



CCMI/174

Vergabe öffentlicher Aufträge für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen

STELLUNGNAHME

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Vergabe öffentlicher Aufträge im Interesse der Wertschöpfung und angemessener
Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen
(Initiativstellungnahme)**

Berichterstatter: **Diego DUTTO**
Ko-Berichterstatter: **Nicola KONSTANTINOU**

Beschluss des Plenums	18. Februar 2020
Rechtsgrundlage	Art. 32 Abs. 2 der Geschäftsordnung Initiativstellungnahme
Zuständiges Arbeitsorgan	Beratende Kommission für den industriellen Wandel (CCMI)
Annahme in der CCMI	02/09/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	18/09/2020
Plenartagung Nr.	554
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	192/7/18

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen unterstützenden Instrumente entwickeln, um die Nutzung der strategischen öffentlichen Auftragsvergabe und damit die systematische Anwendung nachhaltiger, transparenter, ehrgeiziger und durchsetzbarer strategischer Kriterien zu fördern, durch die höhere Sozial- und Qualitätsstandards bei der Vergabe öffentlicher Aufträge erreicht werden können.
- 1.2 Um sicherzustellen, dass bei Reinigungsdienstleistungen das Augenmerk auf der Qualität und nicht dem Preis liegt, muss der Grundsatz der Transparenz sowohl für den Auftraggeber als auch für den Auftragnehmer gelten. Im Vertrag müssen Spezifikationen definiert und aufgeschlüsselt werden, einschließlich Häufigkeit, Zeitpunkt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie finanzieller Kosten der Reinigung.¹ Die Bewertung der Anwendung dieser Kriterien während der gesamten Vertragsdauer ist entscheidend für die Beurteilung der Qualität der erbrachten Reinigungsleistungen.
- 1.3 Wie die Kommission in ihrer Empfehlung vom 3.10.2017 gefordert hat, sollten die Sozialpartner an der Schulung und Professionalisierung öffentlicher Auftraggeber beteiligt werden.²
- 1.4 Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten die Initiative ergreifen, um nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen und die Beschäftigungsbedingungen in der Reinigungsbranche weiter zu verbessern. Eine verstärkte Regulierung und strengere Durchsetzungsmechanismen wie Lohnkriterien und sowie Branchentarifverhandlungen können zu einem fairen Wettbewerb, höheren Sozialstandards und hochwertigen Arbeitsplätzen beitragen.
- 1.5 Der EWSA fordert die Kommission, das Europäische Parlament, die Mitgliedstaaten sowie die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften auf, in allen öffentlichen Aufträgen zu bestimmen, dass die Reinigung nach Möglichkeit am Tage zu erfolgen hat („Tagesreinigung“).
- 1.6 Ein fairer Wettbewerb kann erreicht werden, indem der Schwerpunkt auf Qualitätsaspekte gelegt wird sowie die Rechtsprechung des EuGH und die nationalen Vorschriften über die Möglichkeit, die Einhaltung von Tarifverträgen zu einer Bedingung für die Vergabe öffentlicher Aufträge zu machen, geachtet werden. Die Mitgliedstaaten sollten zusammen mit den Sozialpartnern und entsprechend der nationalen Praxis den Abdeckungsgrad von Tarifverträgen in der nationalen Reinigungsindustrie auf Branchenebene fördern und sicherstellen, dass diese Verträge durchgesetzt werden.
- 1.7 Die meisten Arbeitskräfte in der Branche sind Frauen und Drittstaatsangehörige. Sie können deshalb unmittelbar von der Beschaffungspolitik öffentlicher Verwaltungen betroffen sein. Der EWSA ist mithin der Ansicht, dass neben Tarifverträgen zusätzliche Garantien entwickelt

¹ <http://www.europecleaningjournal.com/magazine/articles/latest-news/managing-quality-in-german-contract-cleaning>.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=DE>.

werden sollten, um die Grundsätze der Nichtdiskriminierung und der Gleichbehandlung von Arbeitnehmern aufrechtzuerhalten. Der EWSA schlägt vor, zusätzliche Punkte in die Vergabekriterien von Ausschreibungen aufzunehmen, durch die Formen der Integration belohnt werden, wie z. B. spezielle Schulungen, die Unterstützung von Familien, etwa die Betreuung Minderjähriger nach der Schule, und andere Formen des Engagements von Unternehmen mit sozialem Inhalt.

- 1.8 Der EWSA empfiehlt, bei der Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien von 2014 die Kosten für obligatorische Sicherheits- und Ausbildungsmaßnahmen außerhalb des Preiswettbewerbs als nicht komprimierbaren und nachprüfbaren Bestandteil der Kostenaufschlüsselung des Angebots zu definieren.
- 1.9 Der EWSA empfiehlt, die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien, der Arbeitnehmerrechte und der allgemein geltenden Tarifverträge (wobei der Auftraggeber, der Hauptauftragnehmer und die Unterauftragnehmer jeweils für ihren unmittelbaren Vertragspartner verantwortlich sind) in der gesamten Kette der Unterauftragsvergabe und während der gesamten Ausführung der Verträge vorzuschreiben.
- 1.10 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf – falls sie dies nicht schon tun –, bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen in der Reinigungsindustrie auf alle gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf Aspekte der Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie auf soziale, umweltbezogene und Nachhaltigkeitsaspekte besonders zu achten und ihre Einhaltung wirksam zu überprüfen.
- 1.11 In Bezug auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, der öffentlichen Auftraggeber und der Kommission gemäß Artikel 83-85 der Richtlinie 2014/24 fordert der EWSA alle diese öffentlichen Instanzen dazu auf, die entsprechenden Daten umgehend zur Verfügung zu stellen und so insbesondere zu gewährleisten, dass die Zuschlagskriterien und ihre relative Gewichtung für Reinigungsaufträge bekannt sind. Die Kommission wird aufgefordert, Folgeprojekte und Forschungsarbeiten der Sozialpartner der Branche zu Fragen der Vergabe öffentlicher Aufträge für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen finanziell zu unterstützen.
- 1.12 Die Kommission sollte den legislativen Rahmen und die Verhandlungskapazität der Sozialpartner auf nationaler Ebene stärken, u. a. durch die Zuweisung von Mitteln für Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau insbesondere in südost-, mittel- und osteuropäischen Ländern.³
- 1.13 Der EWSA empfiehlt, die Mitgliedstaaten im Rahmen der Überarbeitung der europäischen Vergaberichtlinien von 2014 bei arbeitsintensiven Dienstleistungen (wie Reinigungsdiensten) in den EU-Vergaberichtlinien dazu **aufzufordern oder zu verpflichten**, das Kriterium des niedrigsten Preises bei der Auswahl der Angebote auszuschließen, eine Obergrenze von 30 % für die für den Preis zu vergebenden Punkte im Verhältnis zu den für die Qualität zu vergebenden Punkten festzulegen und durch geeignete Sozialklauseln die Stabilität der

³ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2019/representativeness-of-the-european-social-partner-organisations-industrial-cleaning-sector#tab-01>.

Beschäftigungsverhältnisse des im Rahmen des Auftrags beschäftigten Personals zu gewährleisten, wobei die Richtlinie Nr. 2001/23/EG vom 12. März 2001 („TUPE-Regelung“) im Einklang mit ihrer Auslegung in der EU-Rechtsprechung, die Arbeitsregelungen des Unternehmens sowie Tarifverträge zu beachten sind.

- 1.14 Der EWSA fordert die Auftraggeber auf, eigene Kostenschätzungen für Reinigungsdienstleistungen zu verwenden, wozu sie sich auf spezielle branchenspezifische Instrumente wie den Leitfaden „Selecting Best Value“ und einzelstaatliche Beispiele für eine angemessene Beurteilung des Marktes stützen können, sowie einen Teil davon für vorbehaltene Aufträge gemäß Artikel 20 der Richtlinie (EU) 2014/24 und gemäß den nationalen Vergabevorschriften der Mitgliedstaaten zur Umsetzung dieser Richtlinie vorzusehen.
- 1.15 Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu ermutigen, ein Akkreditierungsverfahren oder Qualifikationssystem für Auftragnehmer ins Leben zu rufen, die für öffentliche Reinigungsaufträge in Betracht kommen möchten. Dieses Verfahren sollte von einem Bewertungsausschuss überwacht werden, dem unterschiedliche Interessenträger angehören, darunter Gewerkschaften und ein Vertreter der Auftragnehmer aus der Branche.
- 1.16 Da nach wie vor das Risiko einer Infektion mit COVID-19 oder einer ähnlichen Krankheit besteht, müssen Arbeitnehmer und die Bevölkerung insgesamt geschützt werden. Der EWSA empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten, mit Hilfe der Sozialpartner verbindliche Protokolle über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zu erstellen.
- 1.17 Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten außerdem dazu auf, Maßnahmen zu ergreifen und mit den Sozialpartnern zusammenzuarbeiten, um praktische Übergangslösungen für eine rasche Rückkehr zu fairen und qualitätsorientierten Vergabeverfahren zu erörtern.
- 1.18 Angesichts der COVID-19-Krise empfiehlt der EWSA den Mitgliedstaaten, die Ausbildung und Professionalisierung des Reinigungspersonals voranzutreiben. Es sollten Finanzmittel bereitgestellt werden, damit öffentliche Stellen und auftraggebende Unternehmen in Ausbildung und Kompetenzen investieren können. Die berufliche Qualifizierung der für Reinigungs- und Hygienesdienstleistungen eingesetzten Arbeitnehmer sollte gefördert werden, um die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass benachteiligte Personen ihre Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern können.
- 1.19 Der EWSA spricht sich dafür aus, dass die EU-Institutionen, die Mitgliedstaaten und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Auftragsvergabe für Reinigungsdienstleistungen einen umfassenden Ansatz verfolgen. Im Rahmen eines solchen Ansatzes dürfen Umwelterwägungen und Arbeitsbedingungen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern sozialer Zusammenhalt, Arbeitsstandards, die Gleichstellung der Geschlechter und die im Grünen Deal der Kommission vorgeschlagenen Umweltziele müssen gleichermaßen vorangetrieben werden.

2. **Allgemeine Bemerkungen**

- 2.1 Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen Empfehlungen für die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung guter Arbeitsplätze und angemessener Arbeitsbedingungen in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen.
- 2.2 Viele dieser Empfehlungen sind von allgemeiner Tragweite und können in allen Wirtschaftszweigen umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für arbeitsintensive Dienstleistungsbranchen wie Sicherheitsdienste und Catering.

3. **Hintergrund und Kontext**

- 3.1 Jedes Jahr geben über 250 000 öffentliche Stellen in der EU rund 14 % des BIP (ca. 2 Billionen Euro pro Jahr) für die Beschaffung von Dienstleistungen, Bauleistungen und Lieferungen aus.⁴ Dienstleistungen wie Gebäudereinigung machen den größten Teil der öffentlichen Auftragsvergabe aus. Im Jahr 2017 belief sich der Zuschlagswert für Dienstleistungen auf 250 Milliarden Euro.⁵
- 3.2 Das öffentliche Auftragswesen kann Investitionen in die Realwirtschaft fördern, hochwertige Arbeitsplätze sichern und schaffen sowie Inklusion und bessere Bedingungen für Menschen mit Behinderungen und benachteiligte Menschen sowie Zuwanderer fördern.⁶ Es kann zudem die Nachfrage nach innovativen Produkten ankurbeln, industriepolitische Ziele verfolgen und die Umstellung auf eine ressourcen- und energieeffiziente Kreislaufwirtschaft fördern.⁷
- 3.3 Unter Bezugnahme auf die EU-Vergaberichtlinie 2014/24 sollten bei der Anwendung des Kriteriums des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ sämtliche in Ziffer 3.2 genannten strategischen Kriterien berücksichtigt werden. Da die Vorschriften nach wie vor unscharf sind, wird die Mehrzahl der öffentlichen Aufträge weiterhin an den Bieter mit dem niedrigsten Angebot vergeben, manchmal sogar an den Bieter mit einem ungewöhnlich niedrigen Angebot.⁸
- 3.4 Die Richtlinien über die öffentliche Auftragsvergabe werden nicht voll ausgeschöpft und in den Mitgliedstaaten unterschiedlich angewendet. Folglich muss eine öffentliche Stelle über ihre Prioritäten entscheiden.⁹
- 3.5 Dabei handelt es sich in erster Linie um eine politische und in zweiter Linie um eine technische Angelegenheit. Die Frage, welche Dienstleistungen beschafft werden sollen und welche Zuschlagskriterien mit welcher relativen Gewichtung anzuwenden sind, ist Teil der politischen

4 https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_de.

5 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf), S. 14.

6 https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers/social-procurement_de.

7 Die Kommission stellt eine Reihe von Instrumenten zur Unterstützung öffentlicher Auftraggeber zur Verfügung, u. a. im Bereich der sozial verantwortlichen Auftragsvergabe; all diese Aspekte sollten Berücksichtigung finden: https://ec.europa.eu/info/policies/public-procurement/support-tools-public-buyers_de.

8 Dies ist Gegenstand von Artikel 69 der EU-Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe aus dem Jahr 2014.

9 Jeremy Prassl, *The Future of EU Labour Law*.

Entscheidungsfindung. Auf den entsprechenden Entscheidungen beruhen die Rahmenbedingungen und grundlegenden Parameter für das Vergabeverfahren. Die Nichtbeachtung der Arbeitnehmer-, Umwelt- und Sozialrechte würde zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führen.

4. Die COVID-19-Krise, die Reinigungsdienstleistungsbranche und die öffentliche Auftragsvergabe

4.1 Die COVID-19-Pandemie hat den grundlegenden Wert der Arbeit von Reinigungskräften als öffentliches Gemeingut unterstrichen. Die Unternehmen, die den Zuschlag erhalten, müssen Anforderungen in puncto Qualifikation, Effizienz und Spezialisierung erfüllen. In ihrer gemeinsamen Erklärung vom 22.4.2020 heben die EU-Sozialpartner EFCI und UNI Europa die entscheidende Rolle der Reinigungsbranche und ihrer Arbeitskräfte bei der Verhinderung der Ausbreitung des Virus hervor.¹⁰

4.2 2018 gab es in der EU 4,11 Millionen Reinigungskräfte, die in 283 506 Unternehmen tätig waren. Seit Mitte der 2010er Jahre ist ein stetiger Anstieg des Umsatzes zu verzeichnen. Gleichzeitig belief sich der Umsatz pro Unternehmen im Jahr 2017 auf 393 000 Euro, und der durchschnittliche Umsatz je Beschäftigtem betrug laut EFCI fast 30 000 Euro. Der Umsatz je Beschäftigtem beläuft sich auf 27 400 EUR, und der durchschnittliche Jahreslohn eines Arbeitnehmers liegt bei 12 200 EUR. In der europäischen Reinigungsbranche arbeitet ein Großteil der Beschäftigten in Teilzeit. Außerdem liegen die Gewinnspannen der Unternehmen in einem arbeitsintensiven Sektor wie diesem nicht über 3 %. Zusätzliche Ausgaben entstanden den auftragnehmenden Unternehmen aufgrund der COVID-19-Pandemie, die zum Schutz sowohl der Kunden als auch ihrer eigenen Arbeitnehmer nötig wurden. Besonders hoch ist hier der Anteil der Teilzeitbeschäftigten, Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund. Der Anteil der weiblichen Beschäftigten liegt stets bei über 50 % (außer in Dänemark), wobei er in Litauen, Luxemburg, Portugal und dem Vereinigten Königreich besonders hoch ist und bei über 80 % liegt.¹¹ EU-weit sind 30 % der Reinigungskräfte Zuwanderer (60 % in Belgien).

4.3 Zugangsbarrieren zum Markt für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen sind kaum oder gar nicht vorhanden. Reinigungsdienstleistungen sind arbeitsintensiv, wobei sich die Arbeitskosten auf fast 80 % der Einnahmen der Unternehmen belaufen und die Margen für Reinigungsunternehmen sehr gering sind. So führt die Kaufentscheidung der Kunden, seien es öffentliche oder private, zu einem Preisdruck, der die Sozialstandards und die Würde der Arbeit von Reinigungskräften untergräbt.

4.4 Während und nach der COVID-19-Krise können Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen nur dann für Wertschöpfung und hohe Standards für gute Arbeitsplätze sorgen, wenn die Reinigungskräfte ausreichend qualifiziert sind und über die richtige technische Ausrüstung verfügen und die Rechte und Pflichten von Arbeitgebern und

¹⁰ Gemeinsame Erklärung zu den Auswirkungen von COVID-19 auf den Sektor der Industriereinigung und Gebäudedienste und zu den notwendigen Maßnahmen zum Schutz dieses Sektors: <https://www.uni-europa.org/2020/04/22/joint-statement-on-the-covid-19-impact-to-the-industrial-cleaning-and-facility-services-sector-and-the-necessary-measures-to-protect-it/>.

¹¹ Eurofund (2019), Representativeness Study for the Industrial Cleaning Sector, S. 19: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19012en.pdf.

Arbeitnehmern klar definiert sind. Dies könnte es erforderlich machen, dass die öffentlichen Stellen einen höheren Preis für Reinigungsdienstleistungen zahlen. Aufgrund der Einstellung der Tätigkeiten während der COVID-19-Krise sahen sich viele Anbieter von Unternehmensdienstleistungen mit gravierenden Liquiditätsproblemen und höheren Kosten für die Umsetzung der zum Schutz von Arbeitnehmern und Kunden erforderlichen Gesundheits- und Sicherheitsmaßnahmen konfrontiert. Diese finanziellen Probleme werden durch schlechte Vergabepraktiken von öffentlichen und privaten Auftraggebern noch verschärft. Um die Unternehmen dabei zu unterstützen, weiterhin die Gesundheit und Sicherheit ihrer Reinigungskräfte zu gewährleisten und die Qualität ihrer Beschäftigungsbedingungen zu erhalten und zu verbessern, fordert der EWSA öffentliche und private Auftraggeber zu einer raschen Rückkehr zu einer effizienten öffentlichen Auftragsvergabe, fairen Vergabepraktiken und einer stärkeren Berücksichtigung von Qualitätskriterien auf.¹² Reinigungskräfte arbeiten häufig unter gefährlichen und risikoreichen Bedingungen, die ihre eigene Gesundheit gefährden können.¹³ Obwohl es einige Arbeitnehmer vorziehen, in Teilzeit zu arbeiten, möchten andere länger oder in Vollzeit arbeiten. Mitunter kann es jedoch für Arbeitgeber schwierig sein, Vollzeitverträge anzubieten. Obwohl sich die Sozialpartner der EU dafür einsetzen, dass Reinigungsarbeiten am Tage durchgeführt werden („Tagesreinigung“), arbeiten Reinigungskräfte zudem oft nachts und alleine. Das liegt häufig an den Anforderungen des Kunden. Solche Beschäftigungspraktiken tragen dazu bei, dass die Arbeit von Reinigungskräften nach wie vor unsichtbar¹⁴, unterbewertet und nicht anerkannt¹⁵ ist. Leider gibt es in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Null-Stunden-Verträge. Öffentliche Stellen tragen insofern eine Verantwortung, als sie den Auftrag weiterhin verwalten und überwachen sowie die Qualität beurteilen. Ziel sollten mehr Möglichkeiten für die Arbeitskräfte sein, am Tage, in einer einzigen Schicht und auf Vollzeitbasis zu arbeiten, um so ihre Lebensqualität zu verbessern.

4.5 Die Verwendung des niedrigsten Preises als einziges Zuschlagskriterium bei öffentlichen Aufträgen untergräbt die Erbringung hochwertiger Dienstleistungen und trägt zur Verschlechterung der Arbeitsbedingungen und zur Verringerung der Reinigungsqualität und des Reinigungsaufwands bei.¹⁶ Reinigen ist eine komplexe und nicht leicht zu quantifizierende Tätigkeit, weshalb sich die Qualität nur schwer bewerten lässt, sowohl im Verlauf der Arbeit als auch danach. Deshalb ist es wichtig, die Qualität am Ergebnis und während des gesamten Lebenszyklus und nicht an der Tätigkeit an sich festzumachen.

4.6 Der Ausdruck „niedrigster Preis“ ist zwar aus dem Wortlaut der Richtlinie 2014/24 verschwunden, aber der Zuschlag „allein nach dem Preis“ ist erlaubt (Artikel 67 Absatz 2 letzter Unterabsatz). Dies bedeutet, dass einige öffentliche Auftraggeber weiterhin Aufträge an das niedrigste Angebot vergeben, manchmal sogar an ein „ungewöhnlich niedriges Angebot“.

12 http://servicealliance.eu/wp-content/uploads/2020/05/EBSA-Statement_Contracting-recommendations-during-COVID_13-5-2020.pdf.

13 Bergfeld, Mark (2020) *The Insanity of Making Sick People work*, Jacobin Magazine: <https://jacobinmag.com/2020/03/coronavirus-workers-rights-health-care-cleaners-gig-economy>.

14 Bergfeld, Mark und Ylitalo, Jaana; *Putting Europe's invisible precariat in the spotlight*, Social Europe, 18. April 2019, <https://www.socialeurope.eu/europes-invisible-precariat>.

15 *When Creativity Meets Value Creation. A Case Study on Daytime Cleaning: Volume VIII: Ergonomics and Human Factors in Manufacturing, Agriculture, Building and Construction, Sustainable Development and Mining.*

16 *Evidence from Public Administration Review*, Bd. 79, Ausg. 2, S. 193-202.

Länder, die das Kriterium des „wirtschaftlich günstigsten Angebots“ für arbeitsintensive Dienstleistungen anwenden wollen, müssen einen Schritt weiter gehen und die Verwaltungen zu einer effektiven Nutzung dieses Kriteriums anhalten, indem sie eine Obergrenze für die Gewichtung des Preises festlegen und Formeln verwenden, die die Preisdifferenzen zwischen den Angeboten nicht überhöhen. Zu diesem Zweck sind Schulungen zur Professionalisierung der Beamten erforderlich, die für Ausschreibungen zuständig sind. Darüber hinaus sollten bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinien verbindliche Vorschriften eingeführt werden für a) die Ermittlung möglicher ungewöhnlich niedriger Angebote, indem eine Differenz von 20 % zum nächstniedrigen Angebot festgelegt wird, bei der eine obligatorische Prüfung stattfindet, b) eine gründliche Prüfung, ob der Bieter objektive und plausible Gründe für sein niedriges Angebot hat, und c) den Ausschluss solcher Angebote, wenn der Bieter keine solchen Gründe angegeben hat.

- 4.7 Somit bietet die Krise den Reinigungsunternehmen und ihren Arbeitnehmern die Gelegenheit, der Öffentlichkeit und insbesondere ihren unmittelbaren Kunden den Wert und die grundlegende Bedeutung von Reinigungsarbeiten zu verdeutlichen. Der Leitfaden „Selecting Best Value“¹⁷, den die Sozialpartner der EU-Reinigungsbranche 2017 erstellt haben, kann öffentliche und private Organisationen, die Aufträge für Reinigungsdienstleistungen vergeben, dabei unterstützen, sich für das Angebot mit dem „besten Wert“ zu entscheiden. Ähnliche Instrumente wurden von einigen nationalen Sozialpartnern entwickelt.
- 4.8 Durch die Digitalisierung entstehen für gering qualifizierte Arbeitnehmer in dieser Branche neue Chancen und neue Herausforderungen. Die EU-Sozialpartner sind der Ansicht, dass Technologien eingesetzt werden können, um dem Wert der Arbeit der Reinigungskräfte und der Bedeutung der Reinigung im Allgemeinen mehr Anerkennung sowie einen Mehrwert für die Abnehmer von Reinigungsdienstleistungen zu schaffen.¹⁸ Das EFCI-Projekt „SK-Clean“ soll den sich wandelnden Qualifikationsbedarf der Branche erfassen und ein Instrument für eine stärkere Professionalisierung der Reinigungskräfte werden.¹⁹
- 4.9 Der neue Kontext, der durch die COVID-19-Pandemie entstanden ist, erfordert es, dass die zuständigen Behörden für die Verbreitung von Informationen über die Verwendung persönlicher Schutzausrüstung (PSA) sowie die Bereitstellung geeigneter PSA zum Schutz von Arbeitnehmern und Dritten sorgen. Unternehmen müssen finanziell unterstützt werden, damit sie die steigenden Zusatzkosten für organisatorische Maßnahmen, Risikobewertungen, Analysen und die Verteilung von PSA an die Arbeitnehmer tragen können.²⁰ Unterdessen sind Investitionen der Unternehmen, die Aufträge erhalten, von grundlegender Bedeutung, damit sie

17 <http://www.cleaningbestvalue.eu/>.

18 Siehe folgende Dokumente der EFCI: <https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/02/Digital-transition-in-cleaning-industry-in-FR.pdf>
https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf
& https://www.efci.eu/wp-content/uploads/2019/10/2019-10-29_Joint-statement-on-digitalisation-EFCI-UNI-Europa-29.10.2019.pdf.

19 SK-Clean Project.

20 Gemeinsame Erklärung von UNI und CoESS: <https://www.uni-europa.org/2020/05/08/private-security-joint-declaration-ensuring-business-continuity-and-protection-of-workers-in-the-covid-19-pandemic/>.

ihren Kunden Reinigungslösungen anbieten können, die innovativ und effektiver sind, weil sie auf chemisch-biologischer Forschung basieren.

5. Öffentliche Auftragsvergabe und Grüner Deal

- 5.1 Im Grünen Deal wird vorgeschlagen, dass die öffentliche Auftragsvergabe genutzt werden kann, um die CO₂-Emissionen zu verringern. Es bedarf jedoch eines umfassenden Ansatzes.
- 5.2 Die Reinigungsbranche kann durch Produkte mit Umweltzeichen für umweltfreundliche Reinigungsmittel, Seifen, Toilettenpapiere und Papierhandtücher und durch eine sorgfältige Abfalltrennung zur Umstellung auf eine grüne, kreislauforientierte Wirtschaft beitragen. Dies ist auch das Ziel der Umweltzeichen für Reinigungsdienste²¹ und Reinigungsprodukte²², auch wenn ihre Effizienz in der Praxis nicht ersichtlich ist. Wenn der Kunde die Verwendung umweltfreundlicher Produkte und Verfahren nicht akzeptiert, kann dies Kostensteigerungen verursachen, die den Druck auf alle Kostenelemente erhöhen. Dies könnte auch eine Verschlechterung der sozialen Bedingungen, der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes mit sich bringen. Darüber hinaus kann all dies auch dazu führen, dass es für KMU schwieriger wird, an öffentliche Aufträge zu kommen.²³ Deshalb ist ein umfassender Ansatz für die Vergabe öffentlicher Aufträge erforderlich.
- 5.3 Untersuchungen deuten darauf hin, dass die Umweltkriterien zu schwach sind, um die Dienstleister tatsächlich zu entsprechenden Änderungen zu motivieren.²⁴ Private Dienstleistungsunternehmen, die sich für den Umweltschutz engagieren, können ihr ganzes Potenzial gar nicht ausspielen, wenn die Auftraggeber nicht willens sind, die zusätzlichen Kosten zu tragen. Erforderlich ist daher eine stärkere Professionalisierung der Abnehmer.

6. Soziale und Qualitätserwägungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe

- 6.1 In Artikel 18 Absatz 2 der Richtlinie 2014/24 heißt es: „Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsteilnehmer bei der Ausführung öffentlicher Aufträge die geltenden umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Verpflichtungen einhalten, die durch Rechtsvorschriften der Union, einzelstaatliche Rechtsvorschriften, Tarifverträge oder die in Anhang X aufgeführten internationalen umwelt-, sozial- und arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt sind.“
- 6.2 Im Leitfaden der Kommission zur sozialorientierten Beschaffung vom Oktober 2010 findet sich eine Reihe sozialer Erwägungen für öffentliche Auftraggeber, z. B. das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit, Arbeitsschutzanforderungen, Mindestlohn- und Sozialversicherungsvorschriften

21 https://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/Cleaning_Services_Factsheet_Final.pdf und <http://www.ecolabelindex.com/ecolabel/cleaning-industry-management-standard-cims>.

22 http://www.ecolabelindex.com/ecolabels/?st=category_cleaning.

23 Sofia Lundberg und Per-Olov Marklund (2016): *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

24 Sofia Lundberg und Per-Olov Marklund (2016): *Influence of Green Public Procurement on Bids and Prices*, <https://www.nhh.no/globalassets/departments/business-and-management-science/seminars/2016-spring/120516.pdf>.

sowie allgemein Normen für angemessene Arbeitsbedingungen.²⁵ Da es sich hierbei um gesetzliche Verpflichtungen handelt, müssen sie ungeachtet dessen, ob sie in den Auftragsausführungsbestimmungen erwähnt werden oder nicht, eingehalten werden.

- 6.3 Nach dem Erwägungsgrund 98 der Richtlinie 24/14 können die Bedingungen für die Ausführung des Auftrags auch dazu dienen, die Durchführung von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz und zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu erleichtern.
- 6.4 Um zu vermeiden, dass die Arbeitskosten zum wichtigsten Wettbewerbsfaktor zwischen den Bietern werden, müssen sich alle Bieter (einschließlich der Unterauftragnehmer) an die lokalen Mindeststandards für Arbeitskosten und Standardklauseln in öffentlichen Aufträgen halten, die gesetzlich oder durch verbindliche und allgemein anzuwendende Tarifverträge festgelegt sind. Durch verbindliche und allgemein anzuwendende Branchentarifverträge können gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet werden.
- 6.5 Instrumente wie der Best-Value-Leitfaden leisten zwar einen bemerkenswerten Beitrag zur Linderung der Erwerbsarmut und zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts in den EU-Mitgliedstaaten. Sie stärken aber weder die Sozialpartner der einzelnen Branchen noch deren Fähigkeit, verbindliche branchenspezifische Tarifverhandlungssysteme einzurichten. Die Mitgliedstaaten, die hierfür zuständig sind, müssen die Vorschriften über die Durchführung von Tarifverhandlungen im Bereich der Auftragsvergabe verschärfen.
- 6.6 Öffentliche Einrichtungen wie Kindergärten, Schulen, Pflegeheime und Krankenhäuser sind zu Marken geworden und konkurrieren mit anderen Einrichtungen um Kunden. In diesem Wettbewerb sind „Sauberkeit“ und Qualität der Reinigungsarbeiten daher ein Unterscheidungsmerkmal, das unmittelbar zur Benutzerzufriedenheit und Wettbewerbsfähigkeit beiträgt.
- 6.7 Die mangelnde Berücksichtigung von Qualitäts- und Sozialaspekten bei der öffentlichen Auftragsgabe wirkt sich aufgrund der Fluktuation der Arbeitskräfte negativ aus, was einen dreifachen Verlust (für Arbeitgeber, Kunden und Arbeitnehmer) bedeutet.²⁶

²⁵ *Sozialorientierte Beschaffung* (Fußnote 43) S. 47.

²⁶ Market Exposure and the Labour Process: The Contradictory Dynamics in Managing Subcontracted Services Work. VERWEISE.

6.8 Durch die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung am Arbeitsplatz werden eine höhere Qualität und die Rechte der Arbeitnehmer bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sichergestellt. Berufsbildung, Zertifizierung und offizielle Anerkennung von Qualifikationen tragen zu einem besseren Image der Branche bei. Diese Aspekte würden durch die Anerkennung ihrer Bedeutung im Ausschreibungsverfahren stärker zur Geltung kommen. Gleichzeitig entstünde mehr Klarheit über die Kosten, die sie für die Unternehmen mit sich bringen und die sich sowohl im Preis als auch in den Löhnen angemessen widerspiegeln müssen. Für die Ausbildung der Arbeitskräfte ist das Reinigungsunternehmen verantwortlich; mit der Annahme des niedrigsten Angebots ist das Risiko verbunden, dass die Unternehmen nicht in der Lage sind, in Ausbildung und Sicherheit (oder in Ausrüstung, Innovation und einschlägige Schulungen) mehr zu investieren als gesetzlich vorgeschrieben.

Brüssel, den 18. September 2020

Luca Jahier
Präsident des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

ANHANG
zu der
STELLUNGNAHME
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 1.10

Streichen:

~~Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Durchführung öffentlicher Ausschreibungen in der Reinigungsindustrie allen gesetzlichen und vertraglichen Verpflichtungen in Bezug auf soziale, umweltbezogene und Nachhaltigkeitsaspekte besondere Aufmerksamkeit zu widmen und ihre Einhaltung wirksam zu überprüfen.~~

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 61
Nein-Stimmen: 105
Enthaltungen: 9

Ziffer 2.1

Ändern:

Im Mittelpunkt dieser Stellungnahme stehen Empfehlungen für die Nutzung der öffentlichen Auftragsvergabe zur Förderung guter Arbeitsplätze ~~und angemessener Arbeitsbedingungen~~ in den Bereichen Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen.

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 61
Nein-Stimmen: 107
Enthaltungen: 9

Ziffer 4.3

Ändern:

Zugangsbarrieren zum Markt für Gebäudereinigung und Gebäudedienstleistungen sind kaum oder gar nicht vorhanden. Reinigungsdienstleistungen sind arbeitsintensiv, wobei sich die Arbeitskosten auf fast 80 % der Einnahmen der Unternehmen belaufen und die Margen für Reinigungsunternehmen sehr gering sind. So führt die Kaufentscheidung der Kunden, seien es öffentliche oder private, zu einem Preisdruck, ~~der die Sozialstandards und die Würde der Arbeit von Reinigungskräften untergräbt.~~

Ergebnis der Abstimmung:

Ja-Stimmen: 61
Nein-Stimmen: 108
Enthaltungen: 8
