
Co-Enforcement in der Bauwirtschaft – erfolgreiche Maßnahmen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards

Bettina Haidinger, Ulrike Papouschek

1. Einleitung

Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartner stehen bei der Durchsetzung von Arbeitsstandards vor enormen Herausforderungen. Arbeitsverhältnisse sind zunehmend fragmentiert, Wertschöpfungsketten sind mehrgliedrig und grenzüberschreitend, arbeitsrechtliche Normen werden angesichts dieser Entwicklungen komplexer. Wenn Unternehmen systematisch Rechte von ArbeitnehmerInnen untergraben oder wenn durch unübersichtliche und transnationale Geschäftsmodelle Regelungslücken ausgenutzt und somit fairer Wettbewerb torpediert wird, sind strategische und innovative Praktiken gefragt, um die Durchsetzung von Arbeitsnormen wirksamer zu gestalten.

Das europäische Forschungsprojekt „Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities“ (SPLIN),¹ auf dessen Ergebnissen dieser Beitrag basiert, untersuchte derartige Maßnahmen mit Fokus auf zwei Sektoren: Bauwirtschaft und internationale Seeschifffahrt. In Österreich, Polen und Asturien (Spanien) wurden in der Bauwirtschaft so genannte Co-Enforcement Actions, also koordinierte oder gemeinsame Maßnahmen der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Sozialpartner, die zur besseren Kontrolle und besserem Schutz von Arbeits- und Sozialstandards und fairen Arbeitsbedingungen entwickelt wurden, analysiert. In der Seeschifffahrt wurde hingegen das gewerkschaftlich durchgesetzte und transnational koordinierte ITF (Internationale TransportarbeiterInnen-Föderation)-In-

¹ Das Projekt wurde im Rahmen der Budgetlinie „Improving Expertise in the Field of Industrial Relations“ (VS/2019/0080) von der Europäischen Kommission gefördert. Der Forschungs- u. Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) oblag die Projektleitung von SPLIN. Forschungspartner waren Notus (Spanien), die Universität Jyväskylä (Finnland) und das Institute of Public Affairs (Polen). Das Projekt erfolgte in enger Zusammenarbeit mit den assoziierten Partnern, der Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK, AT), der Gewerkschaft Budowlani (PL) und der Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC, ESP).

spektorInnennetzwerk untersucht. Hierbei übernehmen ITF-InspektorInnen Kontrollaufgaben auf Schiffen und setzen in Kooperation mit nationalen Gewerkschaften und Hafenbehörden die Einhaltung von Arbeitsstandards durch.²

Der vorliegende Beitrag analysiert Maßnahmen in der Bauwirtschaft. Im ersten Abschnitt werden branchentypische Entwicklungen beschrieben, die dazu führen, dass dieser Sektor im Besonderen Lohn- und Sozialdumping ausgesetzt ist. Der erste Abschnitt schließt mit einer Übersicht über Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft in den drei untersuchten Ländern Österreich, Spanien und Polen. Der zweite Abschnitt beginnt mit einer kurzen Erörterung, was unter Co-Enforcement zu verstehen ist, gefolgt von einer Beschreibung der einzelnen Co-Enforcement-Maßnahmen in Österreich, Asturien (Spanien) und Polen. Abschließend stellen wir Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Maßnahmen dar. Im dritten Abschnitt werden schließlich die für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards zentralen Merkmale von Co-Enforcement-Maßnahmen zusammenfassend erläutert.

2. Der Bausektor: Arbeitsintensiv, Subauftragsketten, Entsendungen und fragmentierte Beschäftigung

Der Bausektor ist einer der am stärksten dem Lohn- und Sozialdumping ausgesetzten Wirtschaftszweige, nicht nur in Österreich, sondern in vielen Ländern Europas (Eurofound 2017). Dies ist das Ergebnis des Zusammenspiels von strukturellen Merkmalen des Bausektors (arbeitsintensiv, dezentrale Erbringung der Dienstleistung), den dominanten Geschäftsmodellen, die sich auf umfangreiche Strategien zur Subauftragsvergabe stützen (Weil 2014, Behling und Harvey 2015), und nicht zuletzt den Auswirkungen verschiedener europäischer und nationaler Regulierungen (Entsenderichtlinie, Vorschriften für öffentliche Ausschreibungen usw.).

Der Bausektor ist erstens ein arbeitsintensiver Sektor. In arbeitsintensiven Branchen stellen Löhne einen wesentlichen Kosten- und Preisbil-

² Methodisch setzte SPLIN auf eine Kombination aus Forschung und Informationsaustausch: Erstens analysierte und verglich SPLIN Fälle von Co-Enforcement Actions, die in der Bauwirtschaft in drei unterschiedlichen nationalen institutionellen Kontexten (Österreich, Asturien und Polen) entwickelt wurden, sowie die Umsetzung des ITF-InspektorInnennetzwerks in der Seeschifffahrt in drei Ländern (Spanien, Finnland und Polen). Als empirische Erhebungsmethode wurde auf die Fallstudien (problemzentrierte Interviews und Beobachtung von Kontrollen) zurückgegriffen. Zweitens erarbeitete SPLIN, wie die Forschungsergebnisse auf andere Regionen, Sektoren und Länder übertragbar wären. Dies geschah in einer Reihe von Workshops auf nationaler und europäischer Ebene.

dungsfaktor dar. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, sind die Löhne einschließlich Lohnnebenkosten sowie die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ein wesentlicher Hebel, um Kosten zu reduzieren (Bosch et al. 2007, Bosch und Wagner 2005, Hofstadler et al. 2016). Da im Bausektor Arbeit an unterschiedlichen und wechselnden Einsatzorten, also Baustellen, verrichtet wird und Belegschaften auf Baustellen ebenfalls ständig wechseln, sind ArbeitnehmerInnen hochmobil und schwer fassbar. Dies erschwert die Kontrolle der Einhaltung von Arbeitsstandards.

Zweitens ist die Branche stark fragmentiert, was neben der traditionellen Aufteilung zwischen den Gewerken am Bau, also der Ausführung von einzelnen Teilaufgaben durch SpezialistInnen wie etwa ElektrikerInnen, FliesenlegerInnen etc., auch mit dem Ziel der Kostenoptimierung zu tun hat. Ein wesentliches Merkmal der Fragmentierung ist der Rückgriff auf Subauftragsketten, das heißt die Vergabe von Teilleistungen an Subunternehmen. Subauftragsvergaben ermöglichen dem Generalunternehmen zum einen, bestimmte Tätigkeiten an spezialisierte Firmen zu vergeben, zum anderen flexibel auf Spitzen- und Flautezeiten reagieren zu können (Behling und Harvey 2015) und dabei Kosten der Gesamtausführung zu sparen. Die beauftragten Subunternehmen haben nun wiederum die Möglichkeit, weitere Tätigkeiten auszulagern. Dadurch entstehen Subunternehmerketten, an deren Ende oft Kleinbetriebe, Ein-Personen-Unternehmen oder gar scheinselfständige ArbeitnehmerInnen stehen (Bosch et al. 2007). In solchen Geschäftsmodellen hat das Generalunternehmen meist nur mehr Verwaltungs- und Managementfunktion. Subauftragsunternehmen arbeiten in der Regel mit geringeren Gewinnmargen als die Auftraggeber und Generalunternehmen, was sich oft in schlechteren Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnissen inklusive niedrigerer Entlohnung der Beschäftigten ausdrückt. Kurz: Diese Arbeitsplätze sind anfälliger dafür, dass Verstöße gegen Arbeitsstandards stattfinden. Zugleich stellt diese Fragmentierung der Beschäftigungsformen eine große Herausforderung für Kontrollen der Einhaltung von Arbeitsstandards dar, da Verantwortlichkeiten und mögliche Haftungen in Bezug auf verschiedene Aspekte der Arbeitsbedingungen (wie etwa Entlohnung, Arbeitszeit, ArbeitnehmerInnenschutz etc.) nicht immer transparent sind (Weil 2014).

Häufig wird die Subauftragsvergabe auch als komplexes mehrstufiges Netzwerk in verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten, in der Regel ost- und mitteleuropäischen Staaten aufgebaut, manchmal unter Einbeziehung von Arbeitskräfteüberlassungsfirmen (Voss et al. 2016). Hier kommen nun, drittens, Entsendungen ins Spiel, das heißt, Unternehmen entsenden ihre ArbeitnehmerInnen vorübergehend in einen anderen Staat zur Erbringung einer Dienstleistung für einen Auftraggeber im Empfängerstaat. Der Bausektor ist von Entsendungen besonders betroffen. Nach De Wispelaere et al. (2019) wurden im Jahr 2018 in Europa im Durchschnitt

40% der für entsandte Personen vorgesehenen Dokumente zur Bestätigung ihrer Sozialversicherung (so genannte A1 Portable Documents) für Personen ausgestellt, die im Ausland Dienstleistungen im Bausektor erbringen.

Diese im Bausektor weit verbreitete Praxis der Entsendung von ArbeitnehmerInnen zur Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen wird durch europäische und nationale Bestimmungen reguliert. Das wichtigste Regelwerk ist die Entsenderichtlinie 96/71/EG³: Sie soll sicherstellen, dass bestimmte Arbeits- und Beschäftigungsstandards des Beschäftigungsstaates auch für entsandte Beschäftigte gesichert sind. Allerdings wurden in den Jahren nach der Verabschiedung dieser ersten Richtlinie einige gewichtige Regulierungslücken deutlich: ungenügende Klarheit in Bezug auf die geltenden arbeitsrechtlichen Normen und Mindestentgeltbestimmungen, unklare Kompetenzen und eine mangelhafte Zusammenarbeit zwischen den Behörden sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch grenzüberschreitend und Missbrauch von Entsendungen etwa durch die Gründung so genannter Briefkastenfirmen, die Schlupflöcher in der Richtlinie ausnutzten, um Beschäftigungs- und Sozialvorschriften zu umgehen. 2014 wurde die so genannte Durchsetzungsrichtlinie⁴ verabschiedet. 2018 trat eine überarbeitete Version der Entsenderichtlinie⁵ in Kraft, die die Kritikpunkte und Unzulänglichkeiten der ursprünglichen Richtlinie aufnahm und ausbesserte. Da es sich hier um Europäische Richtlinien handelt, müssen diese in nationale Gesetzgebung umgelegt werden. In Österreich wurden die drei Richtlinien im Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG)⁶ verankert.

Alle drei Merkmale der Beschäftigung in der Bauwirtschaft – hohe Arbeitsintensität und hoher Kostendruck auf den Löhnen, lange Subvertragsketten, fragmentierte Beschäftigung inklusive Entsendungen und Solo-Selbstständiger – tragen dazu bei, dass die Branche besonders anfällig für Verstöße gegen Arbeitsstandards ist. Im nächsten Abschnitt (2.1) wenden wir uns den häufigsten Verstößen in den untersuchten Ländern Österreich, Spanien und Polen zu, um im Anschluss (Abschnitt 3) darzulegen, welche Maßnahmen die Behörden und Sozialpartner(institutionen) der drei Länder gesetzt haben, um die Einhaltung von Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft zu kontrollieren und die Kontrolle zu verbessern.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0071> (abgerufen am 5.Mai 2021).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=celex%3A32014L0067> (abgerufen am 6.Mai2021).

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32018L0957> (abgerufen am 5.Mai 2021).

⁶ <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20009555> (abgerufen am 6.Mai 2021).

2.1 Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft in Österreich, Spanien und Polen

Unsere Forschung hat sowohl Verstöße gegen Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft, die in allen drei untersuchten Ländern – Österreich, Spanien und Polen – auffindbar sind, als auch nationale Besonderheiten identifiziert. Diese Besonderheiten spiegeln zum einen die nationalen institutionellen Rahmenbedingungen wider. Unterschiede erklären sich zum anderen aber ebenso durch die unterschiedliche nationale Bedeutung von Entsendungen. So sind Polen und Spanien (seit 2011) „Netto-Sendeländer“, während Österreich ein „Netto-Empfängerland“ von entsandten ArbeitnehmerInnen ist.⁷

Einer der *wichtigsten Verstöße gegen Arbeitsstandards in den drei Ländern* betrifft Scheinselbstständigkeit. Scheinselbstständigkeit ist insbesondere in Polen und Spanien weit verbreitet und wird dort von den Sozialpartnern und den Arbeitsaufsichtsbehörden als eines der Hauptprobleme des Sektors betrachtet. In Österreich sind die Sozialpartner und die Arbeitsaufsichtsbehörden hingegen stärker über das Problem der Scheinfirmen⁸ besorgt, die oft in ausgedehnten Unternehmensnetzwerken, auch auf transnationaler Ebene, zu finden sind. Scheinselbstständigkeit auf Seiten der Beschäftigten kommt in Österreich vergleichsweise weniger oft vor.

Als weitere zentrale Verstöße gegen Arbeitsstandards in allen drei Ländern zeigten sich Unterentlohnung, Umgehung der Arbeitszeitregelungen, Nichteinhaltung von Bestimmungen des ArbeitnehmerInnenschutzes, unangemeldete Erwerbstätigkeit und falsche (für die Beschäftigten nachteilige) kollektivvertragliche Einstufungen.

In Polen ist das Problem der *Unterentlohnung* im Besonderen mit so ge-

⁷ Nach De Wispelaere und Pacolet (2018) waren in der österreichischen Bauwirtschaft im Jahr 2017 21% der Beschäftigten entsandt. Österreich wies damit nach Luxemburg europaweit den zweithöchsten Anteil von entsandten Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung des Bausektors aus. Der EU-Durchschnitt liegt demgegenüber bei rund 5%. In Spanien und Polen als „Netto-Sendeländern“ wurde die Arbeitskraftnachfrage im Bausektor vor allem durch außereuropäische ArbeitsmigrantInnen (in einigen Fällen auch illegalen ArbeitsmigrantInnen) und nur in geringem Maße durch entsandte ArbeitnehmerInnen abgedeckt.

⁸ Eine Scheinselbstständigkeit liegt vor, wenn eine Person in Selbstständigkeit Dienst- oder Werkleistungen für ein fremdes Unternehmen erbringt, aber alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, die die Person als ArbeitnehmerIn klassifizieren. Merkmale von Scheinselbstständigkeit sind beispielsweise, dass eine Weisungsgebundenheit gegenüber einem Auftraggeber bezüglich Arbeitszeiten und Art der Arbeitsdurchführung vorliegt, dass der Umsatz hauptsächlich durch einen Auftraggeber erwirtschaftet wird oder dass die Tätigkeit in Räumen des Auftraggebers durchgeführt wird. Eine Scheinfirma, oft auch Briefkastengesellschaft genannt, ist die Bezeichnung für eine nach dem Recht des betreffenden Staates errichtete Gesellschaft (Unternehmen), die jedoch keinen Geschäftsbetrieb unterhält.

nannten zivilrechtlichen Verträgen und dem Einsatz von Selbstständigen verknüpft. In Spanien und Österreich steht Unterentlohnung im Zusammenhang mit der nicht korrekten Zahlung von Löhnen, Sozialversicherungsbeiträgen und Zulagen, Zuschlägen und Sonderzahlungen, die in den Branchenkollektivverträgen geregelt sind. Während es sich in Spanien um Verstöße handelt, die hauptsächlich ArbeitnehmerInnen mit spanischem Dienstgeber betreffen, sind in Österreich vor allem entsandte ArbeitnehmerInnen, das heißt ArbeitnehmerInnen mit ausländischem Dienstgeber betroffen.

Verstöße gegen Arbeitszeitregelungen wurden insbesondere in Österreich und Polen als zentrales Problem hervorgehoben. In Österreich betrifft es zum einen entsandte ArbeitnehmerInnen, die sich bereit erklären, mehr als die gesetzlich erlaubte Arbeitszeit pro Tag, pro Woche oder pro Monat zu arbeiten. Zum anderen geht es um den Missbrauch von Teilzeitarbeit: nämlich um ArbeitnehmerInnen, die als Teilzeitbeschäftigte gemeldet sind, tatsächlich aber längere Arbeitszeiten, meist Vollzeit, leisten und damit die Lohnregelungen unterlaufen. In Polen wiederum haben Kontrollen der Arbeitsinspektion erhebliche Missbräuche bei der Arbeitszeiterfassung vor allem in Klein- und Mittelbetrieben des Bausektors aufgezeigt.

Angesichts der hohen Zahl von Arbeitsunfällen in der Bauwirtschaft⁹ stellt die *Missachtung von Bestimmungen des ArbeitnehmerInnenschutzes* ein besonderes Problem dar. In Österreich wurde dies vor allem für entsandte ArbeitnehmerInnen konstatiert (Hollan und Danaj 2018). In Spanien wird die hohe Zahl der Arbeitsunfälle mit weitreichenden Subauftragsketten in Verbindung gebracht, in denen insbesondere Klein- und Mittelbetriebe als Subauftragsnehmer die Gesundheitsschutz- und Sicherheitsvorschriften nicht einhalten. Ähnlich stellt sich die Situation in Polen dar. Hier hat sich zudem die Praxis etabliert, dass KranführerInnen nicht mehr angestellt werden, sondern zunehmend als Ein-Personen-Unternehmen tätig sind, was zu einem Anstieg der Unfälle führte.

Nicht angemeldete Erwerbstätigkeit wurde aufgrund der hohen Anzahl von im Bau illegal beschäftigten MigrantInnen als ein besonderes Problem in Polen und Spanien festgestellt. Vor der Wirtschaftskrise wurde für Spanien geschätzt, dass ein hoher Anteil aller undokumentierten MigrantInnen im Bausektor beschäftigt war. In den Krisenjahren (nach 2008) kam es hingegen zu einem dramatischen Anstieg an ansässigen ArbeiterInnen, die nicht bei der Sozialversicherung gemeldet und damit auch nicht versichert waren (Meardi et al. 2012).

Schließlich wurde über das vor allem in Spanien weit verbreitete Problem der *falschen kollektivvertraglichen Einstufung* berichtet. Dessen Bri-

⁹ In Österreich war beispielsweise im Jahr 2019 die Unfallhäufigkeit im Bauwesen doppelt so hoch wie im Durchschnitt, und etwa ein Sechstel aller Arbeitsunfälle ereignete sich im Bauwesen (Leoni 2020).

sanz in Spanien ist auf die spezifische Struktur der Kollektivvertragsverhandlungen zurückzuführen, da in Spanien Kollektivverträge in der Bauwirtschaft auf Provinzebene abgeschlossen werden (Eurofound 2017, Sanz de Miguel 2019).

3. Co-Enforcement-Maßnahmen

3.1 Der Co-Enforcement-Ansatz

Die Forschung zur Einhaltung von Arbeitsstandards hat sich lange Zeit auf staatliche Kontrollen und Sanktionen einerseits (ILO 2006, Mustchin und Martiinez Lucio 2020) und auf die Durchsetzung der Arbeitsstandards durch die Gewerkschaften (Pulignano et al. 2016) andererseits konzentriert. Wachsende Kontrollprobleme infolge der zunehmenden Fragmentierung von Unternehmen und der Ausdifferenzierung der Beschäftigungsformen werden nicht nur von Arbeitsaufsichtsbehörden und Gewerkschaften thematisiert, sondern sind auch in der Forschung dokumentiert (Eurofound 2016). Daher ist die Suche und systematische Analyse von innovativen Ansätzen, die zu einer Verbesserung der Einhaltung von Arbeitsstandards und zu einer effektiven Aufdeckung und Sanktionierung von arbeitsrechtlichen Verstößen führen, ein Gebot der Stunde. Wir stützen uns auf zwei wegweisende und zusammenhängende Ansätze: Co-Enforcement und Strategic Enforcement.

Co-Enforcement ist ein Ansatz, der die enge Koordination von staatlichen Regulierungsbehörden und Sozialpartnern bei der gemeinsamen Durchsetzung von Arbeitsstandards vorsieht (Amengual und Fine 2017, Fine 2017)¹⁰. Dieser Ansatz nutzt die komplementären Elemente von Staat (Kontrollbehörden und Gesetzgeber) und Gesellschaft (Gewerkschaften und Sozialpartner): Gewerkschaften kennen ihre Branche und haben implizites Wissen über Arbeitsprozesse und Branchenentwicklungen, während staatliche Stellen (in vielen Fällen) Arbeitsnormen festlegen und durchsetzen. Arbeitgeber(verbände) wiederum können mit „guten Praxen“ maßgeblich Vorreiter für faire Wettbewerbsbedingungen sein. Wesentlich für diesen Ansatz ist auch, dass die Kooperation der beiden Institutionen nicht oberflächlich bleibt, sondern auf Basis der Ausgestaltung (auch legislativen Ausgestaltung) und/oder auf Basis der operativen Umsetzung nachhaltig und einschneidend ist.

Co-Enforcement beruht zudem auf strategischer Planung, Ausrichtung der Kontrolle und Durchsetzung von Arbeitsstandards (Weil 2011, 2018): Diskutiert werden in diesem Zusammenhang so genannte reflexive Strate-

¹⁰ Amengual und Fine (2017) untersuchten Co-Enforcement-Aktionen in Südamerika und den Vereinigten Staaten.

gien, um auf Basis von Analysen der Arbeitsbedingungen in unterschiedlichen Branchen, Regionen und Unternehmenstypen Prioritäten für neue Ansatzpunkte von Kontrollen zu formulieren. Sanktionen an der Spitze der Wertschöpfungskette, wie beispielsweise eine Generalunternehmerhaftung, die eine Einhaltung von Mindestlöhnen auch in Subunternehmen nach sich ziehen, wird dabei besondere Wirksamkeit zugeschrieben. Darüber hinaus werden in der Literatur sektorspezifische Besonderheiten hervorgehoben und die strategische Konzentration der Kontrolle auf bestimmte Sektoren eingefordert. Der Vorteil einer sektoralen Ausrichtung liegt in der Entwicklung maßgeschneiderter Maßnahmen zur Prävention und Sanktionierung von arbeitsrechtlichen Verstößen, die auf Grundlage der Branchenexpertise etwa von sektoralen Sozialpartnern erarbeitet worden sind.

3.2 Co-Enforcement-Maßnahmen in der Bauwirtschaft in Österreich, Asturien und Polen

In der Bauwirtschaft wurden in Österreich, Asturien und Polen Maßnahmen untersucht, bei denen (Institutionen der) Sozialpartner Kontrollaufgaben übernehmen oder eine intensive Zusammenarbeit zwischen Arbeitssaufsichtsbehörden und Sozialpartnern stattfindet, um die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen und die Durchsetzung von Arbeitsstandards (inklusive ArbeitnehmerInnenschutz) zu verbessern. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen kurz dargestellt.

3.2.1 Die BUAK – Österreich

In Österreich erhielt die Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK), eine langjährige sozialpartnerschaftliche Institution mit hoher Branchenexpertise, 2011 weitreichende Kompetenzen bei der Umsetzung des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (LSD-BG) in der Bauwirtschaft.¹¹ Dass die BUAK diese Kompetenzen erhielt, stellt eine österreichische Besonderheit dar. Bis 2011 waren ausschließlich die Finanzpolizei und die Gebietskrankenkassen (heute Österreichische Gesundheitskasse) mit der Kontrolle von Löhnen und lohnbezogenen Beiträgen betraut. In Österreich hat jede Behörde ihre begrenzten Kompetenzen, die gesetzlich festgelegt und eher dezentral organisiert sind. Die Übertragung

¹¹ Die BUAK ist eine der ältesten sozialpartnerschaftlichen Institutionen in Österreich. Seit ihrer Gründung im Jahre 1946 ist es Hauptziel der BUAK, die Nachteile der saisonalen Fluktuation für die Beschäftigten im Bausektor auszugleichen. Dazu gehört die Verwaltung und Auszahlung von Urlaubs- und Abfertigungsansprüchen, von Schlechtwetterentschädigungen und von Überbrückungsgeldern an BauarbeiterInnen, die langjährig in der Bauwirtschaft tätig waren, aber aus gesundheitlichen Gründen nicht bis zum Pensionsantritt ihre Tätigkeiten ausführen können.

der Kompetenzen zur Umsetzung der Regelungen des LSD-BG an die BUAKE war politisches Ziel der Sozialpartner im Bausektor und wurde konsequent verfolgt.

Eine der wichtigsten Aktivitäten der BUAKE bei der Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping sind Lohnkontrollen auf Baustellen.¹² Angestrebt wird, möglichst viele Baustellen österreichweit zu kontrollieren. 2019 kontrollierte die BUAKE 13.987 österreichische Unternehmen (und 48.823 dort Beschäftigte) sowie 2.134 ausländische Unternehmen (und 8.317 entsandte ArbeitnehmerInnen) (Quelle: unveröffentlichte BUAKE-Statistik 2019). Verdachtsfälle von Unterentlohnung zeigten sich in 116 österreichischen Unternehmen (0,8% der kontrollierten Betriebe) und in 788 ausländischen Unternehmen, also Entsendebetrieben (37% der kontrollierten Betriebe). 620 Verdachtsfälle ergaben sich in Bezug auf Scheinselbstständigkeit und 418 in Bezug auf nicht angemeldete Tätigkeit sowie 1.127 in Bezug auf falsche Teilzeitmeldungen. Diese Verdachtsfälle werden von der BUAKE weiterbearbeitet. Erhärtet sich der Verdacht, werden Anzeigen erstattet. 2019 betrug das insgesamt beantragte Strafausmaß aufgrund der gelegten Anzeigen 4.945.100,- Euro. Zwischen 2011 und 2019 wurden 1.398 Unternehmen (95% davon ausländische Unternehmen) wegen Unterentlohnung angezeigt (Haidinger und Papouschek 2020).

Der Ablauf einer Baustellenkontrolle ist gesetzlich geregelt (§ 23a Abs. 2 BUAKE). BUAKE-InspektorInnen haben das Recht auf Betretung der Baustellen und der Aufenthaltsräume der ArbeitnehmerInnen auf Baustellen sowie das Recht auf Auskunft und Einsicht in zahlreiche (Lohn-)Unterlagen. BaustellenleiterInnen sind verpflichtet, die zum Nachweis der Arbeitsleistung vorhandenen Unterlagen wie etwa Arbeitsverträge, Werkverträge mit Subunternehmen, bei ausländischen Arbeitgebern auch Lohndokumente etc. vorzulegen. Ein weiteres Kontrollinstrument zur Überprüfung einer etwaigen Unterentlohnung ist die Befragung der an der Baustelle anwesenden ArbeitnehmerInnen mittels Fragebogen. Von zentraler Bedeutung bei den Baustellenkontrollen ist zudem die unmittelbare und genaue Beobachtung der tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten der auf den Baustellen Beschäftigten, da diese die Grundlage für die kollektivvertragliche Einstufung darstellen.

Im Anschluss an die Baustellenkontrollen werden diese von den InspektorInnen dokumentiert, ein Prüfbericht erstellt, eventuelle Verdachtsfälle genauer untersucht und die Arbeitgeber aufgefordert, bei der Kontrolle

¹² Für diese Aufgaben beschäftigt die BUAKE 36 InspektorInnen und zehn JuristInnen. Die Finanzierung der BUAKE erfolgt grundsätzlich durch Arbeitgeberbeiträge. Für die zusätzlichen Aufgaben – Bekämpfung des Lohn- und Sozialdumpings – erhält die BUAKE vom Bundesministerium für Arbeit (und Familie und Jugend) zusätzlich 2 Millionen Euro pro Jahr (Quelle: BUAKE-Jahresbericht 2018, nicht veröffentlicht).

nicht vorhandene Unterlagen nachzubringen. Bleibt der Verdacht bestehen, werden die Verdachtsfälle an die Rechtsabteilung der BUAK weitergeleitet. Die Kooperation zwischen InspektorInnen und Rechtsabteilung ist eng. Die JuristInnen der Rechtsabteilung haben Zugang zu verschiedenen in- und ausländischen Datenbanken und Informationsaustauschdiensten (wie etwa das IMI, das europäische „Binnenmarkt-Informationssystem“), um die gesammelten Informationen zu verifizieren. Die genaue Dokumentation der Inspektionen ist ein wichtiges Instrument und Hilfsmittel, um Verdachtsfälle weiterzuverfolgen und bei etwaigen Gerichtsverfahren, bei denen BUAK-MitarbeiterInnen als ZeugInnen oder als Partei auftreten, zulässige Beweismittel einbringen zu können.

Seit 2017 gehört die so genannte Auftraggeberhaftung im Baubereich ebenfalls zu den Aufgaben der BUAK. Diese stellt einen weiteren Beitrag zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping im Baubereich dar. Die BUAK prüft, ob der Auftraggeber des entsendenden Unternehmens für Lohnforderungen entsandter oder grenzüberschreitend überlassener ArbeitnehmerInnen haftet, wenn der bzw. die ArbeitnehmerIn nicht vom direkten Arbeitgeber bezahlt wird.

Die Betrauung der BUAK mit den Vollzugskompetenzen der Regelungen des LSD-BG in der Bauwirtschaft weist im Vergleich zu traditionellen Kontrollformen wichtige strategische Vorteile auf. Da ist zum ersten die hohe Fachkompetenz und das langjährige Erfahrungswissen der BUAK über Arbeitsbedingungen in der Branche und im Besonderen in Bezug auf die geltenden Kollektivverträge zu nennen. Zweitens genießt die BUAK als Sozialpartnerinstitution hohes Vertrauen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf ArbeitnehmerInnenseite und ist im Baugewerbe weitestgehend bekannt, da sie mit der Verwaltung von Pflichtzuschlägen und der Auszahlung der entsprechenden Ansprüche an die ArbeitnehmerInnen betraut ist (Haidinger und Papouschek 2020).

3.2.2 Asturien: Kooperation zwischen Sozialpartnern und Arbeitsaufsichtsbehörden – zuerst informell, dann institutionalisiert

In Asturien, einer Provinz im Norden Spaniens mit etwa einer Million EinwohnerInnen, spielen seit Jahrzehnten zwei sektorale Sozialpartnerinstitutionen, die Arbeitsstiftung FLC (Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias) und die Kommission für Gesundheit, Sicherheit und Einstellungsprävention (Comisión de Seguridad, Prevención de Riesgos Laborales y Contratación, COPREVAS), eine Schlüsselrolle bei der Überprüfung und Durchsetzung von Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft. FLC ist eine Arbeitsstiftung, die von den wichtigsten sektoralen/regionalen Sozialpartnern 1988 gegründet wurde.¹³ Die Schaffung der Kom-

¹³ Die Arbeitsstiftung begann mit der Entwicklung eines breiten Spektrums von Aktionen,

mission für Gesundheit, Sicherheit und Einstellungsprävention (COPREVAS) wurde von den Sozialpartnern 1997 im regionalen Branchentarifvertrag vereinbart. Die Hauptaufgabe der Kommission lag in der Durchsetzung des zwei Jahre zuvor verabschiedeten Gesetzes zur Prävention von Berufsrisiken. Ziel war, die hohe Zahl von Arbeitsunfällen in der Bauwirtschaft zu reduzieren. Als zweite Aufgabe wurde die Durchsetzung von arbeitsrechtlichen Standards im Branchentarifvertrag festgeschrieben.

Im Jahr 1999 nahm die Kommission COPREVAS schließlich ihre Tätigkeit mit vier Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten auf. Je zwei Delegierte werden von der Arbeitgeberorganisation und den beiden regional und sektoral stärksten Gewerkschaften, der CC. OO. (Comisiones Obreras) und UGT (Unión General de Trabajadores) ernannt. 2004 wurde die Zahl der Delegierten von vier auf acht erhöht. Die Leitung von COPREVAS, der Verwaltungsrat, besteht aus drei Mitgliedern, einem Mitglied aus der Arbeitgeberorganisation und je einem Mitglied aus der Gewerkschaft CC. OO. und der Gewerkschaft UGT.

Die Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten wurden mit folgenden Kompetenzen ausgestattet, um die Einhaltung der Arbeitsschutznormen auf Baustellen in Asturien zu überprüfen und Scheinselbstständigkeit auf die Spur zu kommen: Sie sind berechtigt, alle Unternehmen in der Bauwirtschaft in Asturien zu überprüfen. Instrumente dieser Kontrolle sind Gespräche mit ArbeitnehmerInnenvertreterInnen, Sicherheitsbeauftragten, ArbeitgeberInnen und Baustellenverantwortlichen. Eine Inspektions-Checkliste legt überdies alle bei Inspektionen durchzuführenden Maßnahmen detailliert fest. 2007 wurden aufgrund steigender Scheinselbstständigkeit im asturischen Baugewerbe die Befugnisse der Gesundheits- und Sicherheitsdelegierten zur Durchsetzung von Arbeitsstandards, insbesondere der Überprüfung des Verdachts auf Scheinselbstständigkeit erweitert. Die Delegierten haben nunmehr ebenso Zugang zu allen Verträgen der Generalunternehmer mit den Subauftragnehmern und damit auch zu Informationen über die Anzahl der Angestellten und Selbstständigen der Subauftragnehmer, die auf den jeweiligen Baustellen tätig sind.

Wie in Österreich werden im Anschluss an die Kontrollen von den Delegierten Kontrollberichte erstellt, die dem Verwaltungsrat vorgelegt werden. Die weitere Vorgehensweise differiert dann nach Art der Rechtsverletzung. Während bei einem begründeten Verdacht auf Scheinselbstständigkeit in der Regel nach einer Baustellenkontrolle eine Anzeige erstattet wird, sind bei Verdacht auf Verletzungen des Gesundheits- und Sicherheitsschutzes auf Baustellen vor einer Anzeige drei Baustellenkontrollen vorgesehen. Dieser Unterschied ist dadurch zu erklären, dass im Bereich

die sich auf Beschäftigte des Sektors, aber auch auf arbeitslose BauarbeiterInnen bezogen und unter anderem Schulungsangebote sowie die Vergabe verschiedener Sozialleistungen umfassten.

Gesundheits- und Sicherheitsschutz Aufklärung, Beratung und technische Unterstützung im Vordergrund stehen. Eine Anzeige bei der Arbeitsaufsichtsbehörde wird als letztes Mittel eingesetzt, und zwar dann, wenn Arbeitgeber die Ratschläge und Empfehlungen von COPREVAS nicht umsetzen.

Seit der Gründung von COPREVAS besteht sowohl mit der Arbeitsstiftung (FLC) als auch mit den regionalen Arbeitsaufsichtsbehörden eine enge Zusammenarbeit. Die Arbeitsstiftung unterstützt die Delegierten in technischen Belangen, wie beispielsweise bei der Entwicklung einer Datenbank über Subauftragnehmer und der Entwicklung eines Toolkits mit GPS-Funktion, das die Delegierten über den Standort jeder Baustelle informiert. VertreterInnen der Arbeitsstiftung nehmen überdies regelmäßig an Besprechungen von COPREVAS teil (Sanz de Miguel 2020).

Trotz des Fehlens einer formellen Vereinbarung in der Anfangsphase von COPREVAS war die Kooperation mit der regionalen Arbeitsaufsichtsbehörde immer eng. So war von Anfang an, schon im regionalen Branchentarifvertrag vorgesehen, dass je ein bzw. eine VertreterIn der Arbeitsaufsichtsbehörde und des Kabinetts für Gesundheit und Sicherheit des Regionalbüros zu allen einschlägigen Sitzungen von COPREVAS eingeladen wird. Daneben gab es weitere verschiedene gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, wie beispielsweise die gemeinsame Schulung von Delegierten und ArbeitsinspektorInnen. Darüber hinaus übermittelte COPREVAS kontinuierlich Informationen über Baustellenkontrollen an die Arbeitsaufsichtsbehörde. Da sich diese Zusammenarbeit für beide Seiten als vorteilhaft erwiesen hat, wurde 2017 ein formelles Abkommen zwischen den Sozialpartnern und der Arbeitsaufsichtsbehörde geschlossen. Diese Vereinbarung institutionalisiert den regelmäßigen Austausch und die Weitergabe von Informationen zwischen den Sozialpartnern und der Arbeitsaufsichtsbehörde und schuf gleichzeitig Mechanismen zur Rechenschaftspflicht und Koordination (Sanz de Miguel 2020).

3.2.3 Polen: Drei Vereinbarungen von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards

Vor dem Hintergrund von schwachen Regulierungen, fehlenden sektoralen Kollektivvertragsvereinbarungen, mit unzureichenden Ressourcen ausgestatteten Arbeitsaufsichtsbehörden und generell durchsetzungsschwachen Sozialpartnern stellt die Einhaltung von ArbeitnehmerInnen-schutzbestimmungen und anderen Arbeitsstandards in Polen eine große Herausforderung dar. Dies betrifft im Besonderen den Bausektor. Die drei – im Folgenden dargestellten – Vereinbarungen sind in diesem Kontext einzuordnen.

In Polen wurden von Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertreterInnen unter Einbeziehung des polnischen Arbeitsinspektorats drei (unverbindliche) Vereinbarungen zur Umsetzung und Kontrolle von Arbeitsstandards, insbesondere im Bereich des ArbeitnehmerInnenschutzes abgeschlossen. Diese drei Vereinbarungen sind die Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz im Bauwesen (Porozumienie dla Bezpieczeństwa w Budownictwie, ASC), die Vereinbarung über Mindestlöhne im Bauwesen (Porozumienie w sprawie stawki minimalnej w budownictwie, AMW) und die Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz beim Betrieb von Kranen (Porozumienie na rzecz Bezpieczeństwa Pracy przy Obsłudze Żurawi, AOSOC).

Die *Vereinbarung über ArbeitnehmerInnenschutz im Bauwesen* wurde 2010 zwischen den größten in Polen tätigen Bauunternehmen geschlossen. Das Hauptziel der Vereinbarung war die Verbesserung der Arbeitssicherheit auf Baustellen. Entwickelt wurden gemeinsame Regelungen für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz, wie z.B. gemeinsame Dokumentationsvorlagen für die Kontrolle des ArbeitnehmerInnenschutzes, ein Modell zur Bestätigung der beruflichen Qualifikationen von BauarbeiterInnen und regelmäßige Schulungen. Übereingekommen wurde auch über Vorgaben für ArbeitnehmerInnenschutz und Mindestqualifikationsanforderungen bei Subauftragnehmern als Teil des Vertrags über die Auftragsvergabe. Die Umsetzung und Sanktionierung der Vereinbarung unterliegt aufgrund ihres freiwilligen Charakters nicht dem polnischen Arbeitsinspektorat. Die beteiligten Institutionen und Unternehmen entwickelten eigene Mechanismen, um die Umsetzung der Vereinbarung verbindlich zu gestalten und Anreize zur Einhaltung zu schaffen. Darin ist das polnische Arbeitsinspektorat eng eingebunden. Als wesentlicher Erfolgsindikator kann die sukzessive Reduktion von Arbeitsunfällen bei den der Vereinbarung beigetretenen Unternehmen gelten (Owczarek 2020).

Die *Vereinbarung über Mindestlöhne in der Baubranche (AMW)* wurde 2014 von der Gewerkschaft Budowlani, NSZZ Solidarność – Sekretariat der Bau- und Holzindustrie, auf Seiten der ArbeitnehmerInnen und einer Reihe von Arbeitgeberzusammenschlüssen¹⁴ mit dem Ziel der Bekämpfung von Lohndumping abgeschlossen. Die UnterzeichnerInnen der Vereinbarung kamen überein, nicht über Unterentlohnung wettbewerbsverzerrend zu konkurrieren. Der von ihnen vereinbarte Mindeststundenlohn gilt für alle ihre ArbeiterInnen, unabhängig vom Vertrag. Die UnterzeichnerInnen der AMW verpflichten sich, eine Mindestlohnuntergrenze in ihren Unternehmen einzuführen und Anreize für ihre Subunternehmen zu schaf-

¹⁴ Konföderation der Bau- und Immobilienwirtschaft, Polnischer Handwerksverband, Polnischer Verband der Arbeitgeber im Baugewerbe und Arbeitgeberverband der Region Lublin

fen, diese ebenfalls anzuwenden. Mit dieser Vereinbarung wurde also ein nachvollziehbarer und vorbildlicher Lohnstandard für die gesamte Branche geschaffen. Derzeit ist die AMW die einzige Branchenvereinbarung dieser Art in Polen. Als positiv ist auch zu vermerken, dass der 2017 eingeführte nationale Mindeststundenlohn ebenfalls diesen Berechnungsmodus anwendet. Der vereinbarte Mindestlohn belief sich 2014 auf 14,29 Polnische Zloty (PLN) (3,40 EUR), 2019 auf 19,03 PLN (4,53 EUR) und 2020 auf 21,65 PLN (5,16 EUR) (Owczarek 2020).

Die *Vereinbarung über den ArbeitnehmerInnenschutz beim Betrieb von Kranen* (AOSOC) wurde 2017 von der Gewerkschaft Budowlani und dem Ausschuss für KranführerInnen der Gewerkschaft Wspólnota Pracy unterzeichnet. Das polnische Arbeitsinspektorat unterstützt die Initiative. Hintergrund ist, dass in Polen nach der Krise 2008 die Mehrheit der KranführerInnen nicht mehr in Bauunternehmen angestellt war, sondern als Selbstständige arbeitete. KranführerInnen gründeten Ein-Personen-Unternehmen und leasen Krane von Bauunternehmen oder einer dritten Partei. Aufgrund ihrer Selbstständigkeit waren die KranführerInnen nun selbst für Sicherheit und Gesundheitsschutz an ihrem Arbeitsplatz verantwortlich, was zu einem erheblichen Anstieg der Unfälle führte. Die Vereinbarung zielt darauf ab, die Bemühungen aller AkteurInnen im Bausektor und in verwandten Branchen, also der Behörden (Arbeitsaufsicht, Zertifizierungsbehörde), Arbeitgeber und der KranführerInnen, zu koordinieren, um das Risiko von Arbeitsunfällen bei KranführerInnen zu verringern. Die AOSOC ist eine offene Initiative und kann von jedem Unternehmen und jeder Organisation unterzeichnet werden. Darüber hinaus sind die unterzeichnenden Organisationen maßgeblich an der Erarbeitung neuer Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz für KranführerInnen in Polen beteiligt und können ihre Expertise einbringen, um die Einführung von gesetzlich verbindlichen und durch das polnische Arbeitsinspektorat sanktionierbaren Vorgaben voranzutreiben (Owczarek 2020).

Die dargestellten Vereinbarungen aus Polen, an denen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen und das polnische Arbeitsinspektorat beteiligt sind, stellen sozialpartnerschaftlich getragene und eigenständige Initiativen dar, um Arbeitsstandards in der Bauwirtschaft zu verbessern. Die Vereinbarungen sind zwar auf freiwilliger Basis, und insofern fehlt ihnen ein allgemein verbindlicher Durchsetzungscharakter, aber in einem schwierigen institutionellen Umfeld wie der polnischen Baubranche sind sie zum einen Instrumente zur Beeinflussung der politischen Regelungen und zum anderen wichtige Voraussetzungen für verlässliches und nachhaltiges Wirtschaften.

3.2.4 Unterschiede und Gemeinsamkeiten der Maßnahmen

Welche Unterschiede und welche Gemeinsamkeiten ergeben sich nun zusammenfassend aus einem Vergleich der drei Co-Enforcement-Maßnahmen?

Deutlich wird als erste Gemeinsamkeit der untersuchten Maßnahmen in Österreich und Asturien (Spanien), dass sich beide Maßnahmen auf *starke sozialpartnerschaftliche Ansätze* zur Sicherung von Arbeitsstandards stützen. Sowohl in Österreich als auch in Asturien sind die Co-Enforcement-Maßnahmen Ergebnis langjähriger gemeinsamer Anstrengungen der Sozialpartner zur Verbesserung der Arbeitsstandards in Form des sozialen Dialogs in Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen.

Ein weiteres gemeinsames Merkmal der österreichischen und der asturischen Maßnahmen ist, dass die Sozialpartner eine Schlüsselrolle bei der Festlegung von Arbeitsstandards durch Kollektivvertragsverhandlungen spielen. In Polen ist die sektorale Regulierung auf Grundlage des sozialen Dialogs oder von Kollektivvertragsverhandlungen vergleichsweise weniger entwickelt. Daher haben sich die Co-Enforcement-Initiativen in Polen auf Regulierungsmechanismen gestützt, die auf unverbindlichen Vereinbarungen basieren.

Hinsichtlich der Gestaltungsprinzipien der Co-Enforcement-Maßnahmen zeigen die österreichischen und asturischen Erfahrungen, dass die Sozialpartner sowohl politische als auch operative Rollen in der Umsetzung der Maßnahmen spielen. In Österreich wie in Asturien tragen die Sozialpartner bzw. Sozialpartnerinstitutionen nicht nur zur Gestaltung und Evaluierung von Co-Enforcement-Maßnahmen bei, sondern nehmen in Form von Betriebskontrollen auch eine aktive Rolle bei der Sicherstellung der Einhaltung von Arbeitsstandards ein. In Asturien sind es die Sozialpartner selbst, die paritätisch so genannte Delegierte zur Baustellenkontrolle schicken. In Österreich ist es die Sozialpartnerorganisation BUA, die mit Vollzugs- und Kontrollkompetenzen im Rahmen des LSD-BG ausgestattet wurde. Im Gegensatz dazu sind in Polen Kontrollaktivitäten der Sozialpartner kaum definiert.

Alle drei untersuchten Fälle spiegeln den Ansatz „Strategische Kontrolle und Durchsetzung“ wider. Das heißt, sie konzentrieren sich auf einen Sektor mit fragmentierter Beschäftigung, langen Subauftragsketten und schlecht geschützten ArbeitnehmerInnen und zielen auf eine nachhaltige Einhaltung von Arbeitsstandards ab.

Schließlich ist der Erfolg dieser Maßnahmen zur Bekämpfung von Lohn- und Sozialdumping auch das Ergebnis des Zusammenspiels der hohen Branchenkompetenz und des langjährigen Branchenerfahrungswissens der Sozialpartner mit der Kompetenz und Befugnis der staatlichen Behörden, Sanktionen bei Verstößen zu verhängen.

Was ihre Wirkung betrifft, zeigen die untersuchten Maßnahmen vielversprechende Ergebnisse auf unterschiedlichen Ebenen:

- Die Maßnahmen verbesserten die Einhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften in einem Sektor, in dem die Unfall- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten sehr hoch sind. Dies lässt sich insbesondere für Asturien und Polen nachzeichnen.¹⁵
- Die Maßnahmen bieten gezielte und effiziente Kontrollen von Scheinselbstständigkeit in Asturien und von Unterentlohnung in Österreich.
- Die Maßnahmen beinhalten die Aushandlung und Festlegung von Mindestarbeitsstandards in Polen.
- Die Maßnahmen erreichten eine bessere Information von ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen über Rechte, Normen und Pflichten in Bezug auf ArbeitnehmerInnenschutz, Entlohnung und generell Arbeitsbedingungen in Österreich, Asturien und Polen.

In diesem Sinne können die Maßnahmen und Initiativen als gute und beispielhafte Praktiken dienen, um Missbrauch von und Verstößen gegen Arbeitsstandards in einem hochproblematischen Sektor durch unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und staatlichen Institutionen entgegenzuwirken und diese zu reduzieren.

3.3 Schlussfolgerungen: Zentrale Merkmale für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards

Die Ergebnisse der Fallstudien haben die Relevanz von Co-Enforcement-Ansätzen zur Durchsetzung von Arbeitsstandards und damit zu einer Verbesserung fairer Arbeitsbedingungen bestätigt. Folgende zentrale Maßnahmenmerkmale können auf Basis der Analysen für eine Verbesserung von Kontrollen und eine erfolgreiche Durchsetzung von Arbeitsstandards abgeleitet werden.

Kooperation zwischen Sozialpartnern und staatlichen Behörden über konzertierte Aktionen hinaus: In den untersuchten Fällen geht die Zusammenarbeit zwischen Sozialpartnern und staatlichen Behörden über konzertierte Kontrollaktionen hinaus. Sozialpartner haben operative Funktionen inne und tragen langfristig zur Umsetzung der Maßnahmen bei und/oder sie führen diese gemeinsam mit staatlichen Behörden durch. Dabei teilen die Sozialpartner Ressourcen und relevante Informationen über den Arbeitsprozess und über Geschäftsmodelle mit den staatlichen Behörden, was die Effizienz der Kontrollen erhöht, während die Sozialpartner mehr Einblick in die Funktionsweise der Arbeitsaufsichtsbehörden erhalten. Hinsichtlich der Ressourcen können insbesondere Gewerk-

¹⁵ So sank in Polen die Anzahl der Unfälle mit Todesfolge von 2014 bis 2018 um 28% (Owczarek 2020).

schaffen die operativen Kapazitäten der Arbeitsaufsichtsbehörden erhöhen, indem sie den Inspektoraten zusätzliche externe (Personal-)Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies ist besonders wichtig in Zeiten, in denen die Arbeitsaufsichtsbehörden mit Budgetbeschränkungen zu kämpfen haben. Darüber hinaus ist es von Vorteil, wenn Sozialpartner oder Institutionen der Sozialpartner eine wichtige Rolle bei der Mitgestaltung von Zielen und Verfahren von Kontrollinstrumenten in politischen Prozessen spielen.

Sozialpartner und gewerkschaftliche Machtressourcen: Das Forschungsprojekt SPLIN hat Initiativen im Bausektor analysiert, die einen sozialpartnerschaftlichen Ansatz zur Sicherung von Arbeitsstandards aufweisen. Während autonome Maßnahmen der Gewerkschaften unerlässlich sind, können sozialpartnerschaftliche Ansätze aufgrund der einzigartigen Rolle, die Arbeitgeber bei der Förderung einer fairen Wettbewerbskultur spielen können, effektiver sein, um eine nachhaltige und laufende Sicherung von Arbeitsstandards zu gewährleisten. Wenn Arbeitgeberorganisationen an Maßnahmen beteiligt sind, wie beispielsweise durch eine Ko-Finanzierung der Maßnahme, sind sie sich ihrer Rolle bewusst und daran interessiert, ein regelkonformes Verhalten der Arbeitgeber aktiv zu unterstützen und sicherzustellen.

Strategische Kontrolle und Durchsetzung: Strategische Kontrolle und Durchsetzung ist ein erfolgreicher Weg, um Ressourcen auf bestimmte Sektoren, bestimmte Probleme (z.B. ArbeitnehmerInnenschutz, Unterentlohnung) oder bestimmte Regionen zu konzentrieren. Wenn sich Kontrollen auf einen bestimmten Sektor konzentrieren, sind die InspektorInnen besser in der Lage, die Arbeitsweise von Unternehmen zu verstehen und die Hauptursachen für Missbrauch und Verstöße zu erkennen. Ein wesentliches Merkmal einer effektiven Kontrolle und Durchsetzung ist, dass die Inspektorate nicht nur über gezielte, eng umschriebene, sondern auch über umfassende Kompetenzen verfügen, zu denen beispielsweise die Kontrolle, Überprüfung und Anzeigenlegung von Missbräuchen gehören.

Wenn nun Co-Enforcement-Ansätze im Bausektor zur Verbesserung fairer Arbeitsbedingungen beitragen, stellt sich natürlich auch die *Frage ihrer Übertragbarkeit auf andere Sektoren*. Dieser Frage wurde abschließend im Forschungsprojekt SPLIN in einer Reihe von Stakeholder-Workshops auf nationaler und EU-Ebene nachgegangen. Als Sektoren, anhand derer die Übertragbarkeit diskutiert wurde, wurden jene ausgewählt, die ebenfalls durch fragmentierte Beschäftigung (und Subauftragsketten) charakterisiert sind. Dies waren der Straßengüterverkehr in Österreich und Polen und der Tourismussektor in Asturien. Die Ergebnisse waren ernüchternd. Zwar wurden über Anknüpfungspunkte aus den untersuchten Co-Enforcement-Maßnahmen in der Bauwirtschaft erste initiale Schritte für die Sektoren Straßengüterbeförderung und Tourismus diskutiert und entwickelt,

gleichzeitig wurde aber auch deutlich, dass die erfolgreiche Implementierung umfassenderer Co-Enforcement-Maßnahmen – wie etwa die Maßnahmen in Österreich und Asturien – Vorbedingungen bedarf, die nicht in allen Sektoren gegeben sind oder erst langsam aufgebaut werden müssen.

Literatur

- Amengual, Matthew/Fine, Janice (2017). Co-enforcing Labor standards: the unique contributions of state and worker organizations in Argentina and the United States. *Regulation & Governance* 11 (2), 129–142.
- Behling, Felix/Harvey, Mark (2015). The evolution of false self-employment in the British construction industry: a neo-Polanyian account of labour market formation. *Work, Employment and Society* 29 (6), 969–988.
- Bosch, Gerhard/Rubery, Jill/Lehndorff, Steffen (2008). European employment models under pressure to change. *International Labour Review* 146 (3–4), 253–277. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2007.00015.x> (abgerufen am 10.4.2021).
- Bosch, Gerhard/Wagner, Alexandra (2005). Measuring economic tertiarisation: a map of various European service societies. In: Gerhard Bosch/Steffen Lehndorff (Hg.). *Working in the service sector. A tale from different worlds*. London, Routledge, 35–53.
- De Wispelaere, Frederic/De Smedt, Lynn/Pacolet, Jozef (2019). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018. Brüssel, European Commission – DG Employment.
- De Wispelaere, Frederic/Pacolet, Jozef (2018). Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2017. Brüssel, European Commission – DG Employment.
- Eurofound (2016). Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union. Luxemburg, Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2017). *Fraudulent Contracting of Work: Construction Sector*. Dublin, Eurofound.
- Fine, Janice (2017). Enforcing Labor Standards in Partnership with Civil Society: Can Co-enforcement Succeed Where the State Alone Has Failed? *Politics & Society* 45 (3), 359–388.
- Haidinger, Bettina/Papouschek, Ulrike (2020). SPLIN Austrian report – construction sector. BUA Construction Workers' Holiday and Severance Payment Fund – social partner strategies to enforce employment standards in the Austrian construction sector. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 1.2.2021).
- Hofstadler, Christian/Loik, Markus Bernhard/Peterseil, Markus/Pantelic, Nenad/Katz, Nicholas (2016). Einfluss von Lohn- und Sozialdumping auf den Wettbewerb in der Bauwirtschaft. Graz, TU Wien im Auftrag der Wirtschaftskammer Steiermark.
- Hollan, Katarina/Danaj, Sonila (2018). POOSH COUNTRY Report in Austria (POOSH – Occupational Safety and Health of Posted Workers: Depicting the existing and future challenges in assuring decent working conditions and wellbeing of workers in hazardous sectors). Wien, European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- International Labor Organization (2006). Report III (Part 1B). General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention. Genf, International Labour Conference, 95th Session.
- Leoni, Thomas (2020). Fehlzeitenreport 2020. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich. Wien, WIFO. Online verfügbar unter <https://www.wifo.ac.at/publikationen/>

- (abgerufen am 10.4.2021)
- Mearidi, Guglielmo/Martín, Antonio/Riera, Mariona Lozano (2012). Constructing Uncertainty: Unions and Migrant Labour in Construction in Spain and the UK. *Journal of Industrial Relations*. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1177/0022185611432388> (abgerufen am 2.3.2021).
- Mustchin, Stephen/Martínez Lucio, Miguel (2020). The evolving nature of labour inspection, enforcement of employment rights and the regulatory reach of the state in Britain. *Journal of Industrial Relations*. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1177/0022185620908909> (abgerufen am 22.4.2021).
- Owczarek, Dominik (2020). SPLIN Polish report – construction sector. Fair working conditions: Exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities in the Polish construction sector. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Pulignano, Valeria/Ortiz Gervasi, Luis/de Franceschi, Fabio (2016). Union responses to precarious workers: Italy and Spain compared. *European Journal of Industrial Relations* 22 (1), 39–55.
- Sanz de Miguel, Pablo (2019). Falsos autónomos y falsos becarios: una aproximación institucional al caso español. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 37 (1), 67–89.
- Sanz de Miguel, Pablo (2020). SPLIN Spanish report – construction sector. Co-enforcement in the construction sector of the region of Asturias: a case study. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Sanz de Miguel, Pablo/Haidinger, Bettina (2020). Exploring co-enforcement in the construction sector. Evidence from three case studies in Austria, Poland and Spain. SPLIN Comparative Report. Online verfügbar unter <http://splin.forba.at/news/> (abgerufen am 10.4.2021).
- Voss, Eckhard/Faioli, Michele/Lhernould, Jean-Philippe/Iudicone, Feliciano (2016). Posting of Workers Directive: Current Situation and Challenges. Brüssel, EC Empl Committee.
- Weil, David (2011). Enforcing Labour Standards in Fissured Workplaces: The US Experience. London, *The Economic and Labour Relations Review?: ELRR*, 22 (2), 33–54.
- Weil, David (2014). *The Fissured Workplace*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Weil, David (2018). Creating a strategic enforcement approach to address wage theft: One academic's journey in organizational change. *Journal of Industrial Relations* 60 (3), 437–460.

Zusammenfassung

Der Bausektor ist einer der am stärksten dem Lohn- und Sozialdumping ausgesetzten Wirtschaftszweige, nicht nur in Österreich, sondern in vielen Ländern Europas. Hohe Arbeitsintensität und hoher Kostendruck auf den Löhnen, lange Subvertragsketten, sowie fragmentierte Beschäftigung inklusive Entsendungen und Solo-Selbständige, tragen dazu bei, dass die Durchsetzung von Arbeitsstandards in dieser Branche eine große Herausforderung darstellt. Vor diesem Hintergrund beschreibt der Beitrag koordinierte oder gemeinsame Maßnahmen von Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartnern (Co-Enforcement Actions), die zur besseren Kontrolle und zu einem besseren Schutz von Arbeits- und Sozialstandards und fairen Arbeitsbedingungen in der Bauwirtschaft in Österreich, Spanien und Polen entwickelt wurden. Der Beitrag basiert auf Ergebnissen des europäischen Forschungsprojekts „Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities“ (SPLIN).

Abstract

Construction is an industry more than others exposed to wage and social dumping, not only in Austria but in many European countries. High labour intensity and high-cost pressure on wages, long subcontracting chains, fragmented employment including the posting of workers and bogus self-employment, contribute to a difficult enforcement of labour standards. Against this background, the paper describes coordinated or joint measures of labour inspectorates and social partners (co-enforcement actions) that have been developed to safeguard labour and social standards and to promote fair working conditions and a fair competition culture in the construction sector in Austria, Spain and Poland. The article is based on the results of the European research project “Fair working conditions: exploring the contribution of cooperation initiatives between Social Partners and Labour Inspection authorities” (SPLIN).

Schlüsselbegriffe: Co-Enforcement Maßnahmen, Bauwirtschaft, Arbeitsstandards, Arbeitsbedingungen.

Keywords: co-enforcement actions, construction sector, labour standards, working conditions.

JEL-Codes: J52, J58, J38, J61, L74, M55.