
Bauarbeit und europäische Integration

Rezension von: Franz Heschl, „Der Druck auf den Baustellen wird immer gewaltiger“. Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die Bauwirtschaft im steirischen Grenzland, Verlag des ÖGB, Wien 2009, 400 Seiten, € 28,80.

Der Autor beleuchtet mit Akribie die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Bauarbeitsmarkt des steirischen Grenzlandes, welcher durch die Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 an Dynamik gewonnen hat. Den Fokus auf einen geographischen Raum zu legen, welcher seit jeher in enger politischer, wirtschaftlicher und kultureller Verbindung zu den Ländern Südosteuropas stand, macht Sinn, wenn es darum geht, ökonomische und soziale Auswirkungen von Transformationsprozessen auf die dort lebenden und im Arbeitsprozess stehenden Menschen zu beschreiben. Somit stellt der Autor einleitend zu Recht die Forderung auf, dass eine Soziologie der europäischen Integration die sozialen Konsequenzen von Entscheidungsprozessen supranationaler Entscheidungsträger in den Mittelpunkt der Untersuchungen stellen soll, was gleichzeitig bedeutet, den nationalstaatlichen Bezugsrahmen zu Gunsten einer Analyse transnationaler Prozesse in Form von Austauschbeziehungen aufzugeben.

Methodisch richtig ist die umfangreiche Auswertung des für das Grenzland im Bereich des Bauwesens relevanten statistischen Datenmaterials, um zunächst die durch die Erweiterung hervorgerufenen Veränderungsprozesse

in quantitativen Verhältnissen darzustellen, die, richtig interpretiert, erste Antworten auf Fragen nach strukturellen Veränderungen in der Bauwirtschaft der steirischen Grenzregion geben. Die Auswertung des statistischen Materials zeigt, dass der prozentuelle Anteil der Beschäftigten im Bauwesen im steirischen Grenzland um fast ein Drittel höher ist als in der Steiermark oder in Gesamtösterreich und mehr als 50% aller unselbstständig beschäftigten SteirerInnen, die im Bauwesen tätig sind, einen Hauptwohnsitz in den Bezirken des steirischen Grenzlandes haben. Zurückzuführen ist dieses Phänomen auf eine im Zeitraum zwischen 1971 und 2001 stattfindende innersteirische Konzentration der unselbstständig Beschäftigten des Bauwesens im Grenzland bei gleichzeitiger Abnahme der betreffenden Beschäftigung in anderen Regionen. Wesentlich dazu beigetragen hat der Umstand, dass es in der Grenzregion innerhalb des Bauwesens zu einer signifikanten Zunahme der im Baunebengewerbe Beschäftigten kam, während andererseits der Anteil der im Bauhauptgewerbe Beschäftigten nicht so stark zurückgegangen ist wie in der Steiermark und in Österreich. Grundsätzlich ist das Baunebengewerbe „konjunkturresistenter“ als das Bauhauptgewerbe, weil es flexibler auf die veränderte Nachfrage reagiert und auch im hohen Maße von der Nachfrage nach „hoher Wohnqualität“ profitiert.

Da das Baunebengewerbe im Grenzland von Klein- und Kleinstbetriebe dominiert wird, die einen hohen Anteil von Beschäftigten mit Facharbeiterausbildung und einer dementsprechend höheren „Bedrohungsresistenz“ aufweisen, gibt die Auswertung des statistischen Zahlenmaterials dem Autor Anlass zu einer „vorsichtig optimis-

tischen These“ hinsichtlich eventueller Verdrängungsszenarien. Um das Bild abzurunden, beleuchtet er im nächsten Abschnitt die Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf die strategische Ausrichtung von österreichischen Bauunternehmen unterschiedlicher Größe, welche für die Baubeschäftigten des Grenzlandes als Arbeitgeber relevant sind oder Standorte in der Region haben. Dabei geht der Autor so vor, dass er, was die drei großen österreichischen Baukonzerne sowie die „mittelgroßen“ Unternehmen betrifft, neben einem kurzen historischen Abriss die Konzern- bzw. Unternehmensstruktur, wirtschaftliche Eckdaten und Beteiligungen sowie die Marktentwicklung im Zuge der Ostöffnung und der Osterweiterung der EU systematisch beleuchtet. Bei den Klein- bzw. Einpersonnenunternehmen hingegen stützt er sich auf die Aussagen der Unternehmer.

Damit kann er gut belegen, dass Entscheidungen auf europäischer Ebene, welche den Integrationsprozess begleiteten, eine außerordentlich nachhaltige und beschleunigende Wirkung auf die Unternehmensstrategien der drei großen Baukonzerne entfalteten und somit zu einem verstärkten Engagement in Ost- und Südosteuropa führten. Die „mittelgroßen“ Unternehmen hingegen haben auf die veränderten Strukturen dahingehend reagiert, dass sie unter Verzicht auf Auslandsaktivitäten ihre regionale Präsenz mittels Regionalisierungs-, Diversifizierungs, Spezialisierungs- oder Kooperationsstrategien kontinuierlich stärkten. Den Kleinst- sowie den Einpersonnenunternehmen bleiben als schwächstem Glied in der Kette oft nur passive Anpassungsstrategien, das heißt, sie begeben sich oft in mehr oder minder starke Abhängigkeiten zu anderen Firmen oder führen

wie die Einpersonnenunternehmen ein enorm risikobehaftetes, „selbstaubeuterisches“ und nicht selten selbstzerstörerisches Leben.

Diese Vorarbeit ermöglicht den LeserInnen einen raschen Zugang zu den nun folgenden Gedankengängen des Autors, der, ausgehend von der Frage nach den Ursachen für die gesteigerte Wettbewerbsintensität im Bauwesen im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses, vom Anfang bis Ende um einen systematischen Aufbau seiner Thesen bemüht ist. Eine wesentliche These dieser Arbeit beruht auf der Annahme, dass es durch die Implementierung des Rechtsbestandes der EU zur öffentlichen Auftragsvergabe durch die Nationalstaaten zu einer gesteigerten Wettbewerbsintensität in den Märkten kam. Im speziellen Fall trifft das auf Grund der Bedeutung des öffentlichen Beschaffungswesens für die Bauwirtschaft zu. Der Autor zeigt, dass die Entwicklung der europäischen Rechtsmaterie zur öffentlichen Auftragsvergabe ihren zugrunde liegenden Absichten nach Transparenz, Wettbewerb und Gleichbehandlung im Interesse einer effizienten Mittelverwendung oft nur im ungenügenden Ausmaß gerecht werden konnte, obwohl die wirtschaftliche Bedeutung des Beschaffungswesens ständig an Bedeutung gewann und somit nach einer immer detaillierteren Ausgestaltung des europäischen Regelungssystems hinsichtlich der öffentlichen Auftragsvergabe verlangte.

Generell ist festzuhalten, dass das öffentliche Vergabewesen den großen Unternehmen im Vergleich zu den mittleren und kleinen Unternehmen Vorteile bringt, weil es schon einer erheblichen Infrastruktur bedarf, um sich der relevanten Mechanismen und Informationskanäle bedienen zu können,

welche in Vergabeverfahren notwendig sind. Der Autor kritisiert zu Recht systemimmanente Mängel im Vergabeverfahren, dass u. a. das Bestbieterprinzip zu Gunsten des Billigstbieterprinzips unterhöhlt wird und dies zu einem signifikanten Anstieg von Preis- und Leistungsdruck führt. Zukünftige Änderungen des Rechtsregimes der Europäischen Union im Bereich des öffentlichen Auftragswesens sollen, so der Autor, demgemäß eine stärkere Berücksichtigung des Bestbieterprinzips, aber auch eine stärkere Verankerung sozialer, beschäftigungspolitischer, ökologischer und regionalpolitischer Kriterien beinhalten.

Gestützt auf die Aussagen von Menschen aus der Baubranche, die ein sprunghaftes Ansteigen des Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck in den Jahren seit dem Beitritt Österreichs zur EU für das gesamte Bauwesen feststellen, wird eine sehr überzeugende und in sich schlüssige Argumentationskette aufgebaut: Ausgehend vom Konzept des Binnenmarktes mit seinen vier Grundfreiheiten, dessen wettbewerbsfördernder Wirkung sich auch mittlere und kleine Unternehmen nicht entziehen können, sichern sich große Unternehmen, welche über die notwendige Infrastruktur verfügen und „raumübergreifend“ operieren, durch Übernahmen und Fusionen ihre Wettbewerbspositionen. Diese Konzentrations- bzw. Wachstumsprozesse einheimischer Bauunternehmen führen zu einem deutlich erhöhten Konkurrenzkampf untereinander, was sich vor allem im Preiskampf um Aufträge niederschlägt. Die Entwicklung eines wettbewerbsintensiven Umfelds wird durch Strategien kleiner, sich in regionalen Radien bewegendes Unternehmen und durch die quantitative Zunahme von Akteuren im Zuge der Liberalisierung des

Gewerberechtes zusätzlich gefördert. Im Zuge dieses sich verschärfenden Konkurrenzkampfes gewinnen öffentliche Aufträge, welche auf Grund der materiellen und technischen Kapazitäten hauptsächlich den großen Unternehmen zufallen, zunehmend an Bedeutung. Große Unternehmen führen diese Aufträge nicht selber aus, sondern geben diese als auftragsführendes Generalunternehmen an mittlere und kleinere Unternehmen weiter, um Kosten zu sparen. Dieser durch zahlreiche Umstände beeinflusste und fortschreitende Prozess endet damit, dass kleinere Unternehmen von größeren Unternehmen in wirtschaftlicher Hinsicht abhängiger werden.

Dass diese zunehmend komplexer werdenden Abhängigkeitsketten zwischen Unternehmen unterschiedlicher Größe im Zuge eines wettbewerbsintensiveren Umfelds die individuelle Arbeitssituation im Bauwesen tangieren, liegt auf der Hand. Der Autor lässt dabei betroffene Menschen zu Wort kommen und gibt uns ein sehr anschauliches Bild von den Problemen dieser Menschen, vom Druck, welcher zum physischen Schmerz oft den psychischen hinzufügt, von Solidarität, die nur mehr am Papier steht, von der Ellbogentechnik auf den Baustellen und von der prekären Situation der Menschen, die am Ende der Wertschöpfungskette stehen und enormen Risiken finanzieller und arbeitsrechtlicher Natur ausgesetzt sind. Und immer wieder Lohndruck! Druck, wohin man blickt!

Im nächsten Abschnitt beschäftigt sich der Autor ausführlich mit den trotz des europäischen Integrationsprozesses „stabil“ gebliebenen Elementen des Bauarbeitsmarktes und führt hier in erster Linie die Übergangsfristen sowie die Beschränkungen im Bereich der Dienstleistungsfreiheit, welche

auch für das Baugewerbe gelten, an. Er beschreibt den Verlauf dieser zum Teil emotional überfrachteten Debatte um Übergangsfristen und erläutert die zum Teil unterschiedlichen Motivlagen der österreichischen Interessenvertretungen bis zur Inanspruchnahme durch die österreichische Bundesregierung mit Beginn der Erweiterung am 1. Mai 2004. Die Übergangsfristen haben zweifelsohne ein „Überhitzen“ des österreichischen Arbeitsmarktes verhindert, indem sie einen kontrollierten Zuzug von ausländischen Arbeitskräften ermöglichten und somit auch eine Lenkungs- und Schutzfunktion erfüllten. Der Schutzzweck von Übergangsfristen ist objektiv gegeben und wird subjektiv gefühlt.

Allerdings hat sich gezeigt, dass es durch Beschränkungen der Dienstleistungsfreiheit im Baugewerbe bei gleichzeitiger Wahrung der Personenverkehrsfreiheit ab Mai 2004 zu einem signifikanten Anstieg von „Scheinselbstständigen“ kam, die aus den neuen EU-Ländern stammten und ihrerseits durch Preisdumping den wirtschaftlichen Druck auf österreichische Bauunternehmen erhöhten. Dabei handelte es sich formal betrachtet um Einpersonenerunternehmen, die eine bestimmte Baudienstleistung als freies Gewerbe anmeldeten, de facto jedoch in unselbstständiger Form Tätigkeiten verrichteten. Die Folge sind immer längere Wertschöpfungsketten, an deren Enden Menschen stehen, die oft unfreiwillig in ein „rechtliches Vakuum“ gedrängt werden. Dieses Phänomen trat, strukturell bedingt, stärker in Wien als in der Steiermark auf und blieb letztendlich auf den Bereich Trockenbau beschränkt, weil andere Tätigkeiten oft zu komplex sind, um sie in dieser Organisationsform durchführen zu lassen. An dieser Form des Missbrauchs

offenbart sich aber auch das Dilemma einer nationalen Gesetzgebung, welche sich in ihren Bemühungen um Rechtsklarheit in offenkundigem Widerspruch zu den Grundprinzipien der EG befindet.

Der Autor beschäftigt sich in weiterer Folge mit der Frage, ob der europäische Integrationsprozess auf andere Formen der illegalen Beschäftigung in der Bauwirtschaft im steirischen Grenzland Einfluss genommen oder sie in ihrem „Erscheinungsbild“ verändert hat, und nimmt dabei die „klassische“ Schwarzarbeit und den „organisierten Sozialbetrug“ näher unter die Lupe. Während die „Schwarzarbeit“ in ländlichen Regionen von Bedeutung ist, stellt der „organisierte Sozialbetrug“ eher ein urbanes Phänomen dar, welches stark im Ansteigen begriffen ist. Fasst man die Aussagen der Interviewpartner zusammen, so ergibt sich ein hohes Maß an Übereinstimmung, was das Ausmaß und die Bedeutung von Schwarzarbeit in der steirischen Grenzregion betrifft. Dass dieses Phänomen vermehrt im steirischen Grenzland auftritt, liegt vor allem an der unzureichenden Einkommensstruktur, die zu einem Nachlassen der Nachfrage bei gleichzeitig gestiegenem Wettbewerbs- und Konkurrenzdruck und damit zu einem Kampf um knapper werdende Aufträge führt, der mit allen Mitteln, auch der illegalen Beschäftigung ausgefochten wird. Generelle Zusammenhänge zwischen der Entwicklung der Schwarzarbeit und dem europäischen Integrationsprozess wurden von den befragten Personen nicht gesehen. Manche bemerkten zwar, dass sich durch die Osterweiterung der EU die Rahmenbedingungen für Schwarzarbeit, jedoch nicht das Ausmaß, geändert haben. Dies betrifft in ähnlicher Weise auch den „organisierten Sozialbetrug“, der

aber im Unterschied zur Schwarzarbeit einen ganz anderen Hintergrund hat und für das steirische Grenzland weniger relevant ist.

Als weiterer Stabilitätsfaktor für die steirische Grenzregion führt der Autor die individuellen Anpassungsstrategien der ArbeitnehmerInnen an, die auf Grund der erhöhten Wettbewerbsintensität und des verstärkten Leistungsdruckes im Zuge des europäischen Integrationsprozesses, ständig gefordert sind, sich weiterzuentwickeln bzw. weiterzubilden, um die „individuelle Konkurrenzfähigkeit“ zu erhalten bzw. zu verbessern. Die Anforderungen, welche an sie gestellt werden, können unterschiedlicher Natur sein, sei es, dass man auf Baustellen mehr Eigenverantwortung aufgebürdet bekommt, berufsübergreifend agiert, als Spezialist das technische Entwicklungsniveau hält oder sich als Maurer bestimmten Benimmregeln unterwerfen muss, die vom Kunden eingefordert werden. Im letzten Abschnitt des Kapitels wirft der Autor einen Blick auf das in der steirischen Bauwirtschaft traditionell dichte System industrieller Beziehungen, das sich als zusätzlicher Stabilitätsfaktor erweist.

Im letzten Kapitel beschreibt der Autor einen grundlegend anderen Aspekt der Transnationalisierung des Bauarbeitsmarktes des steirischen Grenzlandes, indem er an Hand von Fallbeispielen die Arbeitswelt von Bauarbeitern aus dem steirischen Grenzland skizziert, welche auf Baustellen in Ost- und Südosteuropa arbeiten. Für mich war die Frage interessant, welche Motive für Personen aus den Fallbeispielen ausschlaggebend waren, sich für einen Auslandseinsatz zu melden. Finanzielle Anreize spielten bei den interviewten Personen sicher eine wichtige Rolle, waren aber in den meisten Fällen nicht

der Hauptgrund. Viel wichtiger war, dass mit einer Auslandstätigkeit ein Übertritt vom Arbeiter- ins Angestelltenverhältnis und damit ein Aufstieg in der betrieblichen Hierarchie verbunden war. Als weitere Motive für einen Auslandseinsatz wurden die Befriedigung persönlicher Bedürfnisse, die Möglichkeit, ein neues Land kennenzulernen oder persönliche und berufliche Frustrationen hinter sich zu lassen, genannt.

Sehr eindrucksvoll sind die Schilderungen der Interviewpartner, welche über ihre Alltagsprobleme auf Baustellen in Ost- und Südosteuropa Auskunft geben. Ob es sich um die Fahrten zur Baustelle oder nach Hause handelt, die mit enormem Zeitverlust verbunden sind, um das Zusammentreffen verschiedener Nationen mit unterschiedlichen Sprachen und Leistungsethiken, um den erhöhten Stress auf Baustellen, um Freizeitgestaltung oder das lange Getrenntsein von Familie und Freunden, stets müssen individuelle Strategien zur Lösung von Konflikten oder organisatorischen Problemen gefunden werden. Man lernt aber auch, mit Menschen anderer Nationalität umzugehen, beginnt sich, für ihre Sprache und Kultur zu interessieren, wird toleranter und offener. Vielen ist das nicht immer bewusst, man passt sich an und entwickelt allmählich einen Lebensstil, der diesem transnationalen Rahmen in der Bauwirtschaft entspricht und den Bauarbeiter zum Träger gesellschaftlicher Austauschbeziehungen macht.

Nach diesen eingehenden Analysen stellt der Autor mit Nachdruck einen Forderungskatalog auf, der sich von einer grundsätzlichen Änderung des Rechtsregimes der EU im Bereich des öffentlichen Vergabewesens über Haftungsfragen der Generalunternehmer bei Verletzung von arbeits- und sozialrechtlichen Standards bis hin

zu einer effektiven Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben bei der öffentlichen Auftragsvergabe erstreckt. Darüber hinaus ist die Stärkung der sozialen Grundrechte gegenüber den Grundfreiheiten des Binnenmarktes ein Gebot der Stunde, welches von den europäischen Gesetzgebern durch die Einführung einer Sozialklausel in geltendes europäisches Recht mit Folgewirkungen für die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes umgesetzt werden könnte.

Daran schließt sich die Forderung nach einer entsprechenden Gestaltung des Pensionssystems unter Beibehaltung der Schwerarbeits- und einer adaptierten Hacklerregelung sowie eine Anpassung der Invaliditäts- und der Berufsunfähigkeitspension bei gleichzeitiger Erhöhung der Treffsicherheit an. Ebenfalls gefordert werden neue Modelle der Arbeitsgestaltung und eine Änderung der Arbeitsvorgaben zur Eindämmung der Stressbelastung in der Bauarbeitswelt sowie eine Umstrukturierung des Arbeitsbereiches für ältere Arbeitnehmer. Ebenso ist es unumgänglich, dass sich die österreichische Bundesregierung in Absprache mit potenziellen Bündnispartnern dafür einsetzt, dass ein effizientes System an Übergangsregelungen auch bei zukünftigen Erweiterungsschritten und der Aufbau effizienter Kontrollsysteme auf nationaler und europäischer Ebene zur Anwendung kommen. Was die transnationale Zusammenarbeit von Behörden betrifft, so ist festzuhalten, dass die wichtigsten Forderungen in Richtung eines vermehrten und rascheren grenzüberschreitenden Informationsaustausches gehen müssen. Der Maßnahmenkatalog wird mit Forderungen nach einer verstärkten Fremdsprachenausbildung bei Bauarbeitern sowie einer effizienten Betreu-

ung der ArbeitnehmerInnen durch die Arbeitgeber vor Ort beschlossen. Nicht zu vergessen ist der Umstand, dass sich die Gewerkschaften den Herausforderungen eines internationalisierten Bauarbeitermarktes zu stellen haben, vor allem, was die Kollektivvertragspolitik und die Betreuungen bei Auslandsentsendungen betrifft.

Das ist ein empfehlenswertes, in sich schlüssiges Buch, gut lesbar und systematisch im Aufbau. Sämtliche Thesen werden durch ein umfangreiches Beweisverfahren gestützt, welches neben der Verwendung von statistischem Material auch die Sichtweise von Menschen berücksichtigt, die von den Veränderungsprozessen im Zuge der europäischen Integration unmittelbar betroffen sind. Natürlich sind Interviews immer emotional gefärbt und subjektiv, sie ergeben aber, fasst man die Aussagen der befragten Personen zusammen, zumeist ein sehr hohes Maß an Übereinstimmung in Bezug auf die vom Autor untersuchten Fragenkomplexe. Die Dynamik des europäischen Integrationsprozesses und die damit im Zusammenhang stehende Transnationalisierung haben alle Lebens- und Arbeitsbereiche, wenn auch im unterschiedlichen Ausmaß, erfasst. Jede durch den europäischen Integrationsprozess bedingte Änderung in der Strategie eines Unternehmens veranlasst andere Unternehmen, auf diese veränderte Situation zu reagieren und hat letztendlich auch Auswirkungen auf die einzelnen ArbeitnehmerInnen. Druck, vor allem in Form von Zeit- und Lohndruck, wird für viele, mit denen ich in meiner beruflichen Laufbahn gesprochen habe, ein zunehmend größeres Problem. Viele Menschen, nicht nur Bauarbeiter, können mit diesem ständig steigenden Druck nicht umgehen, erkranken oder werden von Unterneh-

men gekündigt. Somit haben für mich die Forderungen des Autors, die sich in seinem Buch auf den Bauarbeitsmarkt

beschränken, eine zukunftsweisende Bedeutung in überregionaler und branchenübergreifender Hinsicht.

Karl Pfleger

**„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen
der Arbeiterkammer Wien“
Reihe Band 15**

**Ausgliederungen aus dem öffentlichen
Bereich – Versuch einer Bilanz**

Christa Schlager (Hrsg.)

Christa Schlager
Vorwort

Katharina Mader
Ausgliederung aus dem Bundeshaushalt, neuer Stand und vertiefende
Evaluierungen

Hannes Hofer
Gedanken zu Ausgliederungen aus der Sicht der BBG bzw. Stellungnahme
zur Studie

Andreas Pölzl
Thesen und Lösungsansätze zur Steuerung öffentlicher Aufgaben unter
besonderer Berücksichtigung des Beteiligungsmanagements

Ulrike Mandl und Thomas Obermayr
Erfahrungen und Perspektiven hinsichtlich Ausgliederungen aus Sicht des
Rechnungshofes

Heinz Leitsmüller und Bruno Rossmann
Ausgliederungen aus dem öffentlichen Haushalten – Versuch eines Resü-
mees

Wien 2010, 178 Seiten, € 24,-.

Bestellungen bei:
LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexus.at