34 Prozent sind geringfügig beschäftigt. Die höchsten Anteile an geringfügig Beschäftigten stellen dabei die größten Unternehmen mit jeweils über 1000 Mitarbeitern. In Unternehmen bis 2000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten über 60 Prozent der Beschäftigten in sozialversicherungspflichtiger Teilzeit.

4.1 Ausschreibung

Die Fragen nach geforderten Zertifizierungen bejahen sieben von neun Unternehmen, eines machte keine Angaben hierzu. Acht der befragten Unternehmen weisen ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9001 auf, eine Zertifizierung Umweltschutzmanagement nach ISO 14001 immerhin noch sieben Unternehmen. Von einem zertifizierten Arbeitsschutzmanagement ISO 18001 berichtet nur ein

Unternehmen, ein weiteres von der Vorbereitung einer Zertifizierung nach ISO 18001.

Bei den Hochschulen gaben neun an, dass sie eine Zertifizierung von den Unternehmen wünschen. Acht Hochschulen wünschen ein Qualitätsmanagementsystem nach ISO 9001 bei den Unternehmen, vier Hochschulen ein zertifiziertes Umweltschutzmanagement nach ISO 14001, ein zertifiziertes Arbeitsschutzmanagement ISO 18001 wird nur von einer Hochschule nachgefragt. Alle neun befragten Unternehmen beteiligen sich an Bieterverfahren, auch reagieren sie auf Bekanntmachungen auf elektronischen Ausschreibungsplattformen. Sieben Unternehmen vergeben (auch teilweise) Unteraufträge an andere Unternehmen oder Einzelunternehmer. Dabei spielt es keine Rolle, welche Unternehmensgröße das Unternehmen aufweist.

4.2 Vergabephase

Reinigungsunternehmen bewerten die sozialen und ökologischen Kriterien in der Wertigkeit für sich selbst und geben eine die Vermutung ab, wie diese Kriterien von den Hochschulen für die Reinigungsdienstleistungen bewertet werden.

Die Reinigungsunternehmen gewichten soziale Kriterien in ihrer Bedeutung in der Regel höher als die Hochschulen (mit Ausnahme der Frauenförderung und der Berücksichtigung von Langzeitarbeitslosen).

Es besteht nur ein geringer Unterschied in der Wahrnehmung von Umweltschutz zwischen Auftraggebern und Auftragnehmern, aber ein hoher dagegen in der Wichtigkeit energieeffizienter Maschinen. Reinigungsunternehmen bewerteten die sozialen und ökologischen Kriterien zudem noch nach dem von ihnen vermuteten Stellenwert in den Hochschulen. Dabei schreiben Reinigungsunternehmen den Hochschulen zu, dass diese bei Reinigungsdienstleistungen den sozialen und ökologischen Kriterien nur eine geringe Bedeutung zuerkennen.

Der Angebotspreis scheint nach den vorliegenden Daten nicht mehr der alleinige bestimmende Faktor der Vergabe zu sein. Die Angaben der Hochschulen entsprechen hier den Wahrnehmungen der Reinigungsunternehmen. Weiterhin gaben zwei Hochschulen an, dass die Organisation der Reinigungsdienstleistungen neben sozial-ökologischen Kriterien ein weiteres Kriterium für die Auftragsvergabe darstellt.

4.3 Auftragsdurchführung

Bei der Frage, wie die gesetzlichen Verpflichtungen vom Auftraggeber umgesetzt werden, bejahen vier Unternehmen, dass sie den Auftraggeber befragen.

Die eigenen Mitarbeiter werden kaum als Informationsquelle genutzt: eine Befragung der Mitarbeiter findet nur bei drei Unternehmen statt. Eine Einsichtnahme in die objektspezifischen Lohn- und Gehaltslisten der Mitarbeiter kann von den Auftraggebern angefragt werden: nur drei Unternehmen bestätigen eine derartige Nachfrage. Anfragen von öffentlichen Auftraggebern, ob der Verpflichtung zur Zahlung des branchenspezifischen Mindestlohnes nachgekommen wird, werden dagegen von 8 Unternehmen bestätigt. Die Kontrolle der Einhaltung des branchenspezifischen Mindestlohns erfolgt seitens der Hochschule durch das Einfordern von Selbstberichten.

Die geleisteten Arbeitszeiten der Reinigungskräfte vor Ort, die ebenfalls Grundlage zur Dokumentation der Zahlung des branchenspezifischen Mindestlohns

sind, werden mit Ausnahme einer Nennung ausschließlich von den Unternehmen selbst erfasst. Die Zeiterfassung wird folglich nicht von den Hochschulen geprüft, sondern verbleibt in der Selbstkontrolle der Unternehmen. Die Hochschulen führen mehrheitlich eine optische Begutachtung der Reinigungsleistung durch, sieben Auftraggeber überprüfen die Leistung einzelner Mitarbeiter, fünf Hochschulen fordern ein Qualitätsmanagement-System nach. Lediglich an zwei Hochschulen kommen (chemische) Testverfahren bei der Prüfung der Reinigungsqualität zum Einsatz. Elf von 14 befragten Hochschulen geben an, bei auftretenden Mängeln mit den Unternehmen eine gemeinsame Ursachenanalyse vorzunehmen, dies bestätigen jedoch nur fünf Unternehmen, ebenso viele berichten von Nachforderungen. Eine Initiierung von Verbesserungsprozessen wird von allen neun Unternehmen durchgeführt, u.a. mit einer Unterweisung der Reinigungskräfte (8 Unternehmen), jedoch nur sechs Hochschulen nannte hierbei die Initiierung von Verbesserungsprozessen.

5. Handlungsempfehlungen auf Grundlage der Befragungen

Eine dringende Handlungsempfehlung sind verstärkte Kontrollen durch staatliche Instanzen wie dem Zoll, um die Entdeckungswahrscheinlichkeit zu erhöhen und somit Anreize für faire Anbieter zu bieten. Insofern sollten Zoll und andere Kontrollinstitutionen (ggf. auch die Hochschulen) stärker auf die Durchsetzung von tariflichen Regelungen und Sozialstandards achten. Gewerkschaftliche Vereinigungen sollten hier ihren Einfluss stärker geltend machen.

Bemerkenswert ist die Häufigkeit von Teilzeit-Arbeit und geringfügiger Beschäftigung. Minijobs ermöglichen kurzfristig eine höhere Auszahlung an Beschäftigte (Brutto = Netto), zulasten von Sozialversicherungsleistungen und späteren Rentenzahlungen. Dies schafft falsche Anreize für die Beschäftigten. Gewerkschaftliche Vereinigungen sollten hier verstärkt darauf dringen, dass Minijobs keine Akzeptanz mehr finden. Die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten sollte aus mehrfacher Hinsicht gefördert werden: der Finanzbedarf zum Leben wird in der Gegenwart eher gedeckt als bei der Ausführung eines Mini-Jobs, gleichzeitig werden eigene Ansprüche in der Arbeitslosen-, Kranken- und Rentenversicherung erworben, was das Sozialsystem gegenwärtig wie auch in Zukunft entlasten würde.

Die Hochschulen benötigen mehr Know-how darüber, wie sich Sozialkriterien besser in der Ausschreibep Praxis verankern lassen. Es gibt große Unsicherheiten in Bezug auf die Rechtsicherheit.

Workshops für Entscheidungsträger, bei denen vermittelt wird, wie Sozialkriterien rechtssicher in Ausschreibungen formuliert werden können, scheinen hilfreich zu sein. Insbesondere für große Organisationen mit weitläufigen Liegenschaften bietet es sich an, auf qualifizierte interne oder externe Berater zurückzugreifen.

Positiv bei Beschäftigten und auch in der Öffentlichkeit wird sicher wahrgenommen, wenn die Unternehmen ihre Bemühungen öffentlich darstellen: die Teilnahme an Gesundheitskursen, Rückenschule oder bedürfnisgerechte Gesundheitstage für die gesamten Beschäftigten. Sofern die Reinigungsunternehmen nicht über die Ressourcen für solche Programme verfügen, so können sie sich das Knowhow von Krankenkassen und Berufsgenossenschaften holen.

Betriebsräte der Reinigungsunternehmen müssen sich verstärkt mit Themen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes auseinandersetzen. Als Experten vor Ort sollten sie zumindest gehört werden, wenn Angebote budgetiert werden.

6. Diskussion

Bereits bei den telefonischen Bitten um Auskunftserteilung zu dort tätigen Reinigungsdienstleistern an den Hochschulen fiel bei einigen eine große Auskunftsbereitschaft zu dem Thema auf, dies lässt teilweise auf ein großes Interesse an der Thematik schließen. Mit einem Rücklauf von 38 Prozent bei Hochschulen ist von einem guten Rücklauf zu sprechen. Die Reinigungsbranche zeigt sich aufgrund einer skandalisierenden Berichtserstattung oft eher misstrauisch.

Es haben überwiegend Unternehmen geantwortet, die angaben, über keinen Betriebsrat zu verfügen. Eine Arbeitnehmervertretung scheint in den Reinigungsunternehmen daher insgesamt unterrepräsentiert.

Leider konnten die Unternehmen und Hochschulen nicht paarweise befragt werden. Das hätte eine höhere Aussagekraft, da sich die Aussagen von Unternehmen und Hochschulen auch statistisch einander direkt hätten zuordnen lassen. Dies hätte die Aussagekraft deutlich erhöht.

Unzureichend ist bei dieser Untersuchung die Einbindung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Es ist anzunehmen, dass von den Beschäftigten andere Informationen geliefert werden als von deren Arbeitgebern.

7. Literaturverzeichnis

- BMAS, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011) Evaluation bestehender gesetzlicher Mindestlohnregelungen – Branche: Gebäudereinigung. Verfügbar unter: http://www.bmas.de/-SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/evaluation-mindestlohn-gebaedereinigung.pdf?__blob=publicationFile [02.07.2015]
- Bolte M, Bösl E (2011) Verflüssigung von Arbeit und Zeit. München: Universität der Bundeswehr.
- Bundesagentur für Arbeit (2014) Frauen und Männer am Arbeitsmarkt im Jahr 2014. Verfügbar unter: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Personengruppen/-generische-Publikationen/Frauen-Maenner-Arbeitsmarkt-2014-07.pdf> [30.05.2015].
- Bundesinnungsverband des Gebäudereiniger-Handwerks (2015) Daten und Fakten zum Gebäudereiniger-Handwerk. Verfügbar unter: http://www.die-gebaeuedienstleister.de/-fileadmin/user_upload/Presse/2015/150630_PM_Daten_Fakten.pdf [02.07.2015]
- EFCI, European Federation of Cleaning Industries (2012) The Cleaning Industry in Europe. An EFCI Survey. Edition 2012. Brüssel.
- Exner M, Popp W (2013) Hygienekriterien für den Reinigungsdienst. Hygiene Medizin, 38 (4), 152-157.
- Gather C, Gerhard U, Schroth H, Schürmann L (2005) Vergeben und Vergessen? Gebäudereinigung im Spannungsfeld zwischen kommunalen Diensten und Privatisierung. Hamburg: VSA-Verlag.
- Statistisches Bundesamt (2013) Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Wallmeier M (2014) Motivationsfaktoren in der Reinigungsbranche: Analyse der Beweggründe von Reinigungskräften längerfristig einem Unternehmen treu zu bleiben. In Eigenstetter M, Kunz T, Portuné R, Trimpop R(Hg.). Psychologie der Arbeitssicherheit und Gesundheit. 18. Workshop. Psychologie der gesunden Arbeit (S. 271-274). Kröning: Asanger.
- Wanger S (2015) Traditionelle Erwerbs- und Arbeitszeitmuster sind nach wie vor verbreitet. IAB-Kurzbericht 04/2015, Nürnberg.