

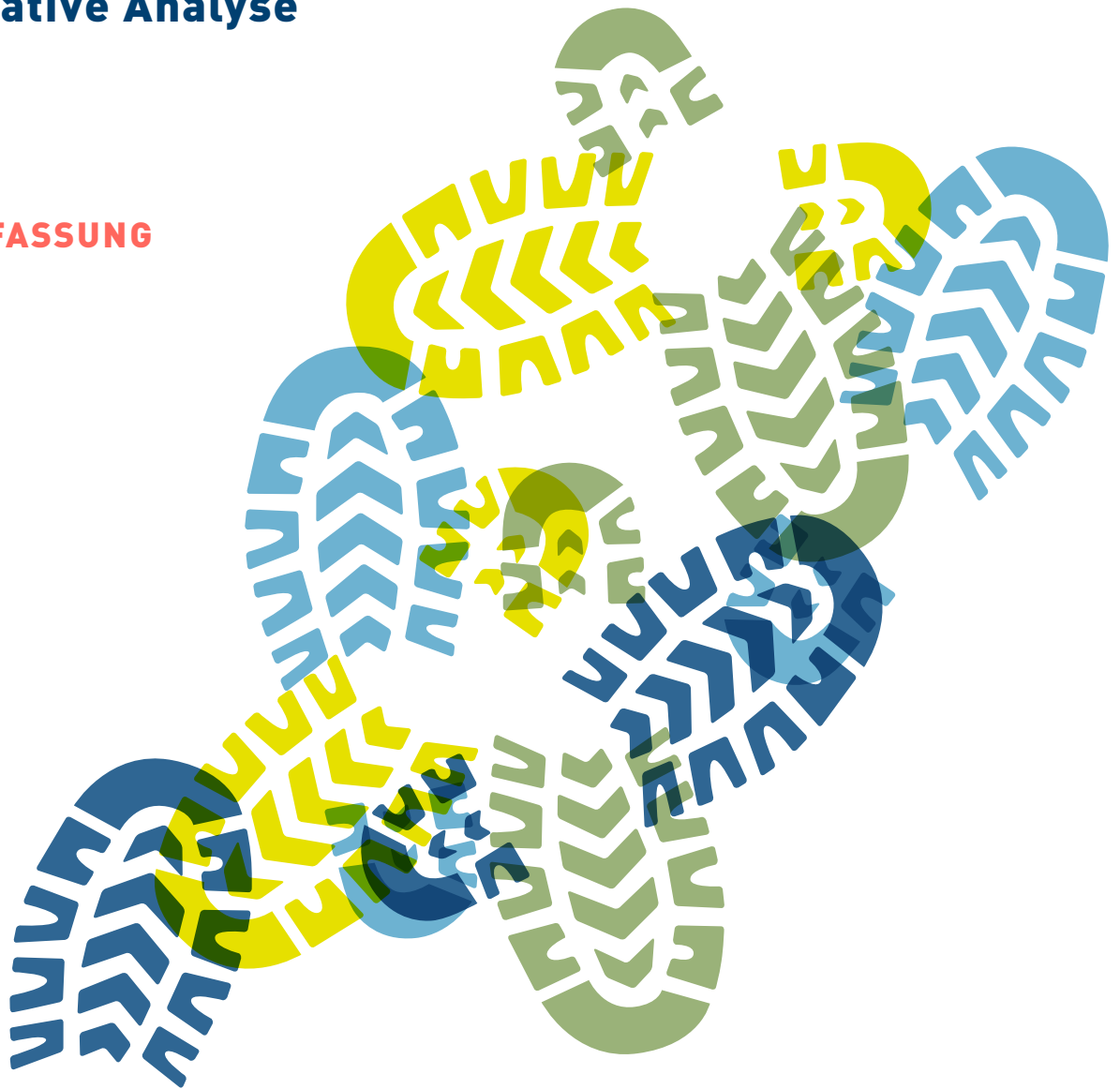
UNTERNEHMEN UND ARBEITNEHMER AUS DRITTSTAATEN IM EUROPÄISCHEN BAUWERBE:

Eine regulative, quantitative
und qualitative Analyse

Sonila Danaj
Eszter Zólyomi
Elif Naz Kayran
Leonard Geyer

ZUSAMMENFASSUNG

Wien, April 2023



ZUSAMMENFASSUNG

DIESER BERICHT enthält die Forschungsergebnisse des *Europäischen Zentrums für Sozialpolitik und Sozialforschung* im Rahmen des Projekts **»Besseres Funktionieren des europäischen Arbeitsmarktes im Baugewerbe – FELM«** (VS/2021/0011 – Unterstützung des sozialen Dialogs), das von der Europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH) und dem Europäischen Verband der Bauwirtschaft (FIEC) koordiniert wird. Die Studie besteht aus drei Teilen:

1. eine kritische Analyse des rechtlichen und politischen Rahmens der EU für den Zugang von Unternehmen und Arbeitnehmern aus Nicht-EU-Ländern zum europäischen Markt;
2. eine quantitative Analyse der Anzahl und der Merkmale von Bauunternehmen, Bauarbeitern und entsandten Bauarbeitern aus Drittländern in der Europäischen Union (EU); und
3. sechs Fallstudien, drei über Unternehmen aus Drittländern und drei über den Zugang und die Beteiligung von Arbeitnehmern aus Drittländern am EU-Baumarkt. Die Untersuchung wurde zwischen Oktober 2021 und März 2023 durchgeführt.

Der Zugang und die Beteiligung von Unternehmen aus Drittländern am europäischen Baumarkt werden auf drei sich überschneidenden Ebenen geregelt: auf internationaler, EU- und nationaler Ebene. Der derzeitige Rechtsrahmen bietet nur denjenigen Drittlandsanbietern Zugang zum europäischen Markt, die in Ländern ansässig sind, die dem Welthandelsabkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) oder anderen Freihandelsabkommen, in denen die Union oder einzelne Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, beigetreten sind. Dies schließt jedoch nicht aus, dass Wirtschaftsbetei-

ligte aus anderen Drittländern, die in der EU registrierte Tochtergesellschaften haben, die Kriterien „in der EU niedergelassen“ oder „in Drittländern, die Vertragsparteien der internationalen Abkommen sind, niedergelassen“ erfüllen und somit Zugang zum europäischen Markt erhalten. Die Analyse zeigt, dass der Gesamtrahmen zwar auf internationaler und EU-Ebene festgelegt ist, die Mitgliedstaaten jedoch ihre eigenen Kriterien für die Aufnahme und den Ausschluss durch nationale Vorschriften und/oder Prüfverfahren festlegen können.

Der rechtliche Rahmen, der die Beschäftigung und den Zugang von Arbeitnehmern aus Drittstaaten im europäischen Bausektor regelt, basiert auf nationalen und EU-Verordnungen. Die grundlegenden Regeln für die Erteilung einer Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis in den verschiedenen EU-Ländern im Allgemeinen und für bestimmte Kategorien wie Saisonarbeiter, Hochqualifizierte, konzernintern versetzte und entsandte Arbeitnehmer sind auf EU-Ebene durch verschiedene Richtlinien geregelt. Die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten bleibt jedoch die wichtigste Grundlage für die Zugangsmöglichkeiten und -verfahren. Alle Mitgliedstaaten, die den Arbeitskräftemangel in verschiedenen Sektoren, einschließlich des Baugewerbes, beheben wollen, führen verschiedene Maßnahmen durch, die darauf abzielen, den Zugang zu den nationalen Märkten zu ermöglichen und die Anwerbung von Arbeitnehmern aus Drittländern zu erleichtern. Zu diesen Maßnahmen gehören Quotensysteme, besondere Rechtsvorschriften und bilaterale Abkommen mit einzelnen Drittländern. Die Überprüfung der Entsende- und anderer damit zusammenhängender Richtlinien hat ergeben, dass Drittstaatsangehörige nur dann entsandt werden können, wenn sie bereits in einem EU-Mitgliedstaat wohnen und arbeiten.

Die quantitative Analyse stützt sich auf die Eurostat-Statistiken über Auslandsunternehmenseinheiten im Inland (FATS), die Vergabebeachtmachungen von Tenders Electronic Daily (TED), die Europäische Arbeitskräfteerhebung und Entsendungsstatistiken aus früheren Meldungen.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der quantitativen Analyse von Unternehmen aus Drittländern (oder Nicht-EU-Ländern) gehören:

- Während der Anteil der Unternehmen in Drittlandseigentum an allen Unternehmen des Bausektors in der EU sehr gering war (er betrug 2018 nur 0,1 %), schien ihr Gewicht etwas größer zu sein.
- Auf Unternehmen in Nicht-EU-Besitz entfielen 1,2 % des Umsatzes des Baugewerbes in der EU und 1,4 % der Wertschöpfung.
- Auf Nicht-EU-Unternehmen entfielen 15,4 % des Umsatzes, 19,0 % der Wertschöpfung und 17,6 % der Beschäftigten im Baugewerbe.
- Im Jahr 2019 war Slowenien das EU-Land mit der höchsten Anzahl von Bauunternehmen in Nicht-EU-Besitz, während Luxemburg das Land war, in dem Nicht-EU-Unternehmen den höchsten Anteil am nationalen Bausektor hatten (10,6 %).
- Der Ursprung eines beträchtlichen Anteils der Unternehmen in ausländischem Besitz im Bausektor ist aufgrund der begrenzten Datenlage nicht bekannt (66,6 %). Die verfügbaren Daten zeigen, dass 2018 ausländische Eigentümer aus den vier EFTA-Ländern (10,9 %), den Vereinigten Staaten (8,5 %), Israel (5,3 %), der Türkei (5,2 %) sowie China und Hongkong (2,3 %) kamen. Auf der Ebene der EU-Mitgliedstaaten scheinen die geografische Nähe, die gemeinsame Sprache und die kulturellen Ähnlichkeiten Faktoren zu sein, die die stärkere Präsenz von Unternehmen aus dem EFTA-Raum, der Türkei und Israel erklären können.

- Auf der Grundlage von Daten aus Bekanntmachungen über die Auftragsvergabe, die zwischen 2011 und 2020 veröffentlicht wurden, wurden 347 Aufträge für Bauarbeiten im Gesamtwert von 8,8 Milliarden Euro an Unternehmen mit Sitz außerhalb der EU vergeben. Sowohl die Zahl der Aufträge als auch der Wert der vergebenen Aufträge sind im Laufe der Zeit gestiegen.
- Die Länder mit den meisten Aufträgen an Nicht-EU-Unternehmen waren Deutschland (78), Frankreich (59), Polen (42) und Bulgarien (41). Obwohl in Deutschland die meisten Aufträge vergeben wurden (fast doppelt so viele wie in Polen), war der Wert dieser Aufträge geringer als in mehreren EU-Mitgliedstaaten. Die von Polen vergebenen Aufträge wiesen mit rund 5 Milliarden Euro den mit Abstand höchsten Gesamtbetrag auf, gefolgt von Bulgarien (knapp anderthalb Milliarden).
- An ein in China oder Hongkong ansässiges Unternehmen wurden 25 Aufträge für Bauprojekte im Gesamtwert von 1,9 Milliarden Euro vergeben. Die meisten Aufträge wurden von Polen (16), Deutschland (3) und Griechenland (2) vergeben.

Zu den wichtigsten Ergebnissen der quantitativen Analyse von Arbeitnehmern aus Drittländern (oder Nicht-EU-Ländern) gehören:

- Das Baugewerbe ist mit einem Anteil von 8,5 % an den EU-Arbeitsmärkten ein wichtiges Beschäftigungsziel für Drittstaatsangehörige.
- Nach den Berechnungen auf der Grundlage der AKE-Daten (Stichprobenerhebung über Arbeitskräfte) wiesen Slowenien (23,3 %), Lettland (23,1 %), Griechenland (18,9 %), Estland (16,9 %) und Zypern (16,6 %) im Jahr 2020 den höchsten Anteil an im Baugewerbe tätigen Drittstaatsangehörige auf. In den meisten EU-Ländern scheinen die Trends im Laufe der Zeit relativ stabil zu sein, abgesehen von den steigenden Trends des Anteils der Drittstaatsbeschäftigten in Slowenien und der Tschechischen Republik und einem leichten Rückgang in Griechenland.

- Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern in der europäischen Region sind die größte Gruppe von Arbeitnehmern, die in Slowenien (19,5 %), Griechenland (16,4 %), Lettland (16,6 %), Estland (16,1 %), Österreich (7,4 %) und Italien (6,2 %) einen beträchtlichen Anteil an den Beschäftigten im Baugewerbe ausmachen. Länder mit einem relativ hohen Anteil an Arbeitnehmern aus dem Nahen Osten und aus Afrika sind Zypern (10,0 %), Frankreich (4,0 %), Spanien (3,1 %) und Italien (2,4 %).
- Die größte Gruppe der Arbeitnehmer aus Drittstaaten gehört zur Altersgruppe der 35- bis 44-Jährigen (35,7 %).
- Die meisten Beschäftigten aus Drittländern im Baugewerbe üben Tätigkeiten aus, die unter die Kategorie ISCO-700 „Handwerks- und verwandte Berufe“ (69,4 %) und die ISCO-900-Gruppe „einfache Berufe“ (14,8 %) fallen.
- Drittstaatsangehörige sind im Durchschnitt häufiger in Teilzeitarbeitsverhältnissen beschäftigt als EU/EFTA-Arbeitnehmer. In der EU sind 82,4 % der Beschäftigten im Baugewerbe Arbeitnehmer, 17,07 % sind selbstständig Berufstätige und 0,52 % werden als mithelfende Familienangehörige eingestuft. Der Anteil der Selbstständigkeit ist am höchsten bei Drittstaatsangehörigen in der Tschechischen Republik, den Niederlanden, Belgien und Italien.
- Die quantitativen Daten über die Entsendung von Drittstaatsangehörigen sind auf 15 Mitgliedstaaten beschränkt. Von den EU-Ländern, für die Daten vorliegen, verzeichneten Belgien, Frankreich und Österreich die meisten entsandten Bauarbeiter aus Drittländern. Belgien ist das einzige Aufnahmeland, in dem entsandte Drittstaatsangehörige einen signifikanten Anteil (4,34 %) an der Gesamtbeschäftigung im Bausektor ausmachen, gefolgt von Luxemburg (1,8 %), Österreich (1,4 %) und Frankreich (0,89 %).
- Die wichtigsten Entsendeländer für entsandte Arbeitnehmer sind Polen (in absoluten Zahlen) und Slowenien (in relativen Zahlen).

Die drei Fallstudien über Unternehmen aus Drittländern

konzentrierten sich auf die Teilnahme von Unternehmen aus Drittländern an öffentlichen Ausschreibungen in Bulgarien, ein türkisches Bauunternehmen in Slowenien und ein chinesisches Bauunternehmen in Schweden. Die drei Fallstudien zeigen, wie unterschiedlich die Praktiken des öffentlichen Auftragswesens in den drei nationalen Kontexten sind. Die wichtigsten Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Markt für Unternehmen aus Drittländern sind: die Teilnahme an einer Ausschreibung als einziger Preisanbieter, Joint Ventures mit lokalen Unternehmen und die Einbeziehung lokaler Subunternehmer. Neben der Zusammenarbeit mit einheimischen Unternehmen investieren Betreiber aus Drittländern auch in das öffentliche Image, da viele der Ausschreibungen große Projekte von öffentlicher Bedeutung betreffen. Die Fälle zeigen gemeinsam die Verfahren und Herausforderungen bei der Anwendung der rechtlichen Grundsätze der Gleichbehandlung, der Transparenz und des fairen Wettbewerbs bei öffentlichen Aufträgen, an denen Bauunternehmen aus Drittländern beteiligt sind. Auf diese Weise zeigen die Fallstudien auch die derzeitigen Schwächen der Beschaffungsvorschriften und -verfahren sowie mögliche Wege zu deren Umgehung auf. Die Einhaltung der europäischen Umwelt-, Sozial- und Arbeitsnormen durch Unternehmen aus Drittländern und deren Überwachung durch nationale öffentliche Auftraggeber und öffentliche Einrichtungen sind ebenfalls von grundlegender Bedeutung für deren Durchsetzung.

Die drei Fallstudien über Arbeitnehmer aus Drittländern

konzentrierten sich auf bosnische Arbeitnehmer in Österreich, ukrainische Arbeitnehmer in Belgien und südostasiatische Arbeitnehmer in Rumänien. Die Ergebnisse zeigen, dass in allen drei Ländern, von denen zwei eine längere und eines eine relativ kürzere Einwanderungsgeschichte hat, Arbeitskräfte aus Drittstaaten im Baugewerbe zu einem bedeutenden Pool von Arbeitskräften werden, um auf den wachsenden Mangel auf den Arbeitsmärkten der Aufnahmelande zu reagieren. Dennoch sind Beschäftigte aus Drittstaaten zahlreichen zu-

sätzlichen Risiken ausgesetzt, die sich aus einer Kombination von prekären Beschäftigungsverhältnissen und Einwanderungsstatus ergeben, insbesondere wenn sowohl die Beschäftigungsverhältnisse als auch die Aufenthaltsgenehmigungen befristet sind. In allen drei Fallstudien wurden Fälle von ungleichen Arbeitsbedingungen (wie Unterbezahlung/Mindestlohn und schlechte Unterbringung) und Ausbeutung nachgewiesen. Die Risiken für Arbeitnehmer aus Drittstaaten sind höher, wenn sie entweder entsandt oder auf irregulärem

Wege zur Arbeit auf Baustellen von ihrem EU-Wohnsitzland in ein anderes EU-Land geschickt werden. In allen drei Fällen werden Sprachbarrieren und Probleme bei der Durchsetzung deutlich. Während jedoch in Österreich und Belgien die Behörden und Sozialpartner stark in die Überwachung und Durchsetzung der Arbeitsnormen eingebunden sind, sind die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen in Rumänien, einem aufstrebenden Einwanderungsland, entweder neu oder müssen erst noch entwickelt werden.



EFBWW
European Federation
of Building and Woodworkers
Rue Royale 45
1000 Brüssel
Belgien
Tel. +32 2 227 10 40
info@efbww.eu
www.efbww.eu



FIEC
European Construction Industry
Federation
Avenue des Arts 20
1000 Brüssel
Belgien
Tel. +32 2 514 55 35
info@fieci.eu
www.fieci.eu



EUROPEAN CENTRE FOR
SOCIAL WELFARE POLICY
AND RESEARCH

**EUROPEAN CENTRE
FOR SOCIAL WELFARE POLICY
AND RESEARCH**
Berggasse 17
1090 Wien
Österreich
Tel. +43 1 319 45 05-0
ec@euro.centre.org
www.euro.centre.org