

Handlungshilfe

Gute Arbeit durch faire Vergabe.

Ein Leitfaden zur Muster Ausschreibung für die Tagesreinigung.



Inhaltsverzeichnis

1	Vorbemerkung	2
1.1	Beschäftigungsformen in der Berliner Gebäudereinigung	3
1.2	Relevanz des öffentlichen Sektors	4
	1.2.1 Das Dilemma der Vergabepaxis	4
1.3	Tagesreinigung als Lösung	5
	1.3.1 Der zusätzliche Tagesdienst	5
	1.3.2 Was ist Tagesreinigung?	6
	1.3.3 Das Label Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit	7
2	Beratungsprozesse – Beispiele aus der Praxis	8
2.1	Tagesreinigung in Schulen eines Bezirks	8
2.2	Tagesreinigung im Rathaus eines Bezirks	9
	2.2.1 Kommunikation	10
	2.2.2 Zwischenbilanz zur Tagesreinigung im Rathaus	10
	2.2.3 Ausblick	11
2.4	Erkenntnisse aus den Beratungsprozessen	13
	2.4.1 Arbeitsbedingungen (nicht) im Fokus	14
3	Die Musterausschreibung als Lösung des Dilemmas	16
3.1	Aufbau der Musterausschreibung	16
3.2	How to handle / Gebrauchsanweisung	17
	3.2.1 Hinweise für Auftraggeber / die Vergabestelle	18
	3.2.2 Arbeitsorganisation	20
	3.2.3 Reinigungsplanung	22
	3.2.4 Reinigungsplanung und Qualifizierung	24
	3.2.5 Qualitätssicherung	26
	3.2.6 Bewertungsmatrix / Konzeptbewertung	28
4	Zum Schluss: Gut Ding will Weile haben	30
	Literatur	31

1. Vorbemerkung

In Berlin arbeiten 46.578¹ Erwerbstätige in der Gebäudereinigung, der überwiegende Teil davon mit rund 80 Prozent in der Unterhaltsreinigung (UHR). Darunter ist die meist tägliche Innenreinigung von Gebäuden jeglicher Art zu verstehen, wie bspw. Büros, Einkaufsmalls oder Supermärkte. Aber auch all die Schulen, Kindertagesstätten, Dienst- und Verwaltungsgebäude in öffentlicher Hand müssen gereinigt werden, damit der Betrieb läuft. Doch wie und wann wird diese wichtige Dienstleistung erbracht? Das Projektteam von Joboption Berlin analysiert die Beschäftigungsbedingungen und zugrunde liegende Strukturen in der Gebäudereinigung. Der *Branchenreport Gebäudereinigung* aus dem Jahr 2017 bietet darüber einen nach wie vor gültigen Überblick (ArbeitGestalten 2017). Im Bericht *Gute Arbeit durch Tagesreinigung* wird der Zusammenhang zwischen Beschäftigungsbedingungen und mangelnder Reinigungsleistung fundiert dargestellt (ArbeitGestalten 2021a).

Immer noch ist die Gebäudeinnenreinigung durch kleine Teilzeiten oder geringfügige Beschäftigung gekennzeichnet sowie durch die hohe Leistungsverdichtung und die Arbeit in den Randzeiten des Tages: Die Reinigungskräfte arbeiten frühmorgens oder spätabends in der Unsichtbarkeit, wenn die Gebäudenutzer:innen in der Regel noch nicht beziehungsweise nicht mehr vor Ort sind. Oder aber sie nehmen für ein höheres Einkommen die zusätzliche Belastung von geteilten Diensten in Kauf und arbeiten eine Früh- und eine Spätschicht.²

Das Team Joboption Berlin möchte diesen Bericht nutzen, um die aktuellen Erkenntnisse und Ergebnisse aus der Projektarbeit darzustellen und hofft, einen weiteren wesentlichen Impuls für eine Reform der aktuellen Praxis bei der Vergabe von Reinigungsleistung setzen zu können.

¹ Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen (WZ 2008). WZ 812 beinhaltet neben der Gebäudereinigung auch die Reinigung von Straßen und Verkehrsmitteln. (Stichtag 30.06.2023)

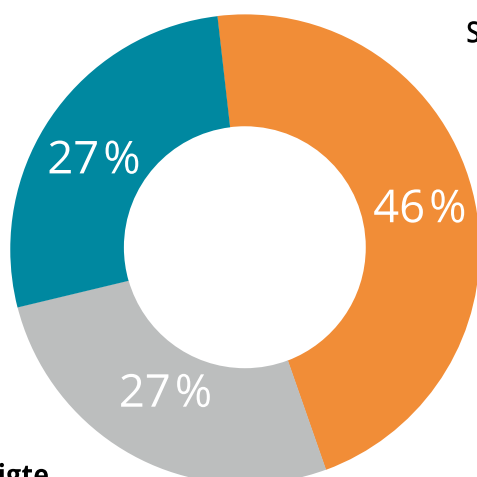
² Mit den geteilten Diensten (auch Splitwork genannt) ist ein höheres Arbeitsvolumen von vielleicht 6 Stunden erreichbar. Dadurch wird die ganze Tagesstruktur der Reinigungskräfte bestimmt, es fallen doppelte (unbezahlte) Wegezeiten an. (Sardadvar 2021)

1.1 Beschäftigungsformen in der Berliner Gebäudereinigung

46.578 Beschäftigte – Teilzeitanteil: 73 %³

**Sozialversicherungs-
pflichtige Vollzeit**

n=12.695



**Sozialversicherungs-
pflichtige Teilzeit**

n=21.487

Geringfügig Beschäftigte

n=12.396

Quelle:
Bundesagentur für Arbeit
(Hrsg.) (2023):
Beschäftigte nach
Wirtschaftszweigen.
Region Berlin,
Stichtag 30.06.2023

Mit der herkömmlichen Form der Arbeitsorganisation lässt sich in der Unterhaltsreinigung trotz allgemeinverbindlichem Tarifvertrag⁴ kein Einkommen generieren, das für den Lebensunterhalt auskömmlich ist. Für viele Reinigungskräfte ist die Arbeit so nicht mehr als ein Zuverdienst, im Branchenvergleich weist die Gebäudereinigung die höchste „Aufstockerquote“⁵ auf. Neben die materielle Prekarität tritt eine rechtliche und eine betriebliche Komponente, die die Beschäftigungsbedingungen in der UHR charakterisieren.⁶ Zudem – und das rundet das Bild ab – stehen die Beschäftigten unter einem extrem hohen Zeitdruck, die Arbeit wird als psychisch und körperlich belastend erlebt: Hetze plus ständige Hebe-, Dreh- und Bückbewegungen machen die Arbeit zum Knochenjob.⁷

³ Die Angaben beziehen sich auf alle Sparten der Gebäudereinigung. Vollzeitstellen sind hauptsächlich in der Glas- und Fassadenreinigung oder Industrieanlagenreinigung anzutreffen, ebenso die ausgebildeten Fachkräfte. Das führt zu einer „statistischen“ Verzerrung: Die Statistik für die ganze Branche weist den Anteil der formal ungelernen Hilfskräfte mit 69 Prozent, den Frauenanteil mit 55 Prozent und den Anteil der Beschäftigten ohne deutschen Pass mit 44 Prozent aus. Die Unterhaltsreinigung ist stark durch „Ungelernte“, weiblich und migrantisch geprägt.

⁴ Der allgemeinverbindliche Tarifvertrag legt in der untersten Lohngruppe, maßgeblich für die UHR, einen Stundenlohn von 13,50 Euro fest. Seit 1. Mai 2024 liegt der Berliner Vergabemindestlohn für neu abgeschlossene Verträge bei 13,69 Euro.

⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2023): Beschäftigte und erwerbstätige Leistungsberechtigte nach Wirtschaftszweigen WZ 2008, September 2023. Für die Reinigungsdienste (81.2) liegt der Anteil einschließlich Straßen- und Industriereinigung bei 11,8 Prozent. Die „Aufstockerquote“ der ausschließlich geringfügig Beschäftigten liegt bei 33,2 Prozent.

⁶ Im Anschluss an eine Definition prekärer Arbeitsbedingungen: Diese drei Dimensionen bleiben unterhalb des Integrationsstandards, der durch das Normalarbeitsverhältnis gesetzt wird (z. B. im Hinblick auf Einkommen – Befristung/Kündigungsschutz – Kollegialität/Mitbestimmung (Mayer-Ahuja 2003)).

⁷ Die Reinigungskraft Frau B. schildert ihre Belastung besonders plastisch: „Gleiche Arbeit, mit weniger Leuten, weniger Stunden. Aber die Sauberkeit muss stimmen. Und wie geht das? Mit Hetzen, Hetzen, Hetzen bis zum geht nicht mehr.“ [...] „Und dann, natürlich, die Rücken sind kaputt, die Beine sind kaputt, die Arme sind kaputt, und wenn man krank ist, dann wird man bestraft.“ (Bose 2020:89 f.)

1.2 Relevanz des öffentlichen Sektors

Die öffentliche Hand ist der größte Auftraggeber für Reinigungsdienstleistungen in Berlin und deckt einen erheblichen Teil des Auftragsvolumens der Reinigungsbranche ab. Aktuelle Schätzungen für den europäischen Markt sehen diesen Anteil bei bis zu 50 Prozent.⁸ Allein für die Schulen der Bezirke und des Landes Berlin liegen die Kosten für die Unterhaltsreinigung inklusive der Tagesdienste im Jahr 2023 bei rund 95 Millionen Euro.⁹

Damit kommt der öffentlichen Auftragsvergabe eine wachsende Verantwortung für die Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung zu. Politische Diskussionen um den Zusammenhang von öffentlichem Auftrag und Verantwortung für Arbeitsbedingungen haben in den letzten Jahren deutlich an Fahrt gewonnen.¹⁰ In einigen Bundesländern, unter anderem Berlin, wurden Tarifreuegesetze für öffentliche Aufträge verabschiedet. Doch aufgrund der verbreiteten kleinen Teilzeiten bzw. Minijobs entkommen die Beschäftigten dem Armutsrisiko durch dieses Instrument nicht.

1.2.1 Das Dilemma der Vergabepaxis

Die Vergabepaxis für Reinigungsdienstleistungen der Berliner Bezirke und des Landes hat sich lange Zeit ausschließlich am Preiswettbewerb ausgerichtet: Das „billigste“ Angebot erhielt den Zuschlag. Ein Preisdumping setzte ein, dessen Folgen sich bis heute auswirken. Auch wenn die öffentliche Vergabe über die Berücksichtigung von Leistungswerten oder qualitative Kriterien gegenzusteuern und die Leistungsverdichtung zu begrenzen versucht: Die Unzufriedenheit mit der Reinigungssituation ist generell hoch – besonders in Schulen ist der daraus resultierende Ärger ein Dauerthema; unseriöse Anbieter nutzen die begrenzten Möglichkeiten der Fachabteilungen und Vergabestellen der Verwaltungen zur Qualitätsverbesserung aus. Die überbezirklichen Fachrunden zum Austausch mit den Bezirksverwaltungen im Projekt Joboption Berlin belegen das Dilemma der Fachabteilungen: Die Lücke zwischen der vertraglich vereinbarten und der durch die Reinigungsunternehmen tatsächlich erbrachten Leistung ist häufig sehr groß und kann nur mit erheblichem Aufwand und einem funktionierendem Controlling-System geschlossen werden (ArbeitGestalten 2023a). Für eine Leistungskontrolle anhand verbindlicher Maßstäbe, für die Dokumentation und das Reklamationsmanagement sowie für ein effektives Abmahnwesen fehlen oft die personellen Ressourcen, und aufgrund mangelnder „erfolgversprechender“ Alternativen wird der mühevoll Weg der Vertragskündigung gemieden.

⁸ Siehe Interview mit Lorenzo Mattioli, Präsident des europäischen Arbeitgeberverbands EFCI. Quelle: <https://www.efci.eu/interview-with-lorenzo-mattioli-looking-at-efcis-manifesto/>

⁹ Abgeordnetenhaus Berlin (2023): Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 19/16537 vom 28. August 2023 über Schulreinigung in Berlin. Drucksache 19 / 16 537 sowie Kosten für die Berufsbildenden und zentral verwalteten Schulen des Landes in Abgeordnetenhaus Berlin (2024): Drucksache 19/17984.

¹⁰ Bemühungen zur sozial nachhaltigen Vergabe werden auch von der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Vergabetransformation und der „Nationalen Strategie für Soziale Innovationen und Gemeinwohlorientierte Unternehmen“ verfolgt. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales beschäftigt sich seit dem Jahr 2023 verstärkt mit den Beschäftigungsbedingungen in der Gebäudereinigung. Auf europäischer Ebene führte der sozialpartnerschaftliche Austausch zu einem klaren Plädoyer für eine soziale und faire Vergabe. Auch die weitestgehende Umstellung auf Tagesreinigung wird empfohlen und beworben, dabei konnte auch auf den Erkenntnissen aus dem Berliner Projekt Joboption aufgebaut werden.

1.3 Tagesreinigung als Lösung

Joboption Berlin setzt sich für die Tagesreinigung als Form der Arbeitsorganisation ein, die gleichermaßen die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen und der Reinigungsleistung bewirkt. Dass sie machbar ist, zeigt nicht nur ein Blick nach Norwegen, wo mittlerweile 81 Prozent¹¹ der Reinigungskräfte am Tage arbeiten (Sardadvar/Reiter 2024). In Krankenhäusern und Pflegeheimen, also Einrichtungen mit 24-Stunden-Betrieb, wird sie praktiziert und auch einzelne Unternehmen der Privatwirtschaft – von Supermärkten bis Konzernzentralen – sind inzwischen dazu übergegangen. Besonders hervorzuheben ist die gelungene Umsetzung der Tagesreinigung in einem Schulneubau in Jena (ArbeitGestalten 2022). In Berlin war der Bezirk Treptow-Köpenick Vorreiter und hat die Tagesreinigung in Verwaltungsgebäuden fest etabliert. So wurde in einem überbezirklichen Fachaustausch von den guten Erfahrungen eines Modellprojekts im Jahr 2018 berichtet, das die Grundlage war, um das Modell auszuweiten (ArbeitGestalten 2021a).

1.3.1 Der zusätzliche Tagesdienst

Den Bemühungen um eine Verbesserung der Reinigungssituation in Schulgebäuden durch Tagesreinigung wurde mit breiter Skepsis begegnet. Doch einige Bezirke führten probeweise zusätzlich zur herkömmlichen Unterhaltsreinigung einen Tagesdienst im Umfang von wenigen Stunden ein. Im Zuge der Hygienemaßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie war die Anwesenheit von Reinigungskräften am Tage – in Schul-, Dienst- und Verwaltungsgebäuden – auf einmal kein Ding der Unmöglichkeit mehr, sondern gehörte zum Alltag. Die Bezirksämter verfügten über zusätzliche Haushaltsmittel, mit denen die zweite Toilettenreinigung, die Desinfektion von Oberflächen wie Türklinken und die zweite Reinigung stark frequentierter Eingangsbereiche finanziert wurden. In der Regel umfasste dieser zusätzliche Tagesdienst wenige Stunden, in denen auch Spontanverschmutzungen gleich entfernt wurden. Die sichtbare Tätigkeit und die Anwesenheit der Reinigungskräfte, die ansprechbar waren, führte zu einer höheren Reinigungsqualität, einer gestiegenen Zufriedenheit und einem verbesserten Sicherheitsgefühl der Nutzer:innen. In diesem Sinne war der zusätzliche Tagesdienst eine Erfolgsgeschichte.¹²

Für die Bemühungen um die Tagesreinigung, die in der Breite bessere Beschäftigungsbedingungen schafft, war diese Entwicklung allerdings zweischneidig. Aus den Bezirksämtern hieß es jetzt auf unsere Gesprächsanfragen, aber auch im politischen Diskurs: Tagesreinigung haben wir schon!

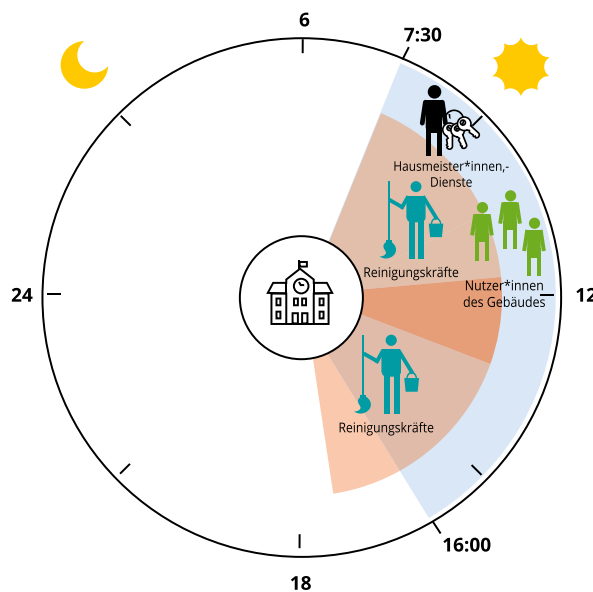
¹¹ Für die Erhebung wird allerdings ein relativ großes Zeitfenster von 6 – 21 Uhr zugrunde gelegt.

¹² Und so wird es auch von Seiten der Senatsverwaltung für Bildung dargestellt. Ehemals sehr kritische Einstellungen zur Tagesreinigung finden keine Erwähnung mehr. Siehe Abgeordnetenhaus Berlin (2023): Antwort auf die schriftliche Anfrage Nr. 19/16537 vom 28. August 2023 über Schulreinigung in Berlin. Drucksache 19 / 16 537.

1.3.2 Was ist Tagesreinigung?

Diese Begriffsverwirrung war der Anlass, einen Prozess zur Definition von Kriterien anzustoßen. Was ist unter Tagesreinigung zu verstehen? Unter dieser Fragestellung wurden in einem sozialpartnerschaftlichen Dialogformat Kriterien der Tagesreinigung diskutiert. Hauptmerkmal zur Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen ist die Festlegung eines Zeitfensters:

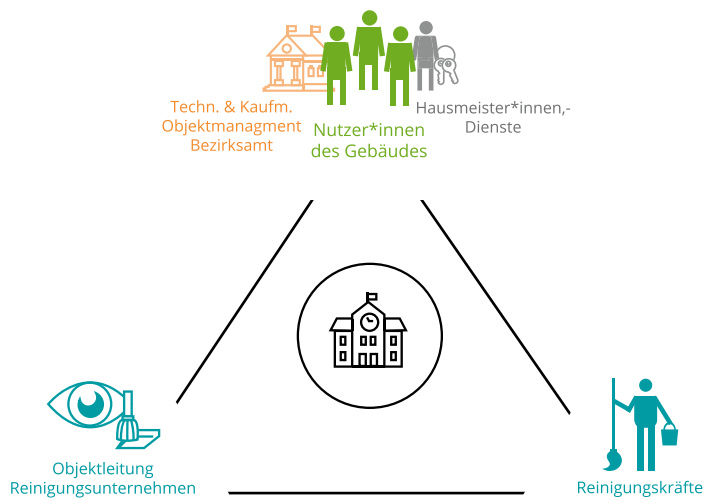
● Das Reinigungsfenster



Die Reinigung soll zwischen **7:30 und 16:00 Uhr** in den üblichen Betriebszeiten stattfinden. Begründete Abweichungen sind möglich, wenn mindestens **60 Prozent der Tagesarbeitszeit** in diesem Zeitfenster liegen. Für die Reinigungskräfte soll ein täglicher Stundenumfang von **mindestens sechs zusammenhängenden Stunden** ermöglicht werden.

Die beteiligten Vertreter:innen von IG BAU, Verwaltung, RAL Gütegemeinschaft GR, Handwerkskammer und Unternehmen der Gebäudereinigung erarbeiteten außerdem einige Anforderungen an die Akteur:innen, die für das Gelingen der Tagesreinigung relevant sind (ArbeitGestalten 2021b)

● Das Dienstleistungsdreieck



Reinigungskräfte brauchen Kenntnisse der deutschen Sprache und müssen zur Kundenkommunikation/-interaktion sowie zur eigenverantwortlichen Entscheidung über Arbeitsabläufe befähigt werden.



Unternehmen sind verantwortlich für die Schulung ihrer Beschäftigten. Neben der Weiterbildung der Reinigungskräfte zu den genannten Fähigkeiten sind auch die Objektleitung und Vorarbeiter:innen auf neue Herausforderungen wie z. B. Konfliktmanagement vorzubereiten. Betriebe schaffen vollzeitnahe oder Vollzeitstellen und etablieren ein betriebliches Gesundheitsmanagement.



Auftraggeber:innen müssen die Gebäudenutzer:innen in die Einführung der Tagesreinigung einbeziehen.

1.3.3 Das Label *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit*

Mit einem zu entwickelnden Label *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit* sollten zwei Ziele verfolgt werden: Zum einen die Definition der Tagesreinigung im Sinne Guter Arbeit in Abgrenzung zu den zusätzlichen Tagesdiensten, zum anderen eine Hilfestellung für die Vergabestellen, denen das Label als Referenz dienen kann. Wenn Unternehmen der Gebäudereinigung die Kriterien nachweislich berücksichtigen, können sie das Label ausweisen und im Vergabeverfahren einsetzen. Öffentliche Gebäude können mit dem Label das Engagement ihrer Nutzer:innen für Gute Arbeit zeigen.

2. Beratungsprozesse – Beispiele aus der Praxis

Das Projektteam von Joboption Berlin bietet Auftraggeber:innen von Reinigungsleistungen Unterstützung bei der Umstellung auf Tagesreinigung an. Aus der Beratungspraxis konnten Erfahrungen gesammelt werden, die im Folgenden beispielhaft beschrieben werden.

2.1 Tagesreinigung in Schulen eines Bezirks

Der Beratungsprozess: 4 Sitzungen im Zeitraum November 2022 bis Mai 2023.

Beteiligte: Stadträt:innen für Facility Management und Schule,
Verwaltungsmitarbeiter:innen der Geschäftsbereiche und Joboption Berlin.

Ziel: Einführung der (ersetzenden) Tagesreinigung in Schulen des Bezirks.

Ergebnis: Aussetzen des Prozesses unter Hinweis auf verschiedene Hindernisse.

Positive Erfahrungen durch ein bezirkliches Pilotprojekt mit zusätzlichem Reinigungsdienst am Tage und die Informationsangebote von Joboption Berlin veranlassten die Bezirksstadträtin für Facility Management dazu, den Prozess einer weiterführenden Umsetzung anzustoßen. In einem Modellprojekt an drei Schulen sollten praktische Erkenntnisse zur Tagesreinigung auf der Grundlage der Label-Kriterien *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit* gewonnen werden: Wie lässt sich unter den besonderen Bedingungen an Schulen die Tagesreinigung umsetzen? Welche Auswirkungen hat sie auf die Zufriedenheit von Lehrer:innen und Schüler:innen mit der Sauberkeit und dem Lernumfeld? Wie zufrieden sind die Reinigungskräfte mit der veränderten Arbeitsorganisation? Und nicht zuletzt: Wie verhalten sich die Kosten im Vergleich zur herkömmlichen UHR?

Im November 2022 nahmen Vertreter:innen des Schulamtes und der Serviceeinheit Facility Management an der Auftaktsitzung teil. Mit dem Ziel, die ersetzende Tagesreinigung (in Abgrenzung zu den zusätzlichen Tagesdiensten) zu realisieren, wurden konkrete Schritte vereinbart, um bis zum nächsten Treffen geeignete Objekte für das Modellprojekt anhand verschiedener Kriterien zu identifizieren. Geprüft werden sollten Schulen, die nicht zusätzlich durch externe Nutzer:innen wie Musikvereine „übernutzt“ seien; in denen die Unzufriedenheit groß ist und qualifizierte Mängelberichte vorliegen sowie die Schulleitung handlungsfähig und kooperativ ist. Für ein Modellprojekt sollten verschiedene Schultypen von Grundschule bis Oberstufe in Betracht gezogen werden, so dass die Erkenntnisse übertragbar sind. Außerdem

wurden angesichts des Laufzeitendes der bestehenden Reinigungsverträge zum neuen Schuljahr bereits Ausschreibungsaspekte wie die Losverteilung oder Möglichkeiten der Umstellung auf Tagesreinigung im laufenden Vertrag diskutiert.

Als der Leiter des Schulamts drei Monate später zu Beginn der zweiten Sitzung das Arbeitsergebnis vortrug, stand fest, dass ein Modellprojekt zur ersetzenden Tagesreinigung von Verwaltungsseite keine Priorität besitzt. Alle Schulen litten infolge gestiegener Schüler:innenzahlen an Raumknappheit und Übernutzung. Weiter wurde argumentiert, dass unter diesen Voraussetzungen eine ersetzende Tagesreinigung ohne Störung des Unterrichts unmöglich sei. Daher, so das Fazit aus dem Schulamt, solle die Situation insgesamt durch einen zusätzlichen Tagesdienst verbessert werden. Aus der Abteilung Facility Management wurde die Absicht erklärt, die laufenden Verträge um ein Jahr zu verlängern, da die Neuausschreibung im Hinblick auf die knappe Zeit nicht zu bewerkstelligen sei.

Beide Geschäftsbereiche vertraten den Ansatz, aus dem Leistungsverzeichnis verschiedene Tätigkeiten, die nicht störend auf den Betrieb wirken, in den Tag zu ziehen. So ließe sich ein höheres Stundenvolumen für einige Reinigungskräfte am Tag durch den geringeren Leistungsumfang an den Randzeiten ohne große Kostensprünge abbilden.

Die Idee eines Modellprojekts, das Beschäftigungsbedingungen und Reinigungsleistung gleichermaßen verbessert, und weitere Erkenntnisse zur Umsetzung liefern kann, kam leider nicht voran.

Sitzung drei und vier fielen zeitlich mit der Wiederholungswahl in Berlin zusammen, die sich bezirklich auf die Besetzung der Geschäftsbereiche auswirkte. Die Diskussion um eine Verlagerung weiterer Tätigkeiten in den Tag blieb von Verwaltungsseite unkonkret. Grundlage dafür, so die Argumentation von Joboption Berlin, müsste ein Abgleich vom Leistungsverzeichnis und der objektspezifischen Raumnutzung sowie der Begebenheiten vor Ort sein. Außerdem ließe sich ohne Gespräch beispielsweise mit den Hausmeister:innen und Schulleitung nicht ermitteln, ob diese Räume am Tag gereinigt werden können. Zur Detailarbeit und einer weiteren Planung kam es leider nicht.

2.2 Tagesreinigung im Rathaus eines Bezirks

Der Beratungsprozess: Mai 2023 bis heute.

Beteiligte: Stadtrat für Facility Management, die Beauftragte für Gute Arbeit und Joboption Berlin.

Ziel: Einführung der Tagesreinigung in einem Objekt als Modellprojekt.

Ergebnis: Umstellung auf Tagesreinigung zum 1. Januar 2024, Evaluation.

In einem ersten Beratungstermin mit dem Bezirksstadtrat für das Facility Management und zwei Mitarbeiter:innen wurden die Labelkriterien für die Tagesreinigung

sowie Projekterkenntnisse zu den Hürden und Faktoren, die das Gelingen begünstigen, erläutert. Der Stadtrat plädierte entschlossen für die Tagesreinigung im Rathaus, um eine Vorbildfunktion für weitere Dienst- und Verwaltungsgebäude einzunehmen und die Arbeitsbedingungen für Reinigungskräfte tatsächlich zu verbessern.

2.2.1 Kommunikation

Joboption Berlin hat dem Bezirksamt für die Einführung der Tagesreinigung ein Kommunikationskonzept zur Verfügung gestellt und betont, dass die frühzeitige Information der Nutzer:innen entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung ist. In dem Kommunikationskonzept werden die Anforderungen an die Gebäudenutzer:innen unter dem Punkt Einbeziehung der Kund:innen aus dem Label *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit* inhaltlich und zeitlich aufgeschlüsselt. Darin kommen drei Säulen zum Tragen: Die **Information der Gebäudenutzer:innen** bezieht diese früh in die Planungen zur Umstellung auf die Tagesreinigung ein. Flyer, die einen Überblick zu den Vorteilen für Reinigungskräfte und einer geänderten Arbeitsorganisation verschaffen, sind hilfreich, sollten aber ergänzt werden um Informationsveranstaltungen zum Austausch und Erwartungsmanagement der Mitarbeiter:innen. Während der Implementierungsphase der Tagesreinigung gilt es, für die Mitarbeiter:innen **Transparenz** bezüglich der vereinbarten Reinigungstätigkeiten und des Revierplans herzustellen. So können die Nutzer:innen sich auf die Integration der Reinigung im Betriebsalltag einstellen. Außerdem sollten die Nutzer:innen wissen, welchen Beschwerdeweg sie im Fall von Mängeln wählen können. Der Kreis des Kommunikationskonzepts schließt sich mit der **Festlegung der Verantwortlichkeiten in einem kleinen Gremium für die Abstimmung und Steuerung**, in dem die Beschwerden oder Veränderungswünsche verhandelt werden.

Ohne diese Maßnahmen können sich aus Missverständnissen Unzufriedenheit und Widerstände gegen die Reinigung am Tage aufbauen.

2.2.2 Zwischenbilanz zur Tagesreinigung im Rathaus

Zum Jahresanfang 2024 wurde die Tagesreinigung im Rathaus eingeführt. Eine erste Evaluation stimmt positiv. So hat sich die Reinigungszufriedenheit bei den Mitarbeiter:innen des Rathauses überwiegend erhöht, nur wenige finden, die Leistung sei gleich geblieben. Die meisten Mitarbeiter:innen wissen, dass das Leistungsverzeichnis für die UHR im ausgelegten Reinigungsbuch einsehbar ist. Dort können auch Beschwerden und Reinigungsmängel notiert werden. Bis auf eine Ausnahme fühlt sich keine:r der Befragten durch die Reinigung am Tage gestört, vielmehr wird begrüßt, die Reinigungskräfte zu sehen. Insgesamt seien die Mängel im Beschwerdebuch deutlich zurückgegangen.

Dass sich die Einführung der Tagesreinigung positiv entwickelt, ist dem Engagement der Beteiligten zu verdanken. Die Mitarbeiter:innen des Rathauses wurden im Voraus einbezogen, eine Veranstaltung zur Tagesreinigung konnte Informationen ver-

mitteln, Erwartungen und Vorstellungen wurden ausgetauscht. Die teilnehmenden Mitarbeiter:innen zeigten sich offen für die Tagesreinigung. Mehrfach wurde begrüßt, dass sich die Arbeitsbedingungen der Reinigungskräfte dadurch verbessern.

Kurz vor der Umstellung auf Tagesreinigung hat der verantwortliche Objektmanager des Bezirksamtes per Mail über die konkreten Änderungen informiert sowie auf das Leistungsverzeichnis und das Reinigungsbuch hingewiesen. Die Objektleiterin des beauftragten Unternehmens hat für die Tagesreinigung Reinigungskräfte ausgesucht, die Ruhe und Kompetenz ausstrahlen. Objektleiterin und Objektmanager stehen in einem guten Austausch und kooperieren miteinander.

Die Beschäftigungsbedingungen der Reinigungskräfte zeichnen hingegen ein zwiespältiges Bild. Die täglich kalkulierten neun Reinigungsstunden teilen sich zwei Reinigungskräfte, die mit vier Stunden arbeitet im Anschluss in einem anderen Objekt. Für die Reinigungskraft mit fünf Stunden im Rathaus ist das Einkommen nicht auskömmlich.

Die Arbeitsorganisation in einem Zeitfenster zwischen 6 und 11 Uhr sieht vor, dass neben Räumen mit Publikumsverkehr wie den Beratungszimmern auch die Büros vor 9 Uhr, dem Arbeitsbeginn der meisten Mitarbeiter:innen, gereinigt werden. Obwohl damit ein „störungsfreier“ Ablauf der Reinigung bezweckt wird, ist die Arbeit an sich sichtbar. Die Reinigungskräfte werden und sind ein Stück weit in den Betriebsalltag integriert, es wird vom respektvollen Umgang berichtet, vom Grüßen und kurzen Unterhaltungen.

Wünschenswert wäre es, den Vergabeprozess, der die Weichen stellt, zu optimieren. Mit der Ausschreibung wurde das Zeitfenster für die Reinigung festgelegt, Qualitätskriterien wurden nicht bewertet, der Zuschlag richtete sich zu 100 Prozent nach dem Preis. Die Informationen zum Label, die Joboption Berlin übermittelt hat, wurden dabei leider nicht berücksichtigt. Auch ein Austausch mit der Fachabteilung und der Vergabestelle über die Kriterien des Labels *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit* oder beispielsweise zu möglichen Anpassungen des Leistungsverzeichnis kam nicht zustande.

2.2.3 Ausblick

Die Tagesreinigung im Rathaus ist für das bezirkliche Facility Management ein Testlauf. In zwei anderen Objekten ist die Umstellung auf Tagesreinigung nach einem Jahr optional. Für die weitere Einführung sollte geprüft werden, wie ein tägliches Arbeitsvolumen einer Reinigungskraft von nicht weniger als sechs Stunden realisiert und die Arbeit zeitlich weiter in den Betriebsalltag integriert werden kann. Die Bereitstellung von Informationen sowie die Kommunikation sind weiter ausbaufähig, um die Nutzer:innen mehr einzubeziehen. So gibt es beispielsweise Missverständnisse hinsichtlich der Reinigung der Teeküchen: Die Reinigung der Oberflächen in den Teeküchen ist Teil des Leistungsverzeichnis, das Einräumen der Spülmaschine aber nicht. Eine verbesserte Kommunikation darüber, aber auch eine Anpassung des Leistungsverzeichnis könnten hilfreich sein, das „Teeküchenmissverständnis“ aufzuklären und Konflikte zu vermeiden.

2.3 Tagesreinigung in Kindertagesstätten

Der Beratungsprozess: November 2023 bis heute.

Beteiligte: Leitung Facility Management eines sozialen Trägers, Beauftragte für Beschaffung, Objektmanagement und Joboption Berlin.

Ziel: Einführung der Tagesreinigung in Kitas als Modellprojekt.

Ergebnis: Fortführung

Eine weitere Beratung erfolgte bei einem Träger von zehn Kindertagesstätten. Auch in den Einrichtungen des sozialen Trägers ist die Unzufriedenheit mit der Reinigungssituation groß. Die Probleme reichen von unregelmäßig erscheinenden Reinigungsdiensten über Missachtung der Hygienestandards und falschen Reinigungsmitteln, die den Bodenbelag ruinieren, bis zu häufig wechselndem Personal, das nicht eingearbeitet ist.

Generell zeigten sich die Gesprächspartner:innen aufgeschlossen für den Ansatz Tagesreinigung. In der Integration des Reinigungsgeschehens in den Betriebsalltag wurde ein pädagogischer Mehrwert gesehen – die Kinder erfahren früh, dass diese Arbeit gemacht wird und wer sie erledigt, sie können altersgerecht einbezogen werden. Für die praktische Umsetzung wurden aber konkrete Hürden genannt. Neben dem allgemeinen Vorbehalt, dass gewohnte Abläufe betroffen werden, waren dies hauptsächlich Kinderschutzfragen, die sich durch die Begegnung zwischen Reinigungskräften und Kindern in der Tagesreinigung stellen. So wären beispielsweise polizeiliche Führungszeugnisse verpflichtend und die Reinigungskräfte müssten besonders sensibel im Umgang mit der Privatsphäre der Kinder sein. Das setzt Regelungen insbesondere für den Sanitärbereich und die geeignete bauliche Infrastruktur wie ein einfach zu erreichendes Ausweich-WC voraus.

Der Beratungsprozess mit dem sozialen Träger war dadurch charakterisiert, dass die Entscheidungswege kürzer und die Spielräume, um etwas Neues zu wagen, größer sind. Doch sämtliche Reinigungsaufträge wurden in der Vergangenheit in einem Los vergeben. Trotz Mängelanzeigen und Rechnungskürzungen verbesserte sich die Reinigungssituation nicht, die Objektleitung war nicht gesprächsbereit. In dieser Lage sah sich der Träger machtlos, Veränderungen anzustoßen. Angesichts der Restlaufzeit von ca. einem Jahr wurde eine Vertragskündigung nicht in Betracht gezogen. Tagesreinigung ist für die folgende Neuausschreibung vorgesehen.

2.4 Erkenntnisse aus den Beratungsprozessen

„Wir wollen gar nicht billig einkaufen. Wir wollen die vereinbarte Qualität und sind bereit, dafür einen angemessenen Preis zu zahlen.“ (Vergabeverantwortliche eines Berliner Bezirks)

Aus Sicht eines Projekts, das für die Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen steht und Tagesreinigung für den Lösungsansatz des Problemknäuels hält, sind manche Hürden, die in den Beratungsprozessen auftauchen, nicht einfach nachvollziehbar. Aus Sicht der Verwaltungsmitarbeiter:innen sieht das natürlich anders aus. Ihr Primärziel ist die Qualität der eingekauften Dienstleistung: Saubere Gebäude und zufriedene Nutzer:innen. Beschäftigungsbedingungen werden bisher oft unzureichend bedacht.

Dieses Missverhältnis – wenn man es so nennen mag – ist struktureller Natur. Die Vergabepaxis der öffentlichen Hand hat sich aufgrund der problematischen Entwicklungen des reinen Preiswettbewerbs zunehmend in Richtung einer stärkeren Gewichtung der Qualität der eingekauften Dienstleistung verändert (Jaehrling/Stiehm 2022).

Durch die stärkere Qualitäts- und Kundenorientierung habe sich im Spannungsfeld von fortschreitender Vermarktlichung und Verrechtlichung sowie den Ansprüchen sozialer Orientierung ein Leitbild vom „Staat als guter Dienstleister“ etabliert (Jaehrling/Stiehm 2022:233). Das ging mit einer Professionalisierung des Beschaffungswesens einher: Strukturen und Zuständigkeitsbereiche wurden geschaffen, Routinen für die Arbeitsabläufe und Wissen wurden angeeignet, um die komplexen Herausforderungen stemmen zu können. In den Fachabteilungen und den Vergabestellen bildete sich ein Aufgabenverständnis aus, das die Qualitätsanforderungen mit den Aspekten der Wirtschaftlichkeit und des Vergaberechts ausbalanciert. Welches Handlungsdilemma durch die zahlreichen zu berücksichtigenden Vorschriften und welche Ermessensspielräume durch die vielen Kann-Regelungen für die Vergabepaxis produziert werden, lässt sich am Umfang der Ausschreibungsunterlagen für Gebäudereinigungsdienstleistungen auf den Vergabeplattformen erahnen.

Mit dem Ziel, die Reinigungsqualität zu verbessern, werden von den Vergabeverantwortlichen der Berliner Bezirksverwaltungen beispielsweise die von Expert:innen als Orientierung empfohlenen Leistungswerte in die Ausschreibung integriert. Der Zusammenhang zwischen Reinigungsleistung und Beschäftigungsbedingungen wird dabei eher mittelbar anerkannt. Und es wurde damit begonnen, Qualitätskriterien¹³ für die Zuschlagserteilung zu gewichten. Allerdings wird in den überbezirklichen Fachrunden, die auf Initiative von Joboption Berlin den kontinuierlichen Austausch von Erfahrungen der Verwaltungsabteilungen zum Ziel haben, sowie in den Beratungsprozessen geschildert, wie gering die Einflussmöglichkeiten auf die spätere Qualität der Dienstleistung sind. Trotz aller Bemühungen der Verwaltungsmitarbeiter:innen erzielen weder die

¹³ Oft bewerten diese ausschließlich die zugesagten Reinigungsstunden im Objekt.

Bezugnahme auf Leistungswerte, noch die Gewichtung von zugesagten Reinigungsstunden oder Maßnahmen für das Qualitätsmanagement den gewünschten Effekt. Die Reinigungsleistung hängt wesentlich vom Willen der beauftragten Unternehmen ab.¹⁴

In der Vergabepaxis der Gebäudereinigungsdienstleistung zeigt sich der Zielkonflikt zwischen den Qualitätsansprüchen und dem Vergaberecht besonders deutlich, wenn ein Angebot bei Nichteinhaltung der Leistungswerte nicht automatisch ausgeschlossen werden kann¹⁵ oder auf der Grundlage der üblichen Werkverträge ein Anspruch auf die zugesagten Reinigungsstunden rechtlich schwer durchsetzbar ist.

Außerdem fordern wirksame und rechtssichere Maßnahmen zum Controlling der Leistungserbringung die Verwaltungen besonders heraus. Für die Rechtssicherheit braucht es ein intaktes System aus vereinbartem Qualitätsmaßstab, Leistungskontrolle und Dokumentation, Abmahnwesen und Kündigung. Für die Verwaltung bedeutet das einen erheblichen Aufwand, der zusätzlich durch die Aufgabe gesteigert wird, eine nahtlose Anschlusslösung zu finden. Die Gespräche mit Verwaltungsmitarbeiter:innen und im Rahmen der überbezirklichen Fachrunden zeigen aber, dass diese Systeme in der Regel nicht vorhanden sind und der Aufwand mangels ausreichender seriöser Anbieter auf dem Markt oft gescheut wird.

2.4.1 Arbeitsbedingungen (nicht) im Fokus

Soziale Kriterien haben in der öffentlichen Beschaffung einen schweren Stand und gelten weiterhin oft als vergabefremd. Das gilt auch und obwohl in Berlin seit Ende 2022 ein Tariftreuegesetz für öffentliche Ausschreibungen wirksam ist. Noch vor dieser Neuerung begründete ein Vergabeexperte der Senatsverwaltung für Wirtschaft¹⁶ die ablehnende Haltung folgendermaßen:

„Die Verknüpfung von öffentlichen Aufträgen mit politischen Zielen – früher war das ja gar nicht zulässig, und wir waren schon immer dagegen, weil, das ist eine mittelbare Subventionierung. Man weiß im Grunde genommen ja gar nicht mehr, was man für die Produkte, Leistungen, zahlen muss, da verstecken sich ja jetzt andere Kosten.“ (Jaehrling/Stiehm 2022:226)

Auch wenn in den Vergabestellen und Fachabteilungen der Bezirke unter dem Leitbild „Guter Dienstleister“ ein pragmatischerer Umgang mit dem Wettbewerbsprinzip erfolgt, ist die Skepsis gegenüber sozialen Kriterien weiter hoch. Der Wert von Frauenförderung oder Beschäftigungsbedingungen „[bemisst] sich in erster Linie daran [...], ob sie als nützlich oder hinderlich für das Ziel der Qualitätssteigerung gelten; eine davon unabhängige Bewertung ist eher die Ausnahme.“ (Jaehrling/Stiehm 2022:223)

¹⁴ Und vom „Engagement“ der Reinigungskräfte, was heißt, dass sie unbezahlte Überstunden leisten, um ihren eigenen Ansprüchen zu genügen.

¹⁵ Trotzdem wird es in den Ausschreibungsunterlagen so definiert – ein Beispiel für den Ermessensspielraum und Risikobereitschaft.

¹⁶ Die Interviews für die Studie wurden zwischen 2017 und 2020 geführt. Mittlerweile zeichnet sich auch im Wirtschaftsressort, das auf Landesebene für die öffentliche Beschaffung zuständig ist, Bewegung in der Frage ab. So wurde im April ein Hinweis auf die Musterausschreibung – ergänzende Regelungen für die Tagesreinigung – auf der Webseite des Vergabeservices Berlin veröffentlicht und verlinkt. In der Begründung für die Tagesreinigung werden die besseren Beschäftigungsbedingungen genannt.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die Hürden der Beratungsprozesse einordnen. Zum einen liegen die Beschäftigungsbedingungen der Reinigungskräfte außerhalb jeglicher Zuständigkeitsbereiche der Beteiligten. Zum anderen hat sich zwar die Erkenntnis – wenn auch mittelbar (s. o.) – durchgesetzt, dass die Beschäftigungsbedingungen doch eine direkte Folge der Vergabepaxis sind und Auswirkungen auf die Reinigungsleistung haben. Dennoch bestehen Vorbehalte, die eingeübten verwaltungsinternen Routinen zugunsten eines Modellprojekts auf den Prüfstand zu stellen. Ein Modellprojekt benötigt von den Akteur:innen ein Engagement, dessen Wirkung aber (vorerst) begrenzt ist. In der Fläche wird die Dienstleistungsqualität damit erstmal nicht verbessert.

Jaehrling und Stiehm beschreiben den Zielkonflikt soziale Kriterien vs. Wirtschaftlichkeit und politischem Mandat (die eindeutige Handlungsrichtlinie von Seiten der Politik) als wesentliche Hürde, die einer Berücksichtigung der Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Auftragsvergabe im Weg steht (Jaehrling/Stiehm 2022:226). Diese Erkenntnis trifft auf die Beratungsprozesse in Gänze zu.

Ohne Modellprojekte als Business Cases lassen sich zu den meist erwarteten Mehrkosten für die Tagesreinigung allerdings keine belastbaren Aussagen treffen. Verschiedene Faktoren sollten für den Kostenvergleich berücksichtigt werden: An erster Stelle steht die Annahme eines realistischen Stundenverrechnungssatzes (SVS)¹⁷; aber auch personelle Ressourcen für das bezirkliche Reklamationsmanagement und der Energiebedarf (Beleuchtung der Gebäude morgens und nachts) gehören dazu sowie Einsparmöglichkeiten durch an die Tagesreinigung angepasste Leistungsverzeichnisse. Schwieriger zu bemessen sind Faktoren wie der Substanzerhalt durch bessere Reinigung oder die Zufriedenheit der Gebäudenutzer:innen mit dem Arbeitsumfeld.

In den Beratungsprozessen der Bezirksämter zeigte sich das politische Mandat nicht so stark, dass es ein Umdenken der Verwaltungsmitarbeiter:innen bewirkte. Um diese zum Umdenken zu bewegen, die eingeübten Abläufe und den „Apparat“ zu verändern, braucht die Verwaltung Vertrauen, Verlässlichkeit und klare Maßgaben: „[...] die pauschale Handlungsaufforderung zur Berücksichtigung sozialer Kriterien, wie sie in Gesetzen, Verordnungen und lokalen Beschaffungsleitbildern enthalten ist [sendet] zu schwache politische Signale, um ihre aktive Mitwirkung an diesem Richtungswechsel zu fördern.“ (Jaehrling/Stiehm 2022:236)

Außerdem hinderlich für ein Umdenken ist die Rechtsunsicherheit der Verwaltungsmitarbeiter:innen, sobald ein bewährter Pfad verlassen wird. Die Sorge, durch die Klage eines unterlegenen Bieters vor der Vergabekammer zu landen, ist sehr groß. Es brauche klarere hierarchische Richtungsentscheidungen sowie detaillierte Handlungsanweisungen, wie die Ziele im Kontext des Wettbewerbsrechts umgesetzt werden sollen (Jaehrling/Stiehm 2022).

¹⁷ Aus einer Fachabteilung wurde zurückgemeldet, dass ein Reinigungsunternehmen für die Tagesreinigung einen sehr viel höheren SVS veranschlagt. Das zeigt allerdings weniger, dass die Tagesreinigung teurer ist, sondern dass die branchenübliche marktgerechte Kalkulation der SVS am Tage nicht aufrechtzuhalten ist (ArbeitGestalten 2023).

3. Die Musterausschreibung als Lösung des Dilemmas

Vergabeverantwortliche der Bezirke und des Landes brauchen Rechtssicherheit bei der Ausschreibung und Vergabe von Tagesreinigung. In Gesprächen mit den Senator:innen für Arbeit und Wirtschaft wurde 2023 vereinbart, auf der Grundlage des Labels eine Musterausschreibung in Kooperation mit der Gebäudereiniger-Innung Berlin zu erstellen. An den Workshops nahm ein Vertreter der Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM) teil, um die dortige Doppelperspektive als Auftraggeber und Nutzer:in einzubinden. Im Anschluss wurde ein Vergaberechtsexperte mit der Prüfung und Beratung zum rechtssicheren Aufbau der Bewertungsmatrix beauftragt.

3.1 Aufbau der Musterausschreibung

Die Musterausschreibung „Ergänzende Regelungen für die Tagesreinigung“ versammelt Vorschläge zur Arbeitsorganisation und Qualitätssicherung und bettet diese in eine Bewertungsmatrix ein. Damit ist ein Grundstein für die faire Vergabe der Unterhaltsreinigung gelegt. In der Musterausschreibung sind nur die Aspekte behandelt, die die Tagesreinigung arbeitsorganisatorisch gestalten. Standards der Gebäudereinigung wie das 4-Farb-System der Tücher und Eimer werden in den weiteren Ausschreibungsunterlagen wie gewohnt beschrieben.

Die Vorschläge bilden ein in sich schlüssiges und kohärentes Konzept. Es können aber auch einzelne Elemente wie die Festlegung der Reinigungszeiten einfach übernommen werden. Dabei sind dann natürlich die Bezüge zwischen Leistungsbeschreibung und Bewertungsmatrix zu beachten.

In den Hinweisen für Auftraggeber / Vergabestellen finden sich Informationen zu den Reinigungszeiten sowie Mitwirkungsmöglichkeiten und -voraussetzungen für die Nutzer:innen und Auftraggeber zur vertraglichen Verankerung und Vertragserstellung.

Die Kernstücke der Leistungsbeschreibung sind die Definition der täglichen Reinigungszeiten des Objekts und die Ausführungen zur Arbeitsorganisation und Qualitäts-

sicherung. Dort finden sich Querverweise zu den Angebotskonzepten. Leistungsbeschreibung und Konzeptanforderungen der Bewertungsmatrix verweisen aufeinander.

Die Zuschlagskriterien sind zu 50 Prozent Preis und zu 50 Prozent Qualität. In der Bewertungsmatrix finden sich Vorschläge zur Gewichtung der Qualitätskriterien, detaillierte Anforderungen an die Angebotskonzepte und der Bewertungsschlüssel.

3.2 How to handle / Gebrauchsanweisung

Im Folgenden werden einzelne Aspekte vorgestellt, um die Arbeitsweise (mit) der Musterausschreibung beispielhaft zu verdeutlichen.

Die ganze Musterausschreibung und die vergaberechtliche Stellungnahme finden Sie auf der Projektwebseite www.joboption-berlin.de in der Branche Gebäudereinigung bei den Publikationen. Oder direkt hier:



3.2.1 Hinweise für Auftraggeber / die Vergabestelle

Die Hinweise zur Verwendung der Musterausschreibung bieten eine erste Orientierung. Leistungsbeschreibung und Bewertungsmatrix beziehungsweise Angebotskonzepte beziehen sich aufeinander und sind miteinander zu lesen. Über die Querverweise können die qualitativen Anforderungen nachvollzogen werden, so wird das Verständnis der Qualitätsanforderungen gestärkt.

Allgemein

Die Ausführungen in Abschnitt 3. ergänzen die üblichen Standards zur Leistungsbeschreibung und zum Reinigungsverfahren (z. B. zu professionellen Arbeitsmaterialien oder 4-Farb-System) um die für die **Tagesreinigung relevanten Aspekte** und die Qualitätssicherung.

Quelle: Musterausschreibung, S.2

Nötige Informationen

Die unter 3. zu **definierenden Reinigungszeiten** für Raumgruppen bzw. Raumnummern sind in Abstimmung mit den jeweiligen Objektnutzenden zu ermitteln und einzutragen.

Quelle: Musterausschreibung, S.2

Die **Reinigungsplanung** (2.2 im Angebotskonzept) eines Beispiel-Objekts (ein von Ihnen ausgewähltes »Durchschnittsgebäude« aus dem Los) erfolgt anhand der Raumbücher (ggf. Grundriss). Achten Sie in dem Zuge darauf, dass die Raumbücher aktuell sind.

Quelle: Musterausschreibung, S.3

Mitwirkung

Von Seiten der Auftraggeber setzt das Qualitätssicherungsmanagement – neben der verpflichtenden Teilnahme an der **Steuerungsrunde** (auch hier greift die Vertretungsregelung) – voraus, dass die **Hausmeister** (FM-Dienste, Beauftragte der Hausleitung) die nötige technische Ausstattung wie Tablets und Internetzugang erhalten, um ihre Rolle auszufüllen. Für die Aufgabe der (stichpunktartigen) Kontrolle der durch den Auftragnehmer durchgeführten Leistungsbewertung sind diese zu qualifizieren.

Quelle: Musterausschreibung, S.3

Außerdem hat der Auftraggeber dafür zu sorgen, dass Vereinbarungen zur Mitwirkung (unter 3.8) von Seiten des Auftraggebers und der Objektnutzer eingehalten werden. Die Verringerung des Verstellungsgrades oder die Übernahme von Tätigkeiten aus dem Leistungsverzeichnis hat einen direkten Einfluss auf die Kosten.

Quelle: Musterausschreibung, S.3

Mit der Musterausschreibung wird das tägliche Zeitfenster für die Reinigung am Tage definiert, dabei folgt sie dem Label *Tagesreinigung stärkt Gute Arbeit*: während der üblichen Betriebszeiten zwischen 7:30 und 16:00 Uhr, mit begründeten Abweichungen unter bestimmten Voraussetzungen.

Ein Teil der Leistungsbeschreibung ist die objektspezifische Definition der Reinigungszeiten. Hier können für bestimmte Raumgruppen oder einzelne Räume Einschränkungen festgelegt werden. Soll der Trauungsraum im Rathaus regelmäßig vor 9 Uhr oder können einzelne Unterrichtsräume in Schulen in der großen Hofpause gereinigt werden? In der Vorlage (Seite 6 der Musterausschreibung) werden diese Präzisierungen eingetragen, die zusammen mit den Raumbüchern und bestenfalls Objektgrundrissen die Basis für die Erarbeitung des Revierplans durch die Bieter darstellen.

Für diese Vorüberlegungen ist ein enger Austausch zwischen Hausleitung / Beauftragten und der Verwaltungsseite / Objektmanagement notwendig. Die Reinigung am Tage braucht die Unterstützung und den Willen der Beteiligten. Der Revierplan orientiert sich an der ersten Definition der Reinigungszeiten und sollte nicht die Zielvorgabe umsetzen, „niemanden zu stören.“ Tagesreinigung gelingt, wenn die Raumnutzer:innen einbezogen werden. Damit die Reinigung eines Büros von den Nutzer:innen nicht als Störung, sondern als kurze Unterbrechung wahrgenommen wird, ist die Vermittlung der Vorteile für die Reinigungskräfte schon im Vorfeld der Einführung hilfreich. Die Reinigung eines Büroraumes dauert circa fünf Minuten.¹⁸ Wenn die Nutzer:innen darauf eingestellt sind, ist das eine gute Gelegenheit für den kurzen Austausch mit einer Kolleg:in oder um sich einen Kaffee zu holen. Der Reinigungskraft kann vorher noch „Hallo“ gesagt werden. Zur Akzeptanz der Nutzer:innen trägt auch die Transparenz des Leistungsumfangs und des Revierplans, Bestandteil der Angebotskonzepte zur Reinigungsplanung, bei.

Der Austausch zwischen Hausnutzer:innen/-leitung und Objektmanagement/-verwaltung ist auch eine wesentliche Voraussetzung für den Punkt Mitwirkung. In der Musterausschreibung wird zur Qualitätssicherung die verpflichtende Teilnahme an einer Steuerungsrunde vorgeschlagen. Diese soll sich regelmäßig – alle vier bis sechs Wochen – treffen und von Vertreter:innen des Objekts sowie der Verwaltung und des Reinigungsunternehmens besetzt sein. In dem Qualitätszirkel können Probleme frühzeitig erkannt und Lösungen besprochen werden. Wichtig dafür ist die klare Rollen- und Aufgabenverteilung: Wer von Objekt- und Verwaltungsseite ist wofür zuständig?

Wenn die Reinigung wieder Teil des Betriebsalltags wird, sind auch die Nutzer:innen in das Reinigungsgeschehen einbezogen. Wie weit eine Mitwirkung geht und was den Nutzer:innen „zumutbar“ ist, wird auszuhandeln sein. Können diese zum Beispiel ihre Papierkörbe selber in zentralen Sammelstellen auf dem Flur entleeren? Werden die Stühle im Unterrichtsraum hochgestellt, wenn die Bodenreinigung ansteht, und lässt sich ein Kehrdienst einrichten?¹⁹ Mit kleinen Maßnahmen lassen sich Arbeiten für die Reinigungskräfte erleichtern und Kosten reduzieren. Zudem tragen sie zu einem verantwortungsbewussten Umgang mit dem Arbeits- bzw. Lernumfeld bei.

¹⁸ In Abhängigkeit von Größe, Ausstattung, Tätigkeitsumfang und Intervallen. Der Leistungswert (zu reinigende Fläche in einer Stunde) für einen Büroraum beträgt 160-230 qm/h nach Empfehlung der RAL Gütegemeinschaft Gebäudereinigung.

¹⁹ Die Kehrdienste sind sehr umstritten und wurden wegen des Risikos der Feinstaubbelastung in Berlin eingestellt. Pädagogisch wären sie diskussionswürdig und es gäbe technische Möglichkeiten der Risikoverhinderung.

3.2.2 Arbeitsorganisation

Verpflichtende Abstimmung von Revierplan und Raumnutzung

Bei der Erstellung des Revierplans berücksichtigt der Auftragnehmer die objektspezifischen Besonderheiten und die Bedarfe der Nutzer:innen. Die vorstehenden Informationen unter Ziffer 3. (Definierung der Reinigungszeiten) bilden dafür eine erste Grundlage. Bei der Erstellung hat der Auftragnehmer die von ihm im Rahmen des Angebotskonzepts eingereichte beispielhafte Reinigungsplanung (2.2) verbindlich zugrunde zu legen.

In einer Feinplanung ist vor Auftragsbeginn (Ausführungen zur Objektübernahme im Angebotskonzept 2.1.4) mit Blick auf die Nutzungs- und Pausenzeiten gemeinsam mit der Hausverwaltung (Hausmeisterdienste, FM-Dienste oder auch ggf. Haus- oder Schulleitung) festzulegen, welche Bereiche in welchen genauen Zeiträumen gereinigt werden können. Die so erarbeiteten Revierpläne sollen für Nutzer:innen, Reinigungskräfte, Objektleitung und Hausmeister transparent sein, beispielsweise durch Aushänge an den Türen mit Markierungen wie einem roten Punkt. (Ausführungen dazu werden im Angebotskonzept unter 2.2 Reinigungsplanung verlangt)

Quelle: Musterausschreibung, S.7

Im Betreuungs- und Aufsichtskonzept wird vom Bieter der fachgerechte Einsatz der Objektleitung und Vorarbeiter:in von der Objektübernahme bis zur laufenden Objektbetreuung dargestellt.

- **Beschreiben Sie die Qualifikation der eingesetzten Vorarbeiter und Objektleiter.**
- Stellen Sie in einem Implementierungskonzept die Auftragsübernahme (Zeitraum vor Auftragsbeginn bis zu den ersten Einsatzwochen) nachvollziehbar und zeitlich gestaffelt vor. **Insbesondere die Auftragsplanung, Vorbereitung und Durchführung mit Einsatz von Mitarbeitern, Material und Maschinen.**

Quelle: Bewertungsmatrix, S.4

Ausstattung

Das Tragen der Arbeitskleidung und des Namensschildes ist zwingend einzuhalten. Reinigungsgeräte, Maschinen und Chemie dürfen nicht unbeaufsichtigt abgestellt werden, beziehungsweise müssen sich in einem abschließbaren Reinigungswagen befinden.

Jeder Einsatz von Geräten und Maschinen muss tagesreinigungs-kompatibel sein (z. B. in Bezug auf die Lautstärke oder Rutschgefahr). Insbesondere ist der Einsatz von Flüsterstaubsaugern, staubbindendem Kehren oder Scheuersaugmaschinen zu berücksichtigen.

Quelle: Musterausschreibung, S.8

● Ziel

Im Betreuungs- und Aufsichtskonzept werden konkrete Ausführungen zur Vorbereitung der Objektübernahme verlangt. Wenn die Reinigungsplanung (siehe nächste Seite) die Software für die Arbeitsorganisation darstellt, dann soll es in diesem Konzept um die Hardware für die Tagesreinigung gehen.

● Umsetzung

Wer ist für die Planung, wer für die Betreuung verantwortlich und welche Qualifikationen haben diese Menschen? (Der tatsächliche vor-Ort-Stundeneinsatz einer Fachkraft ist ein gesonderter Bewertungspunkt, siehe 2.1.1 der Bewertungsmatrix.) Welche Maßnahmen werden für die Arbeit am Revierplan ergriffen und in welchem Zeitraum finden diese statt? So soll beispielsweise dargestellt werden, wie häufig Objektbegehungen eingeplant und die für die Feinplanung nötigen Informationen gesammelt werden. Wie werden die Reinigungskräfte für den Auftrag rekrutiert, wer ist für ihre Objekt-Unterweisung zuständig und welche Maschinen werden eingesetzt? Besonderes Augenmerk sollte zum Beispiel darauf liegen, wie der Umgang mit der Rutschgefahr berücksichtigt wird. Alle diese Fragen können und sollen nachvollziehbar und schlüssig – sowohl zeitlich als auch inhaltlich – in einem kurzen Angebotskonzept dargestellt werden. Wichtig für beide Seiten (Auftraggeber und Bieter) ist die Eindeutigkeit der Leistungsbeschreibung und der Erwartungen an die Angebotskonzepte.²⁰ Klarheit ist die Richtschnur, deshalb wird der Umfang der Konzepte begrenzt. Es sollen keine Hochglanzprospekte aus der Marketingabteilung der Unternehmen bewertet werden.

● Tipp

Das Konzeptverfahren ist grundsätzlich offen für kreative Lösungen der Bieter, aber die Leistungsbeschreibung steckt dafür den Rahmen präzise ab. So hat beispielsweise der geforderte Einsatz von Flüsterstaubsaugern einen unmittelbaren Bezug zu den besonderen Bedingungen der Tagesreinigung.

Wenn stattdessen herkömmliche Staubsauger vom Bieter eingesetzt werden sollen oder Ausführungen zu dem Punkt nicht erfolgen, lässt sich das Konzept auf dieser Grundlage später bewerten.

²⁰ Soweit bestimmte zwingende Anforderungen des Auftraggebers an die Qualität der Leistungserfüllung oder die Art und Weise der Leistungserfüllung bestehen, müssen diese klar und eindeutig formuliert werden! Zwingende Anforderungen sind zu beschreiben mit „der Auftragnehmer hat“ oder der „Auftragnehmer muss“ statt „der Auftragnehmer soll“. Letzteres ist keine zwingende Anforderung, die dementsprechend auch nicht durchgesetzt werden kann. (Vergaberechtliche Stellungnahme 2024:5)

3.2.3 Reinigungsplanung

Die **Reinigungsplanung** und Arbeitsorganisation des Auftragnehmers muss zwingend auf die besonderen Bedingungen der Tagesreinigung abgestimmt werden.

- Durch die unvorhergesehene Belegung von Flächen können Ausweicherfordernisse und damit ggf. erhöhte Wegezeiten entstehen.

Um zu verhindern, dass Tätigkeiten aus dem Leistungsverzeichnis dadurch nicht erbracht werden, braucht es ein Mitteilungssystem (Ausführungen dazu werden im Angebotskonzept unter 2.2 Reinigungsplanung verlangt).

Quelle: Musterausschreibung, S.7

Der Bieter erstellt eine vollständige **Reinigungsplanung** auf Basis der vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Informationen zu einem Beispiel-Objekt und unter **Berücksichtigung** der Anforderungen der Leistungsbeschreibung, insbesondere der dort **definierten Reinigungszeiten** und der Anforderungen gemäß Ziffer 3.1.

- Der auf Grundlage der Unterlagen des (Beispiel-)Objekts zu erstellende Revierplan enthält mindestens eine Einteilung der Liegenschaft in einzelne Reviere, eine Revierbeschreibung der einzelnen Reviere als übersichtliche raumbezogene Aufstellung mit eindeutiger Raumzuordnung der vorgesehenen Reinigungstage unter Berücksichtigung der vorgesehenen Reinigungsintervalle.

Quelle: Bewertungsmatrix S.5

- Beschreiben Sie, wie Sie und Ihre Reinigungskräfte mit etwaigen **Abweichungen vom Revierplan** auf die Raumnutzung abgestimmten umgehen.
- Stellen Sie ein **Mitteilungssystem** dar, mit dem Abweichungen vom Revierplan und erforderliche Nachholarbeiten im Arbeitsprozess kommuniziert werden. (Digital oder analog, beispielsweise mit einem Gutscheinsystem)

Quelle: Bewertungsmatrix S.5

Vertragliche Verankerung

Achten Sie bei der Vertragserstellung im Übrigen darauf, dass insbesondere die im Angebotskonzept durch den Bieter unter 2.1 Qualitätssicherung zugesagten Aspekte vertraglich fixiert werden.

So sollten unbedingt die „harten Fakten“ wie die unter 2.1.1 zugesicherte tägliche Einsatzzeit einer Fachkraft mit Stundenanzahl und der Einsatz tagesreinigungskompatibler Maschinen und dem geeigneten Material (siehe 2.1.4) verbindlich festgehalten werden. Zusätzlich kann angedacht werden, die (mehrfache oder dauerhafte) Nichteinhaltung bestimmter verbindlicher Vorgaben (z.B. die vorgegebene Teilnahme an der Steuerungs- runde oder an der gemeinsamen Qualitätskontrolle) als Kündigungsgründe zu verankern.

Andere Bestandteile der Leistungsbeschreibung sind nicht einfach durch „harte Fakten“ vertraglich zu verankern. So sind Zertifikate von Bildungsträgern als Weiterbildungsnachweis wünschenswert, aber in der Praxis wird es oft beim unterschriebenen Teilnahme- nachweis über die Inhouse-Schulung bleiben.

Die Angebotskonzepte sollten den Verträgen angehängt und schriftlich zum Vertragsgegenstand erklärt werden.

Quelle: Musterausschreibung, S.4

● Ziel

In der Tagesreinigung kann im Unterschied zur herkömmlichen Unterhaltsreinigung nicht unbedingt Raum für Raum gereinigt werden. Deshalb ist die verpflichtende Abstimmung von Revierplan und Raumnutzung für die Tagesreinigung zentral.

● Umsetzung

Für die Reinigungsplanung im Angebotskonzept sind möglichst detaillierte Angaben – in Form von Raumbüchern (idealerweise auch Grundrisse) und der Zeitaufstellung (Seite 6 der Musterausschreibung) für ein Beispielobjekt bereitzustellen. Aus Fairnessgründen – der hier verlangte Revierplan ist in der Erstellung zeitintensiv – und vergaberechtlich bietet sich an, ein auf den Schwierigkeitsgrad und der Objektgröße bezogenes „Durchschnittsgebäude“ aus dem Los dafür zu verwenden.²¹

● Tipp

In dem Zusammenhang empfiehlt es sich, die Raumbücher zu aktualisieren. Diese werden häufig von Ausschreibung zu Ausschreibung fortgeschrieben und hin und wieder wird versäumt, Veränderungen aufgrund von baulichen Maßnahmen einzutragen.

● Ziel

Auf unvorhergesehene Raumbelagungen oder andere Gründe, die eine Abweichung vom Revierplan erfordern, muss natürlich von den Reinigungskräften flexibel reagiert werden.

● Umsetzung

Damit geplante Leistungen trotzdem erbracht werden, ist ein Mitteilungssystem der Reinigungsfirma zwingend erforderlich. Die von den Bietern verlangte Reinigungsplanung umfasst also den Revierplan genauso wie den strukturierten Umgang mit unvermeidbaren Änderungen dieses Plans.

● Tipp

Die Angebotskonzepte, die den Zuschlag erhalten haben, müssen dem Vertrag angehängt und schriftlich zum Vertragsgegenstand erklärt werden. Damit sind sie wirksam und können vom Auftraggeber als vereinbarte Leistung eingefordert werden. Außerdem sollten sie zusammen mit der Leistungsbeschreibung im betreffenden Objekt vorliegen, um Unklarheiten vor Ort schnell ausräumen zu können.

²¹ Soweit die Bieter unter dem Kriterium 2.2 eine Reinigungsplanung einzureichen haben, müssen dazu entweder echte Objektpläne oder jedenfalls beispielhafte vergleichbare Objektpläne vom Auftraggeber zur Verfügung gestellt werden. Die Ausarbeitungen des Bieters auf Basis dieser Pläne werden dann insoweit Vertragsbestandteil, als dass die in der beispielhaften Planung vom Bieter erkennbaren grundlegenden Herangehensweisen mit Blick auf die konkret in der Bewertungsmatrix definierten Bewertungsmaßstäbe und Erwartungshaltungen als qualitative „Benchmark“ für die Leistungserbringung gilt. (Vergaberechtliche Stellungnahme 2024:7)

3.2.4 Reinigungsplanung und Qualifizierung

Die Reinigungsplanung und Arbeitsorganisation des Auftragnehmers muss zwingend auf die besonderen Bedingungen der Tagesreinigung abgestimmt werden.

- Daraus folgt, dass die Reinigungskräfte in der Lage sein müssen, mit den Objektnutzer:innen zu kommunizieren, Fragen der Auftragserfüllung auszuhandeln und eigenständig zu planen sowie Entscheidungen zu treffen. **Die Mitarbeiter:innen darauf vorzubereiten ist Aufgabe des Auftragnehmers (Ausführungen dazu sind im Angebotskonzept unter 2.1.4 Mitarbeiterereinsatz und Personaleinweisung, sowie unter 2.1.2 Qualifizierung der Mitarbeiter:innen zu machen).**

Quelle: Musterausschreibung, S.7

Im Betreuungs- und Aufsichtskonzept wird vom Bieter der fachgerechte Einsatz der Objektleitung und Vorarbeiter:in von der Objektübernahme bis zur laufenden Objektbetreuung dargestellt.

- Stellen Sie alle Maßnahmen der Objektübernahme, z.B. Objektbegehungen, Personalbeschaffung und Personaleinweisung vor.

Quelle: Bewertungsmatrix S.4

Stellen Sie einen verbindlichen Weiterbildungsplan (Inhouse oder durch Bildungsträger) für die Mitarbeiter:innen für die Projektlaufzeit vor. Thematisch soll er bezugnehmend auf 3.4 der Leistungsbeschreibung diese Aspekte beinhalten:

- Deutschsprachigkeit
- Interaktionsfähigkeit
- Reinigungschemikalien / Oberflächenbeschaffenheit
- Konfliktkompetenz
- Gesundheits- Arbeitsschutz

Dem Auftraggeber kommt es dabei darauf an, dass die beschriebenen Fortbildungsmaßnahmen effektiv zur Erfüllung des Reinigungsauftrags unter den Bedingungen der Tagesreinigung und insbesondere der Anforderungen an die **Mitarbeiterqualifizierung gemäß Ziffer 3.4** der Leistungsbeschreibung beitragen.

Quelle: Bewertungsmatrix S.3

- sorgt neben den ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen für eine Qualifizierung der Mitarbeiter:innen. Es braucht ein Mindestmaß an Kundenkommunikation, Konfliktkompetenz bzw. Interaktionsfähigkeit. Tagesreinigung schafft unvorhergesehene Situationen, in denen Aushandlungsprozesse mit den Nutzer:innen anfallen. Damit flexibel und höflich umzugehen, muss erlernt werden, ebenso wie eigenständiges Handeln.

Quelle: Musterausschreibung, S.9

● Ziel

Mit der Tagesreinigung wird die Alleinarbeit zur Interaktionsarbeit. Das stellt die Reinigungskräfte vor neue Herausforderungen, auf die sie vorbereitet werden müssen. So begegnen sie den Raumnutzer:innen, wenn sie ein Arbeitszimmer nach dem Anklopfen betreten. Das kann zum Beispiel während eines Telefonats unpassend sein, es kommt zu kurzen, vielleicht auch nonverbalen Aushandlungsprozessen. Denn klar ist, beide müssen ihre Arbeit machen. Auch bei Missverständnissen bezüglich der Tätigkeiten des Leistungsverzeichnisses oder Beschwerden von Seiten der Kund:innen werden die Reinigungskräfte gegebenenfalls zur ersten Ansprechperson. Mit einer professionellen Haltung darauf zu reagieren und sich auch abgrenzen zu können, vermeidet Überforderung und psychische Belastungen bei den Reinigungskräften.²²

● Umsetzung

Weiterbildungen haben zum Ziel, kompetente Mitarbeiter:innen zu entwickeln, die den besonderen Herausforderungen der Tagesreinigung gewachsen sind. Die Vorschläge zu den Weiterbildungsinhalten folgen dabei den Label-Kriterien. Weiterbildungen zur Interaktionsarbeit sind „normalerweise“ Führungskräften wie Objektleitung oder Vorarbeiter:innen vorbehalten, die für die Kundenbetreuung zuständig sind.²³ Weiterbildungsangebote mit entsprechenden Inhalten für die Reinigungskräfte am Tage wären wünschenswert. Bis solche angeboten werden, sind die Unternehmen aufgefordert, die Inhalte „Inhouse“ zu vermitteln oder vorhandene Angebote „einzukaufen“. Die Qualifizierung kann „on the job“ geschehen. Wie werden die Weiterbildungen in den betrieblichen Ablauf integriert? Dafür soll die zeitliche Planung abgeschlossen und insgesamt schlüssig für jede:n Mitarbeiter:in sein.

● Tipp

Ob Inhouse-Schulungen oder Qualifizierungen durch einen Bildungsträger: Die Nachweise sollten im Abgleich mit dem Weiterbildungsplan eingefordert werden.

● Ziel

Auch wenn die Reinigungskräfte im Umgang mit Konflikten und Abgrenzungsvermögen geschult sind, wird das der einen Person besser gelingen als der anderen. Hier sind Objektleitung bzw. Vorarbeiter:innen gefragt, geeignete Strukturen und Kommunikationswege aufzubauen, um den Rücken der Reinigungskräfte zu stärken.

● Umsetzung

Im Angebotskonzept soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass sich viele Reinigungskräfte mit der deutschen Sprache (noch) schwer tun und der Kundenkontakt daher unter Umständen eine besondere Herausforderung bedeutet. Die Vorstellung der Reinigungskräfte als neue Kolleg:innen (persönlich oder per Handout, kombiniert mit wesentlichen Infos zur Arbeitsorganisation und zu Kommunikationswegen) durch die Objektleitung kann ein Element der Objekteinweisung sein. Ebenso sollte die Objektleitung den Gebäudenutzer:innen vermitteln, dass sie oder die Vorarbeiter:in bei Problemen die richtige Anlaufstelle sind.

²² Die Transparenz der Revierpläne und des Leistungsumfangs für die Nutzer:innen verringert das Konfliktpotential und hat ebenfalls positive Auswirkungen auf die Belastungsempfindung. (Sardadvar/Reiter 2024; ArbeitGestalten 2021a)

²³ Jana Costas beschreibt den „unlösbaren Konflikt“, den die Kundenbetreuer:innen in den Workshops durch ihre individuelle Selbstdarstellung zu lösen lernen sollen. Sie lernen, die „richtige Rolle zu spielen“; souverän Kundenwünsche, die auf unbezahlte Zusatzarbeiten abzielen, abwehren zu können. Gleichzeitig sind immer auch Statusfragen und die erlebte Geringschätzung in einer asymmetrischen Dienstleistungsbeziehung präsent: „Der Kunde ist König“. (Costas 2023:144 ff.)

3.2.5 Qualitätssicherung

Neben den Aspekten zur Arbeitsorganisation werden weitere Mindestanforderungen zur Qualitätssicherung für die Leistungserbringung durch den Auftragnehmer – das Reinigungsunternehmen – vorgegeben:

- Die **Leistungsbewertung** erfolgt in Verantwortung des Auftragnehmers. Die **Protokolle/Dokumentation** werden dem Auftraggeber für **Sichtkontrollen zur Verfügung gestellt**. Der Auftragnehmer kann dafür ein elektronisches Qualitätssystem verwenden, es muss aber in Absprache mit dem Auftraggeber **die technische Kompatibilität sichergestellt sein. (Ausführungen dazu werden im Angebotskonzept unter 2.1.3 verlangt)**
- Die Objektleitung bzw. der Vorarbeiter nimmt an einer regelmäßigen Steuerungsrunde (alle 4-6 Wochen online oder in Präsenz) mit **Hausmeister**, Hausleitung, Nutzer:innen teil.
- Qualitätskontrollen (unter Berücksichtigung der dokumentierten Leistungsbewertungen durch den Auftragnehmer) werden regelmäßig – mindestens 1x monatlich – in gemeinsamen Kontrollen von Auftragnehmer und Auftraggeber

Quelle: Musterausschreibung, S.8

Beschreiben Sie unter Berücksichtigung der Vorgaben der Leistungsbeschreibung die von Ihnen verbindlich geplanten Maßnahmen für die Leistungsbewertung vollständig:

- Benennen Sie die **durchführende Person** und ihre **Qualifikation**, die **Häufigkeit** der Durchführung sowie die Verwendung eines analogen oder digitalen Dokumentationssystems.

Bitte erläutern Sie im Falle der Verwendung eines digitalen Systems, wie sie die technische Kompatibilität mit dem System des Auftraggebers sicherstellen (siehe 3.2. der Leistungsbeschreibung sowie die Angaben des Auftraggebers zu den technischen Voraussetzungen).

Quelle: Bewertungsmatrix S.3

Mitwirkung

Von Seiten der Auftraggeber setzt das Qualitätssicherungsmanagement – neben der verpflichtenden Teilnahme an der Steuerungsrunde (auch hier greift die Vertretungsregelung) – voraus, dass die **Hausmeister (FM-Dienste, Beauftragte der Hausleitung)** die nötige technische Ausstattung wie Tablets und Internetzugang erhalten, um ihre Rolle auszufüllen. Für die Aufgabe der (stichpunktartigen) Kontrolle der durch den Auftragnehmer durchgeführten Leistungsbewertung sind diese zu qualifizieren.

Quelle: Musterausschreibung, S.3

● Ziel

Die Vorschläge zur Qualitätssicherung setzen die Mitwirkung der verschiedenen Akteur:innen auf Seiten des Auftraggebers und -nehmers an einer Steuerungsrunde voraus und dass die Rollen und Zuständigkeiten klar verteilt sind. So ist für die regelmäßige Leistungsbewertung der Auftragnehmer zuständig. Er muss außerdem sicherstellen, dass seine Dokumentation den zuständigen Personen auf der Auftraggeberseite zur Verfügung gestellt wird.

● Umsetzung

Die Funktion der zuverlässigen Meldewege steht im Vordergrund. Wie erhalten die Verantwortlichen im Objekt und in der Verwaltung zeitnah und zuverlässig die für sie relevanten Informationen? Wie werden Beschwerden aufgenommen, bearbeitet und zurückgemeldet? Der Informationsfluss soll in dem Konzept nachvollziehbar sichergestellt sein. Wenn ein digitales System im Objekt bevorzugt wird, da bereits im Einsatz, gilt es, dieses für die Kompatibilitätsanforderungen genau zu beschreiben.²⁴

● Ziel

Verwaltung und Hausleitung sollen eine Person (zum Beispiel Hausmeister:in) festlegen, die technisch und fachlich befähigt wird, die stichpunktartigen Kontrollen der Leistungsbewertung des Unternehmens durchzuführen.

In der Tagesreinigung gibt es nicht den einen Zeitpunkt, an dem ein Gebäude „glänzt“ und sich für die Reinigungskontrolle anbietet. Zudem braucht es einen geschulten Blick, um zum Beispiel in vor kurzem gereinigten Sanitäranlagen nach der großen Hofpause die erbrachte Leistung zu erkennen. Oft reicht schon ein herumliegendes Taschentuch aus, um die Arbeit zu beanstanden.

● Umsetzung

In der Steuerungsrunde wird im festgelegten Turnus auf der Grundlage der Leistungsbewertungen und dem Abgleich mit den stichpunktartigen Kontrollen die Reinigungssituation erörtert. Falls nötig, können geeignete Maßnahmen festgelegt werden. Eine Beteiligung auch der Mitarbeiter:innen ist wünschenswert, um ihr Feedback zu berücksichtigen. In diesem Gremium können beispielsweise Abläufe optimiert, sowie Reinigungshäufigkeiten den Jahreszeiten angepasst werden. Das kann nur auf Augenhöhe geschehen und ohne einseitigen Mehraufwand fürs Unternehmen.

Für die Qualitätskontrolle, die beispielsweise Objektleitung und das bezirkliche Objektmanagement regelmäßig durchführen, ist die Verständigung auf einen Qualitätsmaßstab wesentlich (z. B. DIN EN13549).

²⁴ Auf den Seiten 2/3 des Dokuments wird als Vorschlag angeregt, dass der Einsatz eines elektronischen Qualitätsmesssystems durch die Bieter/Auftragnehmer nicht per se besser bewertet wird. Vielmehr soll es Bietern auch möglich sein, analoge Systeme einzusetzen.

Falls beim Auftraggeber jedoch elektronische Systeme als Bestandssysteme im Einsatz sind, auf die die Auftragnehmer bei der Leistungserbringung zwingend zurückgreifen müssen, so hat der Auftraggeber diese Systeme und die daraus resultierenden Kompatibilitätsanforderungen so klar zu beschreiben, dass die Bieter ihre Angebote daran ausrichten können. Derartige Vorgaben schränken den Wettbewerb ein, weil naturgemäß oftmals nicht alle Bieter die Kompatibilitätsanforderungen einhalten können. Das macht solche Anforderungen aber nicht von vornherein unzulässig. Solche Vorgaben können nach § 31 Abs. 6 Satz 1 VgV bzw. § 23 Abs. 5 Satz 3 UVgO zulässig sein, wenn dies durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist. (Vergaberechtliche Stellungnahme 2024:4)

3.2.6 Bewertungsmatrix / Konzeptbewertung

1	Angebotspreis (P) [in EUR pro Laufzeit netto]		Preiswertung Im Rahmen der Angebotswertung	
Punkt	Hauptkriterium	Gegenstand der Bewertung	Bewertungs- gewicht	Wertungs- punkte
2 Leistung (L)			100 %	Max. 500 P
2.1	Qualitätssicherung...		70 %	Max. 350 P
2.1.1	Qualifikation...	Bewertung der...	10 %	Max. 50 P
2.1.2	Qualifizierung/ Schulung der Mitarbeiter:innen...	Weiterbildungsplanung über die Vertragslauf- zeit...	20 %	Max. 100 P
2.1.3	Ausführung zur Leistungsbewertung/ QMS ...	Bewertung der schrift- lichen Ausführung (Einbindung von Grafik oder Skizze ist zulässig)...	20 %	Max. 100 P
2.1.4	Betreuungs- und Aufsichtskonzept / Objekt- leitung & Vorarbeiter...	Bewertung der schrift- lichen Ausführung...	20 %	Max. 100 P
2.2	Reinigungsplanung...	Bewertung des Entwurfs...	30 %	Max. 150 P
Detaillierte Ausführungen zu den Punkten 2.1.2 bis 2.2 siehe nächste Seite				

Pro Konzept können maximal 100% der oben angegebenen maximalen Wertungspunkte erreicht werden. Vor dem Hintergrund vorstehender Anforderungen und Erwartungen vergibt die Auftraggeberin für die Ausführungen der Bieter ausgehend von der angegebenen Maximalpunktzahl folgende Wertungspunkte (in % von der maximal erreichbaren Punktzahl pro Kriterium):

- Ausführungen lassen eine sehr gute Erfüllung des Auftrags erwarten = 80 bis 100 %
- Ausführungen lassen eine gute Erfüllung des Auftrags erwarten = 60 - 79 %
- Ausführungen lassen eine befriedigende Erfüllung des Auftrags erwarten = 40 - 59 %
- Ausführungen lassen eine ausreichende Erfüllung des Auftrags erwarten = 20 - 39 %
- Ausführungen lassen eine mangelhafte/ungenügende Erfüllung des Auftrags erwarten = 0 - 19 %

3. Angebotswertung - Einfache Richtwertmethode

Für jedes Angebot wird die Kennzahl Z nach der folgenden Formel berechnet:

$$Z = L / P$$

Das Angebot mit der größten Kennzahl Z erhält den Zuschlag.

Mit der Leistungsbeschreibung und der darauf abgestimmten Bewertungsmatrix haben die Vergabestellen eine rechtssichere Möglichkeit für die faire Vergabe der Tagesreinigung in der Hand. Für die Konzeptbewertung werden plausible Begründungen benötigt. Dafür sind anfangs ausreichende Zeitressourcen in den (bezirklichen) Fach- und Vergabestellen erforderlich, um sich mit der Materie auseinanderzusetzen, sowie etwas Übung.

Die Sorge vor einer Konzeptbewertung im Vergabeverfahren ist begründet in der vermeintlichen Angreifbarkeit von nicht objektiven Kriterien. Für die Qualität sind diese aber schwerer zu finden als für den Preis. Nur ein „objektives“ Kriterium (2.1.1 Bewertung der zugesicherten Einsatzzeit einer Fachkraft) hat neben dem Preis Eingang in die Bewertungsmatrix gefunden.

Die Musterausschreibung ist rechtlich geprüft.²⁵ Der Verzicht von Qualitätskriterien, Angebotskonzepten und deren Bewertung aus Sorge vor der Vergabekammer bedeutet, Gestaltungsmöglichkeiten nicht zu nutzen. Wenn die Grundprinzipien Transparenz, Nichtdiskriminierung und Gewährleistung des Wettbewerbs befolgt werden, ist die Konzeptbewertung (inkl. plausibler Begründung²⁶) zunächst aufwendig, aber lohnenswert.

Im Überblick der zu bewertenden Kriterien lassen sich deren Gewichtung und die Wertungspunkte ablesen. Auf den ersten Blick kann es irritieren, dass hier das Bewertungsgewicht der Qualität bei 100 und nicht bei 50 Prozent liegt, dafür die maximale Wertungspunktzahl bei 500. Diese Angaben sind auf die unten beschriebene einfache Richtwertmethode zurückzuführen, im Verhältnis zum Preis ist die Gewichtung der Qualitätskriterien 50 Prozent.

Die Vielzahl an Kriterien erlaubt bei der Bewertung der Angebotskonzepte „milde“ Urteile: Bei zwei ähnlich gut nachvollziehbaren Konzepten verschiedener Bieter können diese auch gleich bewertet werden, im Gesamtergebnis wird sich trotzdem ein Ranking abbilden. Im Vergleich der verschiedenen Bieterkonzepte sollte die unterschiedliche Bewertung mit einer plausiblen Begründung einhergehen. Warum lässt dieser Vorschlag zum Revierplan eine bessere Auftragserfüllung erwarten als jener?

Es wird vorgeschlagen, für die Angebotskonzepte einen maximalen Seitenumfang vorzugeben. Die Idee dahinter ist zum einen, Klarheit und Einfachheit der Angebotskonzepte zu fördern und kein „Blendwerk“ der Verkaufsprospekte, zum anderen sollen die Vergabestellen nicht von Papierbergen „erschlagen“ werden.

Jedes Konzept für die jeweiligen Qualitätskriterien wird mit Hilfe der Bewertungsskala bewertet. Die Ausführungen bekommen Wertungspunkte je nach erwarteten „Erfüllungsgrad“ des Auftrags. Die Summe der Wertungspunkte für die Konzepte eines Bieters werden durch den Angebotspreis geteilt. Über die so ermittelte Kennzahl Z werden die verschiedenen Angebote verglichen.

²⁵ Auch jenseits der Bewertung von Konzepten können verschiedene Aspekte eines Vergabeverfahrens Gegenstand von Angriffen sein. Die Bewertung von Konzepten, wie hier vorgesehen, erhöht also – soweit vergaberechtskonform durchgeführt – das Angriffsrisiko nach unserer Erfahrung nicht in besonderer Art und Weise. [...] Insgesamt ist die hier [...] vorgesehene Gestaltung also ein vergaberechtskonformes und probates Mittel, das Auftraggebenden ermöglicht, qualitativen Kriterien bei der Vergabe neben dem Preis eine besondere Bedeutung zuzumessen, um so die Besonderheiten von Reinigungsleistungen als „Tagesreinigung“ bei der Ausschreibung stärker in den Fokus zu nehmen. (Vergaberechtliche Stellungnahme 2024:3)

²⁶ Als Begründung reicht kein: „ich finde das besser als das“, oder „weil das besser ist“. Idealerweise sollte eine Begründung in etwa so formuliert sein: „Wir haben ihr System schlechter bewertet, weil Ihre skizzierten Abläufe, insbesondere [...], größere Unruhe und Verzögerungen erzeugen, somit negative Auswirkungen auf die Qualität der Leistungserbringung erwarten lassen.“ (ArbeitGestalten 2024:8)

4. Zum Schluss: Gut Ding will Weile haben

Wir hoffen, dass wir Ihnen mit der Musterausschreibung und dieser Veröffentlichung einen Leitfaden an die Hand geben, der Ihnen eine Umstellung der Unterhaltsreinigung in öffentlichen Gebäuden auf Tagesreinigung erleichtert. In der Musterausschreibung als Baustein für die Auftragsvergabe der Unterhaltsreinigung sind die nötigen Regelungen für die gelingende Umsetzung der Tagesreinigung beschrieben, die Anforderungen an die Angebotskonzepte definiert und als Ganzes vergaberechtskonform zusammengeschürt.

Sauberkeit, Nutzer:innenzufriedenheit und die Beschäftigungsbedingungen sollten zusammen in den Blick genommen werden. Eine Aufwertung der Arbeit – und insbesondere der Reinigungsarbeit – braucht Sichtbarkeit, ohne die es keine Wertschätzung für die Arbeit und die Reinigungskräfte gibt.

Veränderungen brauchen einen langen Atem. Das hat auch die konsequente und sukzessive Umstellung auf Tagesreinigung in Norwegen gezeigt. Mit der Tagesreinigung hat sich die Qualität der Reinigungsarbeit und die Kommunikation mit den Firmen dort maßgeblich verbessert.

Wir freuen uns darauf, diesen Prozess in Berlin weiter zu begleiten, stellen Ihnen gerne unsere bisherigen Erkenntnisse vor und unterstützen Sie beratend bei der Einführung einer veränderten Reinigungspraxis.

Dafür planen wir, weiter zum regelmäßigen Austausch von bezirklichen Fachabteilungen und Vergabestellen einzuladen. Der Transfer von Praxiswissen stärkt und ist hilfreich, um von den Erfahrungen anderer zu lernen, Strukturen und Wissen weiterzuentwickeln, und Kosteneffekte der Tagesreinigung zu erfassen. Gerne nehmen wir ihre fachlichen Anregungen auf.

Literatur

ArbeitGestalten GmbH (2017): Branchenreport Gebäudereinigung. Arbeitszeiten und Arbeitsverhältnisse. Berlin.

ArbeitGestalten GmbH (2021a): Gute Arbeit durch Tagesreinigung. Erkenntnisse aus einem Berliner Modellprojekt. Berlin.

ArbeitGestalten GmbH (2021b): Tagesreinigung stärkt gute Arbeit. Dokumentation des Fachdialogs zur Entwicklung von Label-Kriterien im Herbst 2021.

ArbeitGestalten GmbH (2022): Was ist unter Tagesreinigung zu verstehen? Dokumentation des Fachdialogs am 15.06.2022.

ArbeitGestalten GmbH (2023): Einheitliche Vergabe der Schulreinigung? Stellschrauben und Auswirkungen. Dokumentation des überbezirklichen Fachaustauschs vom 20.04.2023.

ArbeitGestalten GmbH (2024): Vorstellung der Musterausschreibung. Dokumentation des Sozialpartnerdialogs am 07.12.2023 mit Darstellung der vergaberechtlichen Aspekte.

→ www.tagesreinigung.berlin/publikationen.

Bose, Käthe von (2020): Alte Un-/Sichtbarkeiten, neue Vulnerabilität: Reinigungsarbeit in Krankenhäusern. AIS-Studien, 13(2), 81-95.

→ <https://doi.org/10.21241/ssoar.70990>.

Costas, Jana (2023): Im Minus-Bereich. Reinigungskräfte und ihr Kampf um Würde. Suhrkamp Verlag, Berlin.

Jaehrling, Karin; Stiehm, Christin (2022): Der Staat als ‚Guter Auftraggeber‘? Öffentliche Auftragsvergabe zwischen Vermarktlichung und Sozialpolitisierung. Springer VS, Wiesbaden.

Mayer-Ahuja, Nicole (2003): Die Vorgeschichte der „Ich-AG“: Prekäre Arbeit im Reinigungsgewerbe. In: WSI Mitteilungen 10/2023, 604-609.

Sardadvar, Karin (2021): Nicht aller Tage Abend: Tagesarbeitszeiten für Reinigungskräfte ermöglichen. A&W Blog.

→ <https://www.awblog.at/Arbeit/tagesarbeitszeiten-fuer-reinigungskraefte-ermoeglichen>.

Sardadvar, Karin; Reiter, Cornelia (2024): Von den Tagesrändern zu den Geschäftszeiten: Potenziale und Herausforderungen einer Umstellung auf Tagreinigung. In: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft. Springer

→ <https://link.springer.com/article/10.1007/s41449-023-00405-2#Sec2>.

Vergaberechtliche Stellungnahme (2024): Vergaberechtliche Stellungnahme / Musterausschreibung. 2024.

→ <https://joboption-berlin.de/gebaudereinigung#Publikationen>.



**Tages-
reinigung
stärkt
gute Arbeit**

Berlin, Juni 2024

**Gute Arbeit durch faire Vergabe.
Ein Leitfaden zur Musterausschreibung
für die Tagesreinigung**

Herausgeber:

ArbeitGestalten

Beratungsgesellschaft mbH, Ahlhoff
Havelberger Straße 4
10559 Berlin
Telefon: 030 280 320 86
www.arbeitgestaltengmbh.de
info@arbeitgestaltengmbh.de

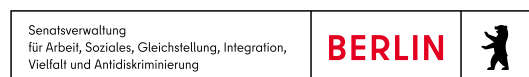
Redaktionsschluss: Mai 2024

Layout: Anne Gubig



„Gute Arbeit durch faire Vergabe.
Ein Leitfaden zur Musterausschreibung für
die Tagesreinigung“ wurde im Rahmen des
Projektes Joboption Berlin erstellt.

Kooperationspartner:



Das Modellprojekt Joboption Berlin wird aus
Mitteln der Senatsverwaltung für Arbeit,
Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt
und Antidiskriminierung gefördert.

Senatsverwaltung
für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration,
Vielfalt und Antidiskriminierung

BERLIN

