Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Entwicklung des Baugewerbes in Europa“

(2009/C 27/05)

Am 6. Dezember 2007 ersuchten Margot WALLSTRÖM, Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und zuständig für institutionelle Beziehungen und Kommunikationsstrategie, und Günter VERHEUGEN, Vizepräsident der Europäischen Kommission und zuständig für Unternehmen und Industrie, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um die Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zum Thema

„Entwicklung des Baugewerbes in Europa“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion und Verbrauch nahm ihre Stellungnahme am 13. Juni 2008 an. Berichterstatter war Herr HUVELIN.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 446. Plenartagung am 9./10. Juli 2008 (Sitzung vom 10. Juli) mit 57 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. **Schlussfolgerung**

1.1 Anders als manche glauben, wird die Zukunft der Bauindustrie weniger von den zugewiesenen staatlichen Mitteln abhängen (auch wenn eine größere Planungskontinuität sicherlich von Nutzen wäre), als vielmehr von dem Vermögen der zuständigen Organe, den für alle geltenden Rechtsrahmen weiterzuentwickeln, damit beim Wettbewerb die größtmögliche Transparenz gewährleistet und das Potenzial und Know-How der Unternehmen jeder Größe bestmöglich genutzt werden kann.

1.2 In diesem Zusammenhang enthält diese Stellungnahme im Wesentlichen folgende Empfehlungen:

— möglichst baldige Schaffung (im Verordnungswege) einheitlicher Bedingungen bei Ausschreibungen, wobei insbesondere den Auftraggebern aus dem öffentlichen Sektor eine möglichst breite und klare Palette an die Hand gegeben werden muss, aus der sie als Verantwortliche entsprechend ihren Bedürfnissen das geeignete Vertragsinstrument wählen können;

— Schaffung von rechtlichen Möglichkeiten, die es den Unternehmen der Bauwirtschaft ermöglichen würden, zur Bewältigung der Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung einen größeren Beitrag zu leisten: Wenn das Gesamtkostenkonzept eingeführt, die Möglichkeit öffentlich-privater Partnerschaften jeder Größe geschaffen und eine Finanzierung gewährleistet wird, die auf der erwarteten Leistung basiert, können kleine und große Unternehmen sich schon heute dieser Herausforderung stellen und sie bewältigen;

— Bemühungen um ein besseres Image der Baubranche, um das Interesse der Schüler zu wecken und dem Mangel an entsprechenden Berufswünschen abzuhelfen;

— besondere Anstrengungen in Bezug auf die Ausbildung für Berufe, die einen sehr wichtigen Prozentsatz der nicht verlagerbaren Beschäftigung in Europa ausmachen;

— Förderung einer nachhaltigen Bautätigkeit in der EU;

— Erhaltung eines gesunden wirtschaftlichen Umfelds und von Beschäftigungsbedingungen, die die Bedürfnisse der Menschen in den Ländern respektieren, in denen sie arbeiten;

— Förderung der europäischen Konkurrenzfähigkeit.

1.3 Nur so wird sich die Bauwirtschaft auf die außereuropäischen Konkurrenten vorbereiten können, mit denen in naher Zukunft zu rechnen ist.

2. **Einführung (Hintergrund)**

2.1 Im Rahmen der Umsetzung der Lissabon-Agenda ersuchten die Kommissionsmitglieder Margot WALLSTRÖM und Günter VERHEUGEN den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in einem Schreiben vom 6. Dezember 2007 um die Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme, in der geprüft werden sollte, *ob die verschiedenen Rechtsvorschriften [für den Bau- und Unternehmensdienstleistungssektor] ein kohärentes Regelwerk bilden und ob sie angesichts des aktuellen und in Zukunft zu erwartenden Wandels noch zeitgemäß sind. Schließlich soll geprüft werden, welches Ausmaß ein Prozess der Vereinfachung, Straffung und Modernisierung der Rechtsvorschriften in diesen Bereichen haben muss. Der Klarheit halber sei darauf hingewiesen, dass diese Überprüfung nicht nur die Vorschriften für die genannten Bereiche betreffen, sondern auf alle Bestimmungen ausgedehnt werden sollte, die sich auf die Entwicklung in diesen Sektoren auswirken (Arbeitsschutz, Umweltschutz usw.), und dass die rechtmäßigen Interessen der Sektoren bei der Analyse berücksichtigt werden müssen.*

2.2 Folglich müssen alle in dem Ersuchen angesprochenen Punkte genau und systematisch unter die Lupe genommen werden, da der zu untersuchende Bereich sehr umfangreich ist und die Kommission in der Vergangenheit schon mehrere Gesamtstudien von externen Beraterfirmen hat durchführen lassen.

2.3 In dieser Stellungnahme soll aber nur auf die von der Kommission aufgeführten Aspekte eingegangen werden, d.h. auf solche Änderungen und Vereinfachungen der für das Baugewerbe geltenden Rechtsvorschriften, die im Rahmen einer strategisch ausgerichteten, objektiven Betrachtung des Sektors Verbesserungen herbeiführen können, aus denen sich bessere Voraussetzungen für das Funktionieren und die Entwicklung des Sektors ergeben.

2.4 Diese Stellungnahme enthält daher im Folgenden einige nützliche Informationen über den Bausektor, so dass die zum Baugewerbe gehörenden Berufe mit den ihnen eigenen Zwängen in einen Kontext eingebettet werden.

3. **Stellung des Baugewerbes in der europäischen Wirtschaft — einige Zahlen**

3.1 Kennzahlen zum Baugewerbe (2,7 Mio. Unternehmen, EU-27, Jahr 2006)

	2006
Anteil der Bruttowertschöpfung des Baugewerbes am BIP	10,5 %
Anteil des Arbeitnehmerentgelts im Baugewerbe an seiner Bruttowertschöpfung	54,5 %
Anteil der Bruttoanlageinvestitionen des Baugewerbes an den Bruttoanlageinvestitionen insgesamt	50,5 %
Anteil der Gesamtbeschäftigung im Baugewerbe an der Gesamtbeschäftigung in allen Wirtschaftszweigen ([1])	7,2 %

([1]) Der Anteil der Beschäftigung im Baugewerbe an der industriellen Beschäftigung beträgt 30,4 %. Quelle: Eurostat und FIEC.

3.2 *Einige Informationen*

3.2.1 Die Tätigkeiten des Baugewerbes sind nicht verlagerbar und daher von wesentlicher Bedeutung für das künftige Wirtschaftswachstum und die Industriestruktur in Europa.

3.2.2 Unter Berücksichtigung der Produktionsstruktur des Baugewerbes und der Tatsache, dass dieser Sektor über geographische Fixpunkte im gesamten Staatsgebiet jedes Mitgliedstaates verfügen muss, die tief im Leben des jeweiligen Ortes verwurzelt sind, spielt er auch eine soziale und gesellschaftliche Rolle, die nicht vergessen werden darf und gefördert werden muss.

3.2.3 Das Baugewerbe muss bei allen Maßnahmen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung eine wichtige Rolle spielen, und zwar

— als unverzichtbarer Akteur für Investitionen in diesem Bereich (Wohnungsbau und Hochbau im Allgemeinen, Verkehr, Energieerzeugung usw.);

— durch die Anpassung seiner Leistungsmodalitäten (auch im Baustoffsektor) an die Notwendigkeiten und Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung.

3.2.4 Die allgemeine Darstellung dieses Sektors wäre unvollständig, wenn nicht darauf hingewiesen würde, dass das Baugewerbe trotz der erheblichen Anstrengungen, die der Berufsstand seit über 30 Jahren unternimmt, immer noch ein teilweise negatives Image hat. Diese Feststellung spielt bei den Überlegungen in dieser Stellungnahme eine Rolle, denn sie steht im Zusammenhang mit:

— dem Tenor der in manchen Ländern geltenden Vorschriften über die Bedingungen für die Auftragsvergabe und den Umgang mit Schwarzarbeit;

— der unbestreitbaren Schwierigkeit, Jugendliche für eine Beschäftigung (unmittelbare Attraktivität) und Ausbildung im Baugewerbe (Misstrauen des allgemeinen Bildungssystems) zu gewinnen.

3.2.5 Aufgrund der spezifischen Merkmale der Bauberufe — die sich sowohl aus den Anforderungen der Kunden als auch aus verschiedenen technischen Daten ergeben — ist das Baugewerbe ein „parzellierter“ Markt, auf dem auch in Zukunft Handwerker sowie kleine, mittlere und große Unternehmen nebeneinander tätig sein werden.

In diesem Zusammenhang muss der Begriff des „Großunternehmens“, das ausschließlich „Großprojekte“ realisiert, durch die Feststellung relativiert werden, dass die auf dem gesamteuropäischen Markt durchgeführten Projekte mit einem Volumen von über 20 Mio. EUR derzeit nur 2 bis 5 % des weltweiten Baumarktes ausmachen.

3.2.6 Bei den großen europäischen Unternehmensgruppen, die oftmals auch auf internationalen Märkten präsent sind, handelt es sich in der Regel um „Konsortien“ aus kleinen und mittleren Strukturen, die insbesondere auf der lokalen Ebene angesiedelt und in demselben Wettbewerbsumfeld wie die unabhängigen KMU vor Ort tätig sind.

3.2.7 Die großen europäischen Akteure dieses Sektors unterscheiden sich in ihrer Entwicklung in der Regel von dem so genannten „amerikanischen“ Modell, da sie mit den entsprechenden Instrumenten ihr eigenes Know-How weiterentwickeln und dauerhaft verankern und dabei das Recht einfordern, ihre Intelligenz einzusetzen und sich an der Projektgestaltung zu beteiligen.

3.2.8 Dank dieses Ansatzes haben die europäischen Unternehmen sich auf den weltweiten Märkten einen Platz erobert. Ihr Modell, das auf dem Ineinandergreifen von Projektgestaltung und -ausführung beruht, ist nicht unbedingt nur großen Unternehmen vorbehalten, sondern kann und muss in Unternehmen jeder Größe zum Einsatz kommen.

4. **Einige Grundprinzipien**

4.1 Neben der angestrebten Vereinfachung der Rechtsvorschriften muss das Ziel dieser von der Europäischen Kommission angeforderten Sondierungsstellungnahme darin bestehen, Wege aufzuzeigen, die folgendes ermöglichen:

— eine echte Transparenz und Chancengleichheit bei Ausschreibungen,

— den Übergang von einer tief verwurzelten Kultur des Misstrauens hin zu einer Kultur des Vertrauens und der Partnerschaft,

— die Verbindung des wirtschaftlich günstigsten Angebots (Bestbieterprinzip) und des Gesamtkostenangebots während der gesamten Bauleistung,

— den Schutz des geistigen Eigentums,

— die Benennung von Mindestarbeitsbedingungen im Rahmen der Auftragsvergabe sowie Kontrolle und Sanktionen von Verstößen,

— die Verringerung des Verwaltungsaufwands durch Beschränkung der Rechtsvorschriften und Verfahren auf ein Mindestmaß, wobei die Sicherheitsaspekte und die wesentlichen Rechte und Pflichten der Vertragsparteien beizubehalten sind.

4.2 Die Berücksichtigung dieser verschiedenen Elemente in den Rechtsakten dürfte — abgesehen von den schwankenden Auftragsvolumen, auf die in dieser Stellungnahme nicht eingegangen wird — eine normale Entwicklung der in der Bauwirtschaft tätigen Akteure ermöglichen und somit die Wahrung einer kohärenten Sozialpolitik (Beschäftigung, Sicherheit, Entlohnung) gewährleisten und dazu beitragen, dass die Bauberufe in den Augen der Beteiligten (Jugendliche, Eltern, Lehrer usw.) attraktiver werden.

5. **Wichtigste Vorschläge**

5.1 Der Ausschuss schlägt vor, dass die zuständigen Behörden ihre Anstrengungen auf die folgenden Schlüsselaspekte konzentrieren:

— Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahren zur Auftragsvergabe, um in einem Zug die Transparenz und die Optimierung der Instrumente und der Kompetenzen zu gewährleisten,

— Förderung von Innovation, insbesondere durch die Lösung des Problems des geistigen Eigentums an Ideen und Varianten,

— Ausbildungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer, und zwar sowohl in Bezug auf die Erstausbildung als auch auf die Fortbildung während des gesamten Berufslebens,

— Beitrag zur Verbesserung des Images dieser Branche, die Beschäftigungsmöglichkeiten für junge Menschen bietet;

— soziale Bestimmungen zur Regelung der Beschäftigungsbedingungen und zur Festlegung vorbildlicher Arbeitsschutzverfahren,

— nachhaltige Entwicklung im weiteren Sinne; sie ist ein Bereich, in dem die im Baugewerbe tätigen Unternehmen eine wichtige Rolle spielen und neue Verantwortung übernehmen müssen.

5.2 *Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahren zur Auftragsvergabe*

5.2.1 Die Maßnahmen könnten in folgende Richtung gehen:

— Umwandlung der geltenden Richtlinien über das öffentliche Auftragswesen in **Verordnungen**. Dadurch würde eine tatsächliche Vereinheitlichung der Verfahren auf europäischer Ebene erzielt und einheitliche Wettbewerbsbedingungen würden gewährleistet;

— systematischerer Vorzug des Bestbieters vor dem Billigstbieter;

— Schaffung eines für die öffentlichen Auftraggeber stringenteren Rahmens für den wettbewerblichen Dialog, um diesen zu einem Verfahren zu machen, das wirklich die besten Ergebnisse bringt, ohne die Ideen und das geistige Eigentum systematisch zu plündern;

— Förderung einer Verflechtung von Projektgestaltung und -ausführung, sodass schon ab der Entwurfsphase das Know-How der Unternehmen und das Talent der Projektgestalter miteinander verknüpft wird;

— verstärkter Einsatz von Globalverträgen (Bau- und Instandhaltungsleistungen aus einer Hand oder ÖPP), um den Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung gerecht werden und eine adäquate Reaktion auf die Dumpingversuche bestimmter Länder auf dem europäischen Markt vorzubereiten und organisieren zu können;

— Durchführung einer echten Harmonisierung der Vorschriften und der Techniken, um die von den Mitgliedstaaten aufgebauten technischen Hemmnisse zu überwinden und die Marktbedingungen in Europa zu vereinheitlichen;

— Berücksichtigung der Bedürfnisse von Klein- und Mittelunternehmen, um deren wirtschaftliches Überleben und damit den Erhalt der von ihnen geschaffenen Arbeitsplätze zu sichern und eine übermäßige Zweiteilung der Branche zu verhindern.

In diesem Zusammenhang sollte deutlich hervorgehoben werden, dass es bei der Forderung nach bestimmten Änderungen in den Rechtsvorschriften nicht darum geht, vorgefertigte Lösungen durchzusetzen, sondern vielmehr darum, den Auftraggebern einen kompletten „Werkzeugkasten“ an die Hand zu geben, aus dem sie entsprechend den eigenen Anforderungen das geeignete „Werkzeug“ herausgreifen können.

5.2.2 All diese Änderungen und Anpassungen dürften zur Förderung von Transparenz und Chancengleichheit zwischen privaten, öffentlichen und halböffentlichen Strukturen beitragen und eindeutig klarstellen, dass jedweder wirtschaftlichen Leistungserbringung eine Ausschreibung und ein formeller Vertrag vorausgehen müssen.

5.3 *Innovation und geistiges Eigentum*

5.3.1 Der Bausektor zeichnet sich dadurch aus, dass seine Leistungen stets in Form von „Prototypen“ erbracht werden. Deshalb sollten im Rahmen der europäischen Rechtsvorschriften das geistige Eigentum geschützt und die spezifischen Eigenschaften der zu schützenden Ideen berücksichtigt werden: Sie entstehen im Wesentlichen infolge eines speziellen Ausschreibungsverfahrens und kommen nicht unbedingt erneut systematisch zum Einsatz. Im Rahmen spezifischer Rechtsvorschriften auf europäischer Ebene sollten die im Verlauf von Ausschreibungsverfahren entstehenden technischen Ideen geschützt und Rechte für die Teilnehmer festgelegt werden.

5.4 *Ausbildung*

5.4.1 In den meisten Mitgliedstaaten stellen die Fachverbände der Bauwirtschaft die ziemlich weit verbreitete Tatsache fest, dass die nationalen Bildungssysteme auf allen Ausbildungsebenen den Bedürfnissen des Baugewerbes insgesamt nur sehr unzureichend gerecht werden. Wenn also die Verknüpfungen zwischen den Bauberufen und den nationalen Bildungssystemen verbessert werden sollen, dann müssen hierfür auch auf europäischer Ebene entsprechende Impulse gegeben werden, so z.B.:

— Förderung einer Rechtsetzung über die Berufsbildung im Bereich Hoch- und Tiefbau in Europa (Anerkennungen und Gleichwertigkeiten von Berufsbildungsabschlüssen auf allen Ausbildungsstufen);

— Beitrag zur Aufwertung der Humanressourcen durch die Förderung der Fortbildung. Als Sektor, der nicht frei von Spannungen ist, hat die Baubranche bei jungen Menschen keinen guten Ruf und steht bei der Berufswahl hinten an. Der Sektor braucht kompetente Arbeitskräfte, denn die Fachberufe stellen mittlerweile hohe bis sehr hohe Ansprüche an die Qualifikation und erfordern solide Grundkenntnisse. Diese müssen dann von den Unternehmen durch Maßnahmen der Fortbildung und Qualifizierung zu weiterführenden Berufen ausgebaut werden;

— allgemeine Ausdehnung eines Systems vom Typ „Erasmus“ auf die Berufsbildungsgänge im europäischen Hoch- und Tiefbau für verschiedene Ausbildungsstufen unter Nutzung der Erfahrungen, die im sehr kleinen Maßstab bereits gemacht wurden (Maßnahmen mit Unterstützung des ESF in den drei Gewerben Maler, Steinmetz und Altbausanierung);

— Entwicklung europäischer Berufsakademien für den Hoch- und Tiefbau und Anerkennung eines „europäischen Gesellenbriefs“;

— Schaffung von Bildungseinrichtungen für das Projektmanagement in Europa, damit die öffentlichen und privaten Unternehmenskunden die Verträge und die Handlungsweisen der Unternehmen besser kennenlernen;

— Entwicklung europäischer überbetrieblicher Weiterbildungseinrichtungen;

— Förderung europäischer Qualifikationen (z.B. Sprachen).

5.5 *Soziale Bestimmungen und Arbeitsschutz*

5.5.1 Die derzeitigen Bestimmungen haben sich auf die Arbeitsweise in der Bauwirtschaft sehr positiv und nachdrücklich ausgewirkt. Dennoch sollten auf folgende Aspekte Wert gelegt werden:

— Förderung des Austauschs bewährter Vorgehensweisen im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz;

— Bekämpfung der Schwarzarbeit durch die Schaffung europäischer Instrumente (Konsultation und Abgleich von Datenbanken, Ausweise und Identifikationssysteme für die Arbeitnehmer), Sanktionen und eine angepasste Besteuerung (z.B. ermäßigte MwSt-Sätze);

— Erleichterung der Umsetzung der REACH-Verordnung;

— verbesserte Arbeitnehmermobilität ohne Sozialdumping (Akzeptierung der in den Mitgliedstaaten bereits eingeführten Entsendeformalitäten) und Möglichkeit der Rückkehr der europäischen Arbeitnehmer in ihr Herkunftsland;

— Möglichkeit zur Vollstreckung von Bußgeldern in allen EU-Mitgliedstaaten;

— Grundlage für jede Form der Arbeitnehmermobilität muss die Akzeptanz der Bedingungen des Staates sein, in dem gearbeitet wird.

5.6 *Nachhaltige Entwicklung*

5.6.1 Angesichts der Herausforderungen des Klimawandels und der Globalisierung kommt den Unternehmen des Baufachs, wie oben schon dargelegt, eine erhebliche Rolle zu. Die Akteure des Bausektors sind heute bereit, die Verantwortung für diese Rolle zu übernehmen, soweit ihnen die rechtlichen Bestimmungen und die zur Verfügung stehenden Anreize die Möglichkeit geben, auf dem europäischen Markt einen Mehrwert zu erbringen und ihr fachspezifisches Know-How in den anderen Teilen der Welt zu verbreiten, und soweit kein Zweifel daran besteht, dass enorme Anstrengungen notwendig sind, damit die Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen für alle sichtbar werden.

5.6.2 Zu diesem Zweck erscheinen folgende Maßnahmen angezeigt:

— Aufnahme eines Gesamtkostenansatzes (über die gesamte Laufzeit einer Investition hinweg) in die Gemeinschaftsvorschriften über die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Festlegung könnte im Wege eines Bezugsrahmens „nachhaltige Entwicklung“ bzw. eines Bestbieterkonzepts erfolgen. Auf diese Weise könnten die Auftraggeber bei ihren Entscheidungen der Dimension der „nachhaltigen Entwicklung“ in vollem Umfang Rechnung tragen;

— Förderung der öffentlich-privaten Partnerschaften, die aufgrund ihres Prinzips der Zusammenführung von Planung, Ausführung und Instandhaltung das beste Instrument zur Verbesserung des Gesamtkostenansatzes sein könnten;

— Umverteilung gewisser Finanzhilfen, indem der Schwerpunkt (in allen Mitgliedstaaten) auf das Großprojekt der Renovierung zur Erhöhung der Energieeffizienz gelegt wird;

— Förderung umfassender Grundsanierungsprojekte für öffentliche Bauwerke und Gebäude

— Förderung der Entwicklung und öffentlichen Aufwertung von umweltfreundlichen Stadtvierteln (Schaffung eines gemeinschaftlichen Siegels, finanzielle Anreize usw.).

5.6.3 Wenn man ihnen die Möglichkeit gibt, sich in der gesamten Kette „Planung-Ausführung-Instandhaltung“ einzubringen, dann können die Bauunternehmen sowohl im Bau- als auch im Verkehrssektor insbesondere bei der Gewährleistung der Finanzierung der erforderlichen Vorhaben einen entscheidenden Beitrag leisten, da sie in der Lage sind, durch künftige Energieeinsparungen die Gesamtkosten in den Griff zu bekommen und die Investitionen zu finanzieren.

5.7 *Die in der Bauwirtschaft tätigen KMU*

5.7.1 Das Problem der im Bausektor tätigen kleinen und mittleren Unternehmen besteht nicht im Zugang zu diesem oder jenem Markt, wie dies in anderen Sektoren der Fall sein könnte (vgl. Ziffer 3.2.5).

5.7.2 Vor diesem Hintergrund halten die Fachverbände die „Quoten“-Argumentation, die von einigen angestrebt und von den europäischen Behörden verworfen wird, zu Recht für unangebracht, zumal die von den jeweiligen Seiten genannten Zahlen in allen Mitgliedstaaten in der Praxis weitaus höher ausfallen.

5.7.3 Folglich muss das Problem der KMU über die im *„Small Business Act“* behandelten Fragen hinaus wie folgt geregelt werden:

— mit intelligenten Lösungen im Hinblick auf die Übertragung von Unternehmen;

— mit Lösungen im Hinblick auf die Beihilfen oder die gegenseitige Zurverfügungstellung von Dienstleistungen oder Finanzmitteln, um dadurch die Chancengleichheit zu gewährleisten, ohne den Wettbewerb zu verzerren, insbesondere beim Zugang von KMU zu komplexen Vorhaben (ÖPP und nachhaltige Entwicklung);

— mit Lösungen für einen leichteren Zugang von KMU zu Normung und Normen.

Brüssel, den 10. Juli 2008

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS