

# REPORT

Nr. 18, Dezember 2015

## TRENDBERICHT WERKVERTRÄGE

### Handlungsmöglichkeiten beim Umgang mit Werkverträgen

Jan-Paul Giertz, M.A.

#### AUF EINEN BLICK

- Missbrauch von Werkverträgen liegt dann vor, wenn diese dazu genutzt werden, gleiche Arbeit ungleich zu behandeln
- Das Thema Werkverträge wird heftig diskutiert, allerdings gibt es nur wenig wissenschaftliche Evidenz zum konkreten Umfang
- Ausserhalb der Kernbelegschaften entstehen vielfältige, wenn auch nicht zwangsläufig prekäre Beschäftigungsformen
- Zergliederung und Standardisierung von Prozessen begünstigt Outsourcing jeglicher Art
- Werkverträge erreichen zentrale Funktionen der Wertschöpfung und gefährden Kernkompetenzen
- Vielfalt und schlechte Informationslage machen Werkverträge zu einer Herausforderung für Betriebsräte und auch Personaler
- Betriebsgrenzen verschwimmen und mit Ihnen die Betriebsverfassung; das BetrVG muss kreativ angewendet und z.T. auch neu gedacht werden.
- Die Fragen ob sich Werkverträge betriebswirtschaftlich lohnen oder unterschätzte Kosten und Risiken mit sich bringen werden bedeutsamer
- Die betriebliche wie tarifliche Praxis bieten Ansätze für die konstruktive Mitgestaltung; Gesetze müssen hier anschließen
- Werkverträge sind eine Herausforderung für betriebliche Praktiker, unternehmens- und branchenübergreifende Netzwerke von Betriebsräten und Gewerkschaften so wie auch für die Politik

- 2 Einleitung
- 3 Die Arbeitswelt verändert sich
- 5 Werkverträge in einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft
- 10 Handlungsoptionen für betriebliche Akteure
- 13 Schlussbetrachtung: Wirtschaft mitgestalten und Missbrauch verhindern

## 1 EINLEITUNG

Das Thema Werkverträge steht aktuell weit oben auf der politischen Agenda und ist zugleich auch populär, vor allem, da es in jüngerer Vergangenheit eine Reihe von skandalisierbaren Fällen gegeben hat. Der renommierte Herbert-Riehl-Heyse-Preis 2015 ist so z.B. an Anne Kunze von der ZEIT für ihre Reportage „Die Schlachtordnung“ gegangen. Die Jury begründet dies so: „Ihr preisgekrönter Text beschreibt in ebenso furioser wie beklemmender Weise die Ausbeutung der Arbeiter in der Fleischindustrie.“ Diese Ausbeutung oft ausländischer Arbeitskräfte war und ist dort möglich, wo rechts- und kontrollfreie Räume entstehen und Unternehmer illegale Wege suchen um sich von der Last ihrer unternehmerischen Verantwortung zu befreien. Missbrauch, d.h. Zweckentfremdung von Werkverträgen, ist hier das Mittel der Wahl: Kein Arbeitsvertrag, pauschales Entgelt ohne tarifliche Regulierung, keine Mitsprache von Betriebsräten, aber dennoch voller Zugriff auf die Arbeitskraft. Die aus gewerkschaftlicher Sicht inakzeptable Folge ist, dass gleiche und gleichwertige Arbeit ungleich behandelt wird.

In der jüngeren wissenschaftlichen Berichterstattung werden zahlreiche Unternehmen identifiziert, die mit Werkverträgen Branchentarifverträge oder Mitbestimmungsrechte unterlaufen (Klein-Schneider/Beutler 2013; NGG 2013; Siebenhüter 2013) und zugleich den Grundsatz "Gleiche Arbeit - gleiche Bewertung - gleiche Arbeitsbedingungen - gleiches Entgelt" missachten. Entsprechend zielen die im Nachgang der Koalitionsvereinbarung aus dem Jahr 2013 vorgelegten Anträge und Gesetzentwürfe (SPD, Die Linke, Bundesrat) auf die Vermeidung von Missbrauch ab.

Flexibilität und Kosteneinsparung sind beliebte Argumente bei (missbräuchlichem sowie auch rechtlich korrektem) Outsourcing. Diese unternehmerische Entscheidung kann aber massive gesellschaftliche Konsequenzen haben. Hier ist vor allem die Zunahme prekärer Beschäftigung im Sinne der Umwandlung sicherer Stamarbeitsplätze in unsichere, vom Unternehmen entkoppelte und häufig schlechter bezahlte Arbeitsplätze zu nennen.

Auf der anderen Seite wird versucht, Werkverträge als Phänomen der Einzelselbstständigkeit zu deuten und damit zu legitimieren. Das Institut der deutschen Wirtschaft schreibt dazu: „Selbstständige mit einem Werkvertrag sind oft gut ausgebildete Spezialisten, die entsprechend gut verdienen und seltener arbeitslos sind als andere. Werkvertragsnehmer sind also alles andere als prekär Beschäftigte.“ (iw-dienst 42/2015) Auch wenn diese Aussage nicht unstrittig ist und ein gegenüber Festangestellten höherer Anteil der Einzelselbstständigen im Niedriglohnssektor angesiedelt ist (DIW Wochenbericht 13-7) liegt die Wahrheit vermutlich, wie immer, dazwischen. Hinter einem Werkvertrag kann sich ebenso gut ein angestellter Flaschensortierer verbergen wie ein (einzel-)selbstständiger Physiotherapeut oder ein hochqualifizierter Entwicklungsingenieur. Gerade die Vielgestaltigkeit der Werkverträge und anderer atypischer Beschäftigungsformen macht es schwer, legitime von illegitimen Vertragsformen zu unterscheiden.

Neben den Veränderungen im Individualarbeitsverhältnis nehmen wir auf der Metaebene der Arbeit Veränderungen wahr. Unternehmensgrenzen werden durchlässiger, der Betriebsbegriff wird diffuser, Stabilität weicht betriebswirtschaftlicher Dynamik. Die Betriebsverfassung als Ordnungsprinzip verändert sich in demselben Maße wie die Verbindung zwischen Arbeit und Unternehmen sich wandelt. Das BetrVG, Mitbestimmung und Tarifbindung verlieren an Legitimität. Die faktische Betriebsverfassung überschreitet Unternehmensgrenzen und materialisiert sich in (industriellen) Wertschöpfungsketten und "Modularer Produktion". Betriebliche Mitbestimmungsträger und Gewerkschaften erkennen das und setzen sich mit den Bedingungen bei Zulieferern, Werkvertrags- und Leiharbeitsunternehmen auseinander.

Denn bei aller Komplexität finden sich in den aktuellen, u.a. von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekten (Hertwig u.a. 2015, Sell/Obermeier 2016) Beispiele für den konstruktiven, wenn auch aufgrund des faktischen Informationsgefälles oft reaktiven Umgang mit Werkverträgen. Sie sind anerkannt als Element legitimer und von Arbeitnehmervertretern der Kernbelegschaften mitgetragenen

betriebswirtschaftlichen Strategien. Diesseits des Missbrauchs finden die betrieblichen Akteure sehr unterschiedliche Formen des Umgangs mit „make or buy“ sowie mit der damit einhergehenden Veränderung der Betriebsverfassung.

In diesem Trendbericht soll es um praktische Ansatzpunkte gehen. Die Rolle des Betriebsrates liegt in der betrieblichen Mitgestaltung, so unterschiedlich das Machtfundament, der tatsächliche Einfluss, die spezifische Interessenlage und auch der Informationsstand auch sein mag. Um diese Rolle zu stärken gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten die über die erwarteten und notwendigen gesetzlichen Regulierungen hinausgehen. Der Fokus dieses Trendberichts liegt vor allem darin, Orientierungspunkte zu geben, um „schlechte Werkverträge“ vermeiden zu können.

Zu diesem Zweck versuchen wir das Thema grundlegend einzuordnen und Erkenntnisse aus aktuellen Studien bzw. Befragungen sowie beispielhafte praktische Ansätze zusammenzutragen. Es gibt Beispiele, wo betriebliche Akteure und Gewerkschaften faire Werkvertragsgestaltung durchsetzen konnten. Ihre Mitwirkung war und ist aber eigentlich nicht vorgesehen. Hier ist der Gesetzgeber gefordert. Dennoch soll der Blick über den Tellerrand der politischen Diskussion gewagt werden, um unter angepassten rechtlichen Rahmenbedingungen nahtlos an die Gestaltung der betrieblichen Praxis anknüpfen zu können.

Was sind aus Sicht der in diesem Feld aktiven Betriebsräte die „Knackpunkte“ für die sinnvolle Gestaltung von Werkverträgen? Was sind die „roten Linien“? Welches sind die blinden Flecken sogenannter Entscheider? Wie sind die unterschiedlichen Interessenlagen einzuschätzen? Welche Allianzen sind möglich? Abschließend wollen wir uns fragen, was die avisierte Gesetzesinitiative für betriebliche Mitbestimmungsakteure bringen sollte.

## 2 DIE ARBEITSWELT VERÄNDERT SICH

### Die vielen Gesichter der Belegschaften außerhalb der Norm

Das statistische Bundesamt teilte am 21. August 2015 mit, dass „die Zahl der Erwerbstätigen in einem Normalarbeitsverhältnis<sup>1</sup> um rund 452 000 Personen auf 24,5 Millionen“ im Jahr 2014 zugenommen hat. Diese Zahlen dürften aber kaum einen Trend zur Rückkehr des Normalarbeitsverhältnisses andeuten. Vergleicht man Normalarbeitsverhältnisse und atypische Beschäftigungsverhältnisse über einen längeren Zeitraum muss man eine klare Ent-

wicklung konstatieren. 1991 zählte das Statistische Bundesamt noch 4,4 Mio. atypische Beschäftigte, 2014 sind es knapp 7,5 Mio. (Normalarbeitsverhältnisse haben sich in demselben Zeitraum von 26,9 auf 24,5 Mio. reduziert<sup>2</sup>). Auch die starke Zunahme von Teilzeitbeschäftigung über 20 Wochenstunden (1,75 Mio. in 1991 auf 3,22 Mio. in 2014) wird vom statistischen Bundesamt dem Normalarbeitsverhältnis gutgeschrieben.

Auf Grundlage von SOEP und IAB-Daten sowie einer Kostenstrukturerhebung im verarbeitenden Gewerbe (KSE) kommt dagegen Schlese (2014) zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Fremdbelegschaften<sup>3</sup> in diesem Zeitraum ununterbrochen zugenommen hat.

Der vermeintliche Aufwärtstrend des Normalarbeitsverhältnisses ist also einerseits durch Datenquelle und Definition bedingt und andererseits wohl auch auf die positive Lage am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Zudem sagt die Statistik nichts über die Qualität und den „Ort“ der Normalarbeitsverhältnisse aus. Wir wissen nicht, ob die Beschäftigung zum Beispiel im Niedriglohnsektor angesiedelt ist, einer tariflichen Bindung unterliegt oder (in diesem Zusammenhang besonderes wichtige) gar in einem Werkvertragsunternehmen zu finden ist (vgl. Schlese 2014). Und gibt es nicht auch gute Argumente dafür, Soloselbständige in Teilen der „atypischen Beschäftigung“ zuzuordnen? Destatis tut das nicht. Unabhängig von den nicht auflösbaren Definitionsproblemen, bestätigen die längeren Zahlenreihen und auch die alternativen Statistikmodelle eine über Jahrzehnte anhaltende Zunahme atypischer Beschäftigung, die bei genauerem Hinsehen auch immer vielfältiger wird.

Der von Voss/Pongratz (1998) noch unter dem Begriff „Arbeitskraftunternehmer“ beschriebene „neue Typus“ eines selbstorganisierten und ergebnisgetriebenen Selbstständigen ist nur eine Facette der Abweichung von der Norm. Inzwischen gibt es unzählige Erscheinungs- und Organisationsformen von Beschäftigung außerhalb der Kernbelegschaft. Die Zerlegung von Arbeit führt dazu, dass auch Werkvertragsarbeit in sich immer weniger greifbar erscheint und immer erst durch ein (häufig und vor allem juristisches) Definitionsraster gepresst werden muss. Betrieblichen Praktikern, Wissenschaftlern, gewerkschaftlichen Akteuren so wie auch Politikern fällt es schwer, den Begriff Werkvertrag abschließend und vollumfänglich zu definieren. Zunehmend ist es auch die Abgrenzung zu anderen, sich im betrieblichen Alltag ausdifferenzierenden Beschäftigungsformen, die den Umgang mit Werkverträgen so schwer macht. Randbelegschaften sind inzwischen ein bunter Strauß der Vielfalt.

<sup>1</sup> Laut Destatis unbefristete und sozialversicherungspflichtige Voll- und Teilzeitverträge mit mehr als 20 h Wochenarbeitszeit. Die WSI-Datenbank Atypische Beschäftigung (<http://www.boeckler.de/apps/atypischebeschaeftigung/index.php>) rechnet jedoch jede Art der Teilzeitbeschäftigung der atypischen Beschäftigung hinzu.

<sup>2</sup> Diese Daten gründen auf der Haushaltsbefragung Mikrozensus. Diese bezieht sich ausschließlich auf abhängig beschäftigte Kernerwerbstätige und rechnet Personen in Bildung und Freiwilligendiensten, sowie per Definition auch Selbstständige nicht ein.

<sup>3</sup> Werkvertragsarbeit, Leiharbeit, Solo-Selbstständigkeit und abhängig Beschäftigte im Rahmen von Werkverträgen.

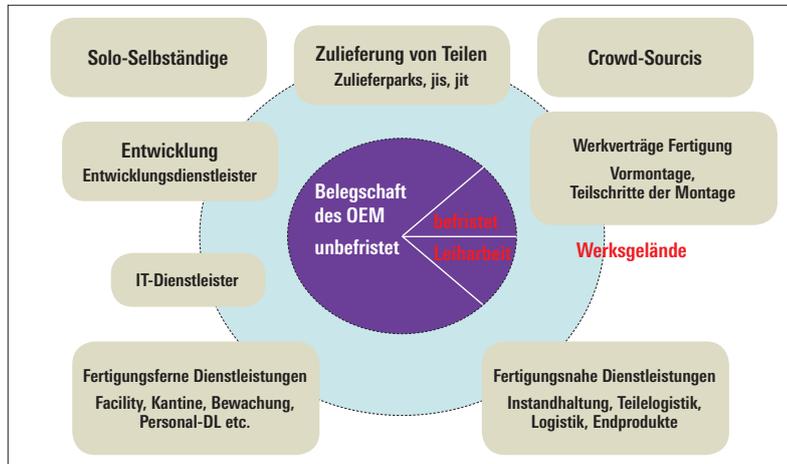
Hier ein Versuch der Ausdifferenzierung von Randbelegschaften<sup>4</sup>, wie Thomas Klebe von der IG Metall sie bereits 2013 vorgelegt hat.

## Zunehmende Zergliederung von Arbeit und Standardisierung von Prozessen

Die Zunahme von atypischer Beschäftigung und damit auch Werkverträgen geht

Abb. 1

### Belegschaften am Rand



Grafik: Dr. Thomas Klebe, Vortrag anlässlich einer Sitzung des Koordinationsausschusses der IG Metall am 27. 11.13; Eigene Darstellung Hans Böckler Stiftung

einher mit der Zergliederung von Arbeit und der wachsenden Komplexität von Wertschöpfungsprozessen. Diese Phänomene setzen Standardisierung und Normierung der Arbeitsergebnisse und -erfolge voraus. Und dabei steht Zergliederung nicht zwangsläufig für Kleinteiligkeit. Im Gegenteil: Es gibt einen anhaltenden Trend der Auslagerung größerer und damit i.d.R. komplexerer Arbeitspakete wie Forschung und Entwicklung (vgl. Renz/Siebenhüter 2014), Instandhaltung etc. zu geben. Outsourcing rückt immer näher an die zentralen Wertschöpfungsprozesse heran, während sich Wertschöpfungsketten immer

weiter ausdifferenzieren. Der Betriebsbegriff verschwimmt, nicht zuletzt auch in Folge des Flexibilisierungs- und Kosteneinsparungsstrebens von Unternehmen. Mit der so (wachsenden) Vielfalt geht der schleichende Verlust der tatsächlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten einher. Die Zuständigkeit des Betriebsrates erstreckt sich auf die Kernbelegschaften, die Zahl der betreuungs- (und manchmal auch schutz-)bedürftigen Arbeitnehmer auf dem oder um das Werksgelände ist aber faktisch höher und nimmt zu. Zugespitzt formuliert ist der Betriebsrat mit seiner betriebsverfassungsrechtlich aufgeschlüsselten Gremiengröße, bei Crowd-Workern, Werkvertragsnehmern, Solo-Selbstständigen, Mitarbeitern ausgegründeter Drittfirmen u.a. ehrenamtlich unterwegs. Wenn er denn überhaupt die Ressourcen aufbringen kann oder Zugänge findet.

Gerade die Steuerung von Arbeit in digitalisierten Arbeitssystemen birgt massive neue Herausforderungen, die noch weit über die Werkvertragsproblematik hinausgehen. Diese Arbeit findet versteckt hinter Datenleitungen statt und wird in Wohnzimmern, angemieteten Büroräumen auf der ganzen Welt oder auch in privaten PKW und Kleinbussen (wie bei UBER) erbracht. Auch wenn die Digitalisierung möglicherweise tatsächlich die Transaktionskosten reduziert und damit nicht von der Hand zu weisende Kostenvorteile bietet, erleben wir hier die Schattenseite von Industrie 4.0 auf der Ebene der Arbeitsverhältnisse. Arbeitnehmer vereinzeln und müssen neue Wege der kollektiven Willensbildung und Interessenvertretung finden.

weiter ausdifferenzieren.

Die IG Metall stellt in einer aktuellen Betriebsrätebefragung fest, dass Instandhaltungs-, Produktions- und F&E-Tätigkeiten in ihrem Organisationsbereich bemerkenswert oft in Werkverträge ausgegliedert sind. Ähnliche Befunde liefern die Ergebnisse einer Betriebsrätebefragung im Organisationsbereich der IG BCE (Bellmann et al. 2015). Unternehmen gliedern Tätigkeiten aus den Kernbereichen ihrer Wertschöpfung aus, nehmen damit eine Gefährdung ihrer Wettbewerbsposition in Kauf und verändern massiv die tatsächliche Betriebsverfassung.

Die dahinter liegenden, häufig kostengetriebenen, Standardisierungs- und Zentralisierungsprozesse und die immer wieder gestellte Frage „make or buy?“ sind grundsätzlich legitim. Professionalisierung von betrieblichen Ressorts findet häufig in der Ausdifferenzierung von Spezialisierung und Standardisierung statt. Das in diesem Zusammenhang relevante Risiko ist allerdings die im Zuge von Standardisierung drohenden Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit und die Qualität der Arbeit.

Bei Kantinen und Sicherheitsdiensten würde sicher niemand behaupten, dass der Erfolg eines Unternehmens unmittelbar von diesen Diensten abhängt<sup>5</sup>. Aber trifft das auch auf die F&E, die Fertigung oder die Instandhaltung zu? Oder auf ein dem Beschäftigten zugewandtes Personalmanagement? Tatsächlich werden immer häufiger zentrale Funktionalitäten wie Entgeltabrechnung, Controlling, Marketing, IT, etc. in Shared-Service-Centern zusammengefasst. Abgesehen von einem drohenden Qualitätsverlust durch „Überstandardisierung“ ist zu befürchten, dass diese standardisierten Arbeits-

4 Schlese (2014) unterscheidet Kern-, Rand- und Fremdbelegschaft. Wobei er Leiharbeit, ebenso wie befristete und in Teilzeit Beschäftigte im Gegensatz zu Klebe den Randbelegschaften zuordnet.

5 Allerdings berauben sich Unternehmen häufig der Beschäftigungsmöglichkeiten für leistungsgewandelte Mitarbeiter.

abläufe sukzessive vollständig ausgegliedert werden können.

Der Prozess der Wertschöpfung wird zur Zeit in vielen Unternehmen völlig neu geordnet - allen voran die Automobilindustrie.<sup>6</sup> Zu dieser Entwicklung muss sich nicht nur ein Betriebsrat eine Meinung bilden. Die gesamte betriebliche Personalpolitik wird „auf den Kopf gestellt“ und die Tatsache, dass qualifizierte Arbeit innerhalb und außerhalb des Unternehmens erbracht wird, bringt völlig neue Anforderungen an das mitbestimmte Personalmanagement in Wertschöpfungsketten mit sich. Neben Betriebsräten sind also auch Personaler und Arbeitsdirektoren gefordert.

Unternehmensgrenzen verschwimmen zusehends. Geschäftsmodelle der Sharing-Ökonomie zeigen mögliche Endpunkte solcher Entwicklungen. Im Kernbereich der Wertschöpfung hatte der Fahrdienst UBER bis zu der letztlich erfolgreichen Sammelklage von UBER-Fahrern keinen einzigen Festangestellten. Aber taugt dieses Modell auch für ernsthafte industrielle Wertschöpfungsketten? Macht dieses Modell letztlich betriebliche Sozial-Beziehungen und auch betriebliche Personalpolitik überflüssig? Eine Kontrastierung mit neuen Geschäftsmodellen kann helfen, Grenzen und Herausforderungen einer erfolgreichen und nachhaltigen Transformation von Industrieproduktion und Betriebsverfassung zu identifizieren.

### Betriebsverfassung im Wandel

Die Zunahme von Randbelegschaften sowie die über Unternehmensgrenzen hinausgehende Wertschöpfung sind Fakten, die in vielfältiger Weise den Druck auf Kernbelegschaften und auf ihre Interessenvertreter erhöhen. Neben der steigenden Anforderung an Betriebsräte ist gleichzeitig ein massiver Substanzverlust zu beklagen. Unter den aktuellen gesetzlichen Rahmenbedingungen ist die Produktion ohne Kernbelegschaft, mit der man zur Zeit zu experimentieren scheint, ein Totalverlust des Einflusses betrieblicher Mitbestimmung. Teilverluste registrieren wir heute schon bei der Aufspaltung von Unternehmen zum Zweck der Unterschreitung der Schwellenwerte. Das BetrVG wird also häufig den wirtschaftlichen Realitäten nicht mehr gerecht und benötigt dringend ein Update.

Denn es darf bezweifelt werden, dass unter den „neuen“ Bedingungen der Produktion und der Dienstleistungserbringung auch die Arbeitsgestaltung in sozialpartnerschaftlichen Aushandlungsprozessen überflüssig wird. Die Frage, die also sowohl in der betrieblichen und tarifpolitischen Praxis als auch auf der politischen Bühne beantwortet werden muss ist, wie ein neues Beteiligungsregime un-

ter Bedingungen zergliederter Arbeitsprozesse aussehen könnte.

Setzt sich die Reduktion von Stammpersonal fort, müssen wir mit immer kleineren Betriebsratsgremien rechnen, da z.B. Werkvertragsarbeitskräfte bei der Berechnung der Mandatszahlen nicht berücksichtigt werden. Das ist neben den weiter oben beschriebenen Ressourcenproblemen bei der Betreuung von Randbelegschaften eine nicht zu unterschätzende Drohkulisse in betrieblichen Verhandlungsprozessen. Hertwig u.a. berichten: „Betriebsräte wurden zum Teil mit der Drohung der Auslagerung mittels Werkvertrag unter Druck gesetzt, um die Genehmigung für Überstunden oder Wochenendarbeit zu erpressen. Während manche Betriebsräte sich für die Werkvertragsarbeitskräfte zuständig fühlen – zum Teil haben Betriebsräte von Werkbestellern den Werkvertragsarbeitskräften bei der Gründung eines Betriebsrats in ihrem eigenen Betrieb (dem Werkvertragsunternehmen) geholfen –, bleiben andere eher auf Distanz“ (ebd. S.173).

In diesem veränderten Umfeld ist die Unterstützung bei der Organisation der Werkvertragsunternehmen häufig die einzige Option, um schwindende Betreuungsressourcen auszugleichen. Indem Mitbestimmung im Netzwerk verankert wird, kann zumindest mittelbar Einfluss auf die Arbeitsbedingungen der Kernbelegschaften genommen werden. In gut organisierten Betrieben wie denen der Stahl- oder Automobilindustrie ist es sinnvoll und auch erfolgversprechend, die Arbeitsbedingungen bei Werkvertragsunternehmen in den Blick zu nehmen und ggf. auf Tarifbindung zu drängen. Wo aber keine betriebliche Strukturen vorhanden sind, müssen andere Wege des „Organizing“ gefunden werden. Die Aufnahme von Solo-Selbstständigen in die Satzung der IG Metall zum letzten Gewerkschaftstag ist hierfür ein gutes Beispiel.

Die Bedeutungszunahme von Wertschöpfungsketten setzt eine noch engere Zusammenarbeit zwischen betrieblichen Akteuren und Gewerkschaften sowie zwischen den einzelnen DGB-Gewerkschaften voraus.

## 3 WERKVERTRÄGE IN EINER ARBEITSTEILIG ORGANISIERTEN WIRTSCHAFT

### Werk- und Dienstverträge: Einige Definitionsversuche

Die Leiharbeit ist im Gegensatz zum Werkvertrag einfach zu beschreiben: Ein Leiharbeitsunternehmen (gemäß Arbeitnehmerüberlassungsgesetz) stellt seinem Kunden-Unternehmen Beschäftigte, die im Einsatzbetrieb wie Stammbeschäftigte arbeiten. Das arbeitsrechtliche Weisungsrecht für die Leiharbeitnehmer liegt beim Arbeitgeber des Einsatzbetriebes. Ein

<sup>6</sup> Die Unternehmen BMW und Porsche in Leipzig sind viel zitiertes Beispiel für die sogenannte "Modulare Produktion" (vgl. Molitor 2015). Die Smart-Produktion in Hambach (FR) ist mit nur knapp 10% Fertigungstiefe noch radikaler in der Umsetzung dieses Gedankens.

Werkvertrag erscheint dagegen nur auf den ersten Blick einfach strukturiert.

Ein Werkunternehmer verpflichtet sich gemäß BGB (§ 631) zur selbstständigen Erstellung eines bestimmten Werks. Die Abrechnung läuft nicht nach Zeiteinheiten der eingesetzten Arbeitskräfte, sondern nach Erfolg. Beschäftigte der Werkvertragsunternehmen sind nicht in die Betriebsorganisation integriert, somit auch nicht an Weisungen des Einsatzbetriebes gebunden. Werkvertragsunternehmen tragen das volle unternehmerische Risiko. Ähnlich verhält es sich bei Dienstleistern, die bestimmte selbstständige Tätigkeiten schulden. Auch diese handeln eigenverantwortlich, geben ihr Direktionsrecht nicht an den Arbeitgeber des Einsatzbetriebes ab und ihre Mitarbeiter werden nicht in den Einsatzbetrieb integriert. Nun gibt es aber klare Hinweise darauf, dass (insbesondere Onsite-) Werkvertragsarbeitnehmer in fast der Hälfte der Fälle auch oder sogar ausschließlich durch Führungskräfte des Werkbestellers angewiesen und kontrolliert werden (Hertwig u.a. 2015, S.167). In diesen Fällen muss wohl von Schweinwerkverträgen bzw. von verdeckter Leiharbeit gesprochen werden.

Angesichts neuer arbeitsorganisatorischer Anforderungen der Digitalisierung, moderner (agiler) Projektarbeitsformen und auch aktuell gepflegter Praxis in der Unternehmensberatung geht die Definition ohnehin nicht mehr weit genug. Insbesondere die abschließende Beschreibung des Werkes/Erfolges erscheint schwierig, wenn die Grenzen zwischen expliziter Beauftragung und Weisung verschwimmen. Auch wenn Tätigkeiten vor dem Hintergrund vertraglich avisierte Werke oder Dienste geleistet werden, ist es für eine arbeitsrechtliche Verortung völlig unerheblich, was im Vertrag vereinbart wurde. Entscheidend ist die tatsächliche Durchführung (vgl. entsprechende BAG Urteile, z. B. NZA 12, 731 und NZA-RR 12 455). Und das ist nach geltender Rechtsprechung ein vertraglich festgelegtes, abgrenzbares Werk, und nicht etwa Leistungen nach (ggf. kurzfristig entstehendem) Bedarf des Auftraggebers (vgl. BAG – 10 AZR 282/12). Damit stehen u.a. viele IT-Dienstleistungen schon heute in der rechtlichen Grauzone. Der durch Arbeitgeberpräsident Kramer beklagte „Großangriff auf Hunderttausende selbstständige Unternehmen“ durch das geplante Gesetz zu Leiharbeit und Werkverträgen ist also ein Trugbild. Es ist der Versuch die gültige Rechtsprechung, auf die sich der vorliegende Referentenentwurf bezieht, mit dem Verweis auf „die Wirklichkeit einer arbeitsteiligen, spezialisierteren Wirtschaft 4.0“ auszuhebeln.

Neben diesen eher abstrakten auf die Tätigkeit bezogenen Definitionsansätzen, ist gerade in diesem Zusammenhang auch die Frage hilfreich, wer sich nun tatsächlich hinter einem Werkvertrag verbirgt (siehe Abb. 1). Das reicht vom Einzelunternehmer/Freelancer bis hin zum sogenannten Fremdunternehmen. Letzteres beschäftigt im besten Falle eigene Beschäftigte (für die sie das Weisungsrecht

haben) und im schlechtesten Fall weitere Werkvertragsunternehmen/Subunternehmen (für die sie KEIN Weisungsrecht haben). Die Steuerung solcher Konstrukte ist zumindest „sehr anspruchsvoll“, häufig mit Kostenwüchsen verbunden und setzt in jedem Fall eine hochprofessionelle sowie voll handlungsfähige Leitung voraus (Beispiel Berliner Flughafen<sup>7</sup>).

### Was sind eigentlich Onsite-Werkverträge?



Onsite-Werkverträge sind dadurch gekennzeichnet, dass vertraglich geschuldeten Leistungen auf dem Betriebsgelände des beauftragenden Unternehmens erbracht werden. Hinter „Onsite-Werkverträgen“ können sich Reinigungs- und Sicherheitsdienste oder Kantinenbetriebe verbergen, aber ebenso gut können dies Leistungen sein, die in engerer Verbindung zum „Kerngeschäft“ des beauftragenden Unternehmens stehen. Diese Entwicklung birgt Risiken für die Zukunft der betroffenen Unternehmen und sie schränkt faktisch die betriebliche Mitbestimmung ein.

Eine verbindliche juristische Festschreibung ist „aufgrund der Vielfalt der Fallkonstellationen allenfalls auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau möglich und wird daher die Rechtsanwendung nicht befördern“. (Prof. Henssler in: Personalmagazin 09/15). Gewerkschaftliche Arbeitsrechtler wie Thomas Kleebe oder Helga Nielebock empfehlen entsprechend einen positiven Arbeitnehmerbegriff, um mit dem Postulat der „Gesamtwürdigung“ des BAG keinen Freifahrtschein für Missbrauchsversuche zuzulassen. Nielebock zählt hierfür wichtige Punkte auf: Weisungsgebundenheit gegenüber dem Auftraggeber, Tätigkeiten, die vorher Stammbeschäftigte erledigt haben, und das Nutzen von Geräten und Werkzeugen, die der Auftraggeber stellt. Ergänzend dazu wird eine erweiterte Definition des Werkvertrages im BGB empfohlen. Hierzu werden (z.B. von Henssler) auch Kriterien wie branchenübliche Löhne bzw. Tarifbindung gezählt.

Im Augenblick muss eine Definition Stückwerk bleiben, was auch die statistische „Fassbarkeit“ und Möglichkeit der zweifelsfreien gesetzlichen Regulierung des Phänomens Werkverträge deutlich erschwert. Die Ausweitung der sozialpartnerschaftlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten in der Wertschöpfungskette/im Betrieb ist eine gute Möglichkeit, um diese Lücke zu füllen.

7 Zu schwer geratene Dachkonstruktionen und missratener Brandschutz sind nur die populären Beispiele für die „Kollektive Verantwortungslosigkeit“ im Kontext BER. Die Werkvertragsproblematik am BER wurde erstmals vom ARD Magazin Kontraste am 12.04.2012 aufgegriffen und infolge dessen im Rahmen einer kleinen Anfrage der Fraktion „Die Linke“ (Drucksache 17/9701) weiterverfolgt. Die Bundesregierung vertrat in ihrer Antwort (Drucksache 17/10011) u.a. die Ansicht, dass der Bund und die anderen Mitgesellschafter einem Geschäftsführungsverbot unterliegen und somit für die Sicherstellung der Einhaltung von Schutzvorschriften und Mitbestimmungsrechten nicht zuständig seien.

## Gebrauch- und Missbrauch von Werkverträgen. Ein schwer quantifizierbares Phänomen

Abb. 2

Eine Quantifizierung der Werkvertragsnutzung im Allgemeinen und der missbräuchlichen Verlaufsformen im Besonderen ist mindestens ebenso schwer wie eine zweifelsfreie Definition (vgl. u.a. Bonin/Zieran 2013, Schlese 2014). Auch wenn es in Einzelfallstudien gelingt, die negativen Folgen missbräuchlich eingesetzter Werkverträge zu beschreiben (Brinkmann/Nachtwey 2014), können wir nur wenig über die tatsächliche Verbreitung sagen. Sowohl für „problematische“ als auch für „unproblematische“ Werkvertragsnutzung gilt: Diese „Ecke“ des Arbeitsmarktes ist nur schwach ausgeleuchtet.

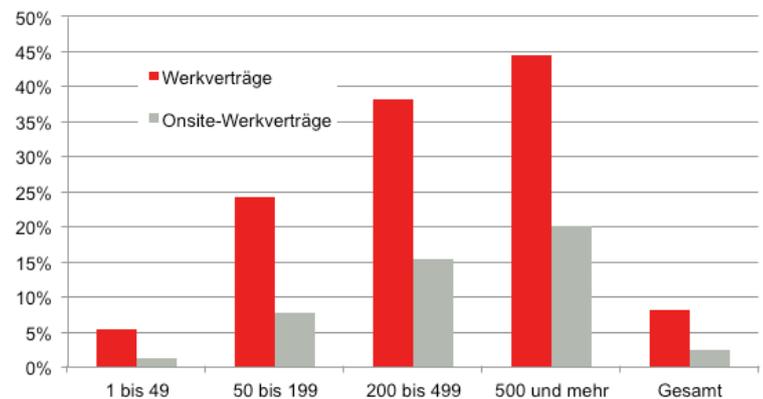
Das Problem mangelnder Quantifizierbarkeit ergibt sich neben den benannten Definitionsproblemen auch daraus, dass es sich bei Werkverträgen um Sachkosten handelt und die Umrechnung in Vollzeitäquivalente außerordentlich schwer fällt. Da bräuchte es Transparenz über konkrete Informationspflichten, nicht nur für Betriebsräte. Wie viele Leute tatsächlich eingesetzt werden, können häufig nicht einmal die Personalabteilungen beziffern.

Die Möglichkeiten bestehender Befragungen zur Werkvertragsnutzung sind also begrenzt. „Wünschenswert wäre ein inhaltlicher Fokus auf den Beschäftigteneinsatz über per Werkvertrag beauftragte Fremdfirmen in einer kommenden Welle des IAB-Betriebspanels.“ (Bonin/Zieran 2013, S.50). Aber auch so würde ein Problem nicht gelöst: Es bleibt „ausgeschlossen, die rechtliche Grauzone zur Arbeitnehmerüberlassung zu erfassen.“(ebd.).

Die einzige verfügbare repräsentative Studie wurde im Rahmen des durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsprojekts „Praktiken der Onsite-Werkvertragsvergabe in Deutschland“ erstellt. Auf Grundlage von zwölf Fallstudien und einer telefonischen Befragung von Managementvertretern in 1.082 Betrieben des Verarbeitenden Gewerbes und des Einzelhandels wurden Personalstrategien, Motive, Praktiken und Probleme der Nutzung von Werkverträgen ermittelt. Auch wurde nach Hinweisen auf Schein-Werkverträge gesucht. Es ist nach Einschätzung der Autoren allerdings davon auszugehen, dass derartige Erhebungen eher eine Positivauswahl darstellen, weil die Bereitschaft mitzuwirken bei Unternehmen mit klar irregulärer Praxis nur schwach ausgeprägt sein wird. Mit den in Abb. 2 dargestellten Ergebnissen werden nur die Werkverträge beleuchtet, die auf dem Werksgelände des Bestellers erfüllt werden. Diese sogenannten „Onsite“-Werkverträge stellen aber deshalb einen wichtigen Betrachtungsgegenstand dar, weil sie in wachsendem Umfang in den Kernbereichen der Wertschöpfung ansetzen. Bereiche wie Gebäudemanagement, Kantinen oder Wachdienste wurden in der Studie zudem bewusst ausgeklammert.

An dieser Stelle sind die Werte für das Verarbeitende Gewerbe dargestellt, die z.B. gegenüber dem Einzelhandel auf eine deutlich ausgeprägtere Nei-

Werkverträge und Onsite-Werkverträge im Verarbeitenden Gewerbe nach Betriebsgröße



(Quelle: IAB-Betriebsbefragung Werkverträge 2014; n=865; betriebsgewichtete Daten)

Hans-Böckler  
Stiftung

gung zur Werkvertragsnutzung hindeuten. 8,2% der Betriebe haben innerhalb der letzten zwölf Monate einen oder mehrere Werkverträge vergeben, allerdings nur 2,4% tatsächlich Onsite-Werkverträge. Die Verbreitung von Werkverträgen im Allgemeinen und von Onsite-Werkverträgen im Besonderen scheint stark betriebsgrößenabhängig zu sein. Die Autoren erklären sich das durch die stärker zergliederten Arbeits- und Unterstützungsprozesse in größeren Unternehmen und den damit verbundenen größeren „Spielraum für die Vergabe von Werkverträgen“. Gleichzeitig sind es aber vor allem die Großbetriebe, die, nachdem Sie Erfahrungen mit der Vergabe von Werkverträgen gemacht haben, nach einiger Zeit wieder Abstand davon genommen haben (11,2% der Unternehmen im Segment der Großbetriebe sind ehemalige Nutzer von Werkverträgen). Die Daten sind für die Autoren der Studie ein Indiz dafür, dass Betriebe immer wieder aufs Neue „Make-or-Buy-Entscheidungen“ treffen.

Neben Hertwig u.a. haben auch IG Metall und IG BCE Ergebnisse von Betriebsrätebefragungen vorgelegt. Hier geht es allerdings weniger um eine Quantifizierung der Werkvertragsnutzung (auch hier Onsite-Werkverträge) als vielmehr um die Veränderungen in ihrer Erscheinungsform. Beide Studien stellen fest, dass Unternehmen zunehmend Tätigkeiten aus den Kernbereichen ihrer Wertschöpfung ausgliedern.

Bellmann u.a. (2015) stellen für den Organisationsbereich der IG BCE fest, dass der Großteil (68%) der befragten Betriebe aktuell Fremdbeschäftigung einsetzt – die meisten Fälle finden sich jedoch in größeren Betrieben über 500 Mitarbeiter. Die Gefahr von Missbrauch im Sinne einer unzureichenden (und rechtlich problematischen) Abgrenzbarkeit zu den eigenen Beschäftigten sehen die IG BCE-Betriebsräte insbesondere in der Produktion, in der Instandhaltung sowie in Forschung und Entwicklung. Obwohl in diesen zentralen Bereichen der Wertschöpfung die Werkvertragsnehmer dasselbe ma-

chen, in demselben Workflow und häufig sogar nebeneinander arbeiten, finden sich deutliche Unterschiede in der Entlohnung der Werkvertragsnehmer (allerdings trauen sich nur knapp 30% der Befragten tatsächlich eine Aussage über das Lohnniveau der Werkvertragsarbeitnehmer zu). Vor allem in der Produktion finden sich größere Lohnunterschiede.

Die IG Metall kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Interne Dienstleistungen wie Reinigungsdienste sind in bis zu 55% der befragten Unternehmen fremdvergeben. Inzwischen geschieht dies auch bei 35% in der Produktion, in knapp jedem vierten Unternehmen in der Logistik und in jedem fünften Unternehmen bei der Forschung und Entwicklung. Es geht bei Werkverträgen also zunehmend um zentrale Wertschöpfungsprozesse. Auch hat die Fremdvergabe seit der ersten Befragung der IG Metall im Jahr 2012 um 9% zugenommen, vor allem im Bereich der Onsite-Werkverträge. In 13% der befragten Betriebe wurden inzwischen Stammarbeitsplätze durch Werkverträge ersetzt. 2012 waren es noch 5%. Insbesondere hier ist zu befürchten, dass Beschäftigte nebeneinander mit unterschiedlichsten Arbeits- und Entgeltbedingungen tätig sind.

Auf Grundlage einer reinen Kostenargumentation werden zunehmend Kernaufgaben ausgelagert und unternehmerische Verantwortung abgegeben. Wohin mag das führen? Unternehmen beschränken sich nur noch auf das Controlling der eingekauften Dienstleistungen und fügen sie mehr oder weniger sinnvoll zusammen (F&E, Produktion, Instandhaltung des Maschinenparks, Kontraktlogistik). Handelnde Akteure der Kernunternehmen sind nur noch Einkäufer, Controller und interne sowie ggf. zunehmend ebenfalls outgesourcete Projektmanager. Auch wenn angesichts der hohen Spezialisierung der meisten ausgelagerten Produktions- und auch Koordinierungsaufgaben nicht immer prekäre Beschäftigung im Sinne eines Niedriglohnssektors entstehen muss, so gehen die Unternehmen doch im wahrsten Wortsinne „aus dem Leim“.

### Gestalten oder verhindern?

Selbst bei kritischer Haltung zum Outsourcing ist unstrittig, dass „Make-or-Buy-Entscheidungen“ ein zentrales Funktionsprinzip einer arbeitsteilig organisierten Wirtschaft sind. Werkverträge sind keine neue Erscheinung, sondern seit langem im BGB geregelte Normalität. Was ist also neu? Wo Werkverträge früher typisch für Tätigkeiten außerhalb des Kerngeschäfts des Werkbestellers waren, greifen sie heute zunehmend in die Kernbereiche ein und stehen für eine immer weitergehende Zergliederung von Arbeit. Heute registrieren wir auf ein und demselben Betriebsgelände z.T. völlig unterschiedliche Arbeitsbedingungen. Deutliche Lohnunterschiede und der Verlust von Mitbestimmungsmöglichkeiten gehen mit dieser Entwicklung einher. Unternehmer flüchten zunehmend aus der unternehmerischen Verantwortung und Erwerbsarbeit wird unverbindlicher.

Verbindlichkeit der Arbeitsbeziehungen muss im Spannungsfeld zwischen „unproblematischer Normalität und problematischer Instrumentalisierung“ (Sell/Obermeier 2016 [in Bearbeitung]) neu ausgehandelt werden. Prof. Sell, der sich im Rahmen eines durch die Hans-Böckler-Stiftung geförderten, gleichnamigen Projektes für eine differenzierte Sicht auf das Phänomen Werkverträge einsetzt, registriert eine Linie der „zero tolerance“, die bei den von ihm befragten Betriebsräten gute von schlechten Werkverträgen trennt.

Um Werkverträge in einem betrieblichen Aushandlungsprozess gestalten zu können, bedarf es klarer und allseits akzeptierter rechtlicher Rahmenbedingungen, eines guten strategischen Blickes für die mittel- bis langfristigen Folgen des Outsourcing von Know-How und letztlich auch einer hohen Kostentransparenz für die Entscheider. Beides, rechtliche und unternehmensstrategische Folgen sowie transparente Kosten, sind somit Ansatzpunkte für eine sinnvolle betriebliche Gestaltung von Werkverträgen im neu verhandelten „Normalbetrieb“.

Mitgestaltung ist nicht ganz voraussetzungslos. Wie stark sind Betriebsräte involviert und wie intensiv gestalten sie im Schulterschluss oder zumindest klarer Aufgabenteilung mit Personal und anderen Fachabteilungen? Welche Informationen bekommen Betriebsräte um die „Spreu vom Weizen“ zu trennen und den „richtigen“ Einsatz von Werkverträgen mitzugestalten? Und vor allem: Wie positionieren sich Betriebsräte bei der (Mit-)Gestaltung der Personalplanung?

Hertwig u.a. (2015, S.175 ff.) unterscheiden vier Arten des Umgangs von Betriebsräten mit Werkverträgen (siehe Info Box).

#### 4 Typen (Hertwig u.a. 2015, 175 ff.)



1. Ablehnung – Konfrontation  
Der Betriebsrat setzt sich auch für die Interessen (Quasi) Externalisierter (der Werkvertragsarbeitskräfte) unter Einsatz aller Machtressourcen und außerbetrieblicher Instanzen wie die Finanzkontrolle Schwarzarbeit und das Arbeitsgericht ein.
2. Ablehnung-Unsicherheit  
Keine Nutzung von Macht-Ressourcen wie Arbeitsrecht, Beziehungen oder Ähnliches. Auch auf das grundlegende Informationsrecht wird verzichtet. Der Betriebsrat steckt quasi den „Kopf in den Sand“.
3. Akzeptanz- Ausgestaltung  
Der Betriebsrat gestaltet aktiv mit und verfügt über einen hohen Kenntnisstand in Sachen Werkverträge; auch weiß er durch die Kommunikation mit dem Management über die Motive, Bedingungen und Folgen der Werkvertragsnutzung Bescheid.
4. Akzeptanz-Kooperation  
Der Betriebsrat akzeptiert den Einsatz von Werkverträgen, um die Kernbelegschaft zu schützen und durch Werkvertragsnutzung sogar Wettbewerbsvorteile zu erzielen.

Die Autoren stellen fest, dass bei der Gegenüberstellung der vier Typen klar das Modell der „Konflikt-

partnerschaft“ (Müller-Jentsch 1999) im Sinne einer kooperativen Ausgestaltung dominiert. Auch wenn dies in hohem Maße Ressourcen bindet. Weil die Gremiengrößen sich mit schrumpfender Kernbelegschaft reduzieren, ist ein wichtiger Ansatzpunkt des Betriebsrats die Unterstützung der Werkvertragsunternehmen bei der Betriebsratsgründung.

Es gibt viele Beispiele für innovative, durch Betriebsräte angestoßene und mitgestaltete Ansätze zum Umgang mit Werkverträgen (Molitor 2014)<sup>8</sup>. Die IG BCE-Betriebsrätebefragung unterstreicht das: Betriebsräte, die sich aktuell mit Werkverträgen befassen müssen, wünschen sich mehr verbindliche Ansätze zur Mitgestaltung. Dazu gehört aus Sicht der Befragten auch das Recht „zu verhindern“, das heißt die Einräumung eines Zustimmungsverweigerungsrechts beim Einsatz von Fremdfirmenbeschäftigten. Damit ist nach Aussage vieler Fachleute allerdings kaum zu rechnen. Auch in Zukunft wird es also um die Fähigkeit zu überzeugen gehen.

hin schon schwer zu beantwortenden Frage nach der Kernkompetenz wenden sich Betriebsräte zunehmend auch dem vermeintlich leichter objektivierbaren Feld der Kosten zu. Dabei werden vor allem die kurz- bis mittelfristig konstatierten Kostenvorteile hinterfragt und mit langfristigen Kosten und auch Risiken kontrastiert; z.B. wird bei der Entscheidung für einen Werkvertrag häufig nicht mit einkalkuliert, dass sich hieraus zwangsläufig auch ein erhöhter Managementbedarf ergibt, der zusätzlich (ebenfalls kostenverursachende) rechtliche Risiken birgt. Auch die Verabschiedung aus bestimmten Kernkompetenzen kann unangenehme finanzielle Konsequenzen haben.

Häufig stützen sich die Argumente der beauftragenden Bereichsverantwortlichen oder Einkäufer auf den Vergleich der internen Entgeltstruktur mit den vertraglich vereinbarten Kosten für ein extern zugekauftes Werk. Die Kosten der Transaktion selbst, der Steuerung und Verwaltung sowie die

### Was sind Transaktionskosten?



Transaktionskostenanalysen werden schon seit den frühen neunziger Jahren in der Personalwirtschaft genutzt, um den Leistungsaustausch zwischen dem Unternehmen und seinen Mitarbeitern im Rahmen des vertraglichen Beschäftigungsverhältnisses transparenter zu machen. Kosten entstehen vor allem in der Besonderheit der Ausgestaltung von (Arbeits-)verträgen einerseits und dem „Unsicherheitsfaktor“ Mensch andererseits.

Die Transaktionskostentheorie ist aber auch einer der zentralen Ansätze zur Analyse von Eigenfertigungs-Fremdbezugsentscheidungen. Ein Unternehmen muss sich fragen, ob eine zu erbringende Leistung kostengünstiger im eigenen Unternehmen (Hierarchie) oder extern durch einen Dienstleister oder Zulieferer (Markt) erbracht werden kann. Zu den Transaktionskosten zählen vor allem Kosten des Abschlusses von Verträgen und der Überwachung der Vertragseinhaltung. Aber auch Sozialplankosten und Kosten von Konflikten mit Arbeitnehmern und ihren Interessenvertretern

sind zu berücksichtigen. Die Entscheidung Fremdpersonal einzusetzen, bringt für die Unternehmen Transaktionskosten mit sich, die umso höher liegen, je höher die „Spezifität des Gutes“ ist. Hochspezifische, z.B. auf strategischen Ressourcen oder Kernkompetenzen basierende, spezifische und wissensintensive Leistungen fremd zu vergeben bringt direkte Fremdbezugskosten, Transaktionskosten oder ggf. auch Wissenstransferkosten mit sich (Alewell u.a. S.179). Auch können bilaterale Abhängigkeiten und damit Gewinnaufschläge der Fremdunternehmen folgen oder auch Kernkompetenzen verloren gehen. So wird mit Blick auf die Transaktionskosten und auch qualitative Bewertungskriterien (wie z.B. „schutzbedürftiges Know-How“ und „strategische Bedeutung“) empfohlen, dass der reinen Kosten- und Preisvergleich als „ein Prüfkriterium unter vielen erst am Ende stehen sollte“ (Müller/Prangenberg 1997, S.38).

### Transaktionskosten. Wo lohnt es sich genauer hinzusehen?

Sobald ein Unternehmen einen Werkvertrag vergibt, sagt es damit Folgendes aus: „Da beherrscht jemand meine Prozesse besser als ich – und das auch noch billiger.“ Eine solche Entscheidung ist sicher legitim, aber (insbesondere von Betriebsratsseite) aufmerksam und kritisch zu betrachten. Die oben beschriebene „zero-tolerance“-Linie bietet hierfür gute Ansatzpunkte. Neben der ohne-

mittel- bis langfristigen Risiken werden häufig unterschätzt (vgl. Hertwig u.a. 2015, S. 60).

Im Zuge einer Diskussion, die im Kontext eines Fachausschusses der Engeren Mitarbeiter der Arbeitsdirektoren Stahl mit Tim Obermeier, einem Mitarbeiter von Prof. Sell, geführt wurde, ist folgende (vorläufige) Liste oft unberücksichtigter Kostenfaktoren entstanden:

- Straf- und Kostenrisiken in Bezug auf Steuerhinterziehung, Sozialversicherungsbetrug oder Auftragsgeberhaftung nach dem Mindestlohngesetz.
- Kosten der rechtssicheren (Werk-)Vertragsgestaltung (z.B. Mehraufwand in der Abstimmung, der klaren Trennung etc.).

<sup>8</sup> Weitere Beispiele aus dem verarbeitenden Gewerbe werden in den kommenden Monaten in loser Folge auf der Internetseite [www.mitbestimmung.de](http://www.mitbestimmung.de) veröffentlicht.

- Transaktionskosten, wie Anbahnung der Geschäftsbeziehung, Koordinierung, Anpassung und auch Kontrolle.
- Kosten infolge nicht vorhandener Abstimmung zwischen Stamm- und Werkvertragsbeschäftigten, die sich erst im Verlauf des Arbeitsprozesses zeigen.
- Verlust der Kontrolle über den gesamten Prozess der Wertschöpfung. Arbeitsfehler, Unfälle, Qualitätsmängel im Produkt oder auch Bwtrug sind Beispiele für Folgekosten.
- Gemeinkosten die i.d.R. nicht auf Werk- und Dienstverträge umgeschlagen werden, z.B. Infrastruktur- und Arbeitsschutzkosten, die auch bei einer Fremdvergabe weiter bestehen bleiben.
- Remanenzkosten, d.h. nur mit deutlicher zeitlicher Verzögerung sinkende Gemeinkosten.
- Kosten z.B. eines Sozialplans, der durch das Outsourcing eventuell notwendig wird.
- Kosten fehlender Einfacharbeitsplätze für leistungsgewandelte oder ältere Beschäftigte, da diese Arbeitsplätze häufig fremdvergeben wurden und nicht mehr zur Verfügung stehen.
- Mittel- und langfristige Kostensteigerungen bei der Rekrutierung durch geringe Ausbildungsbereitschaft bei den Werkvertragsunternehmen.
- Langfristige Kosten infolge fehlenden Vorschlagswesens und Innovationsmanagements der Werkvertragsunternehmen (Schwächung des Standorts).
- Konflikte mit (und auch zwischen) den Gewerkschaften, die durch die Lohndumpingstrategie vieler Werkvertragsunternehmen entstehen, erzeugen Kosten.

Diesen Katalog sollte jedes Unternehmen in Bezug auf seine spezifischen Risiko- und Kostenstrukturen ergänzen. Deutlich wird, dass der Vergleich von Personalkosten alleine, aber auch die reine transaktionskostentheoretische Betrachtung i.d.R. zu kurz greift.

Allerdings ist die konkrete Praxis in den einzelnen Branchen durchaus unterschiedlich. „Die Einführung von Onsite-Werkverträgen erfolgt [im Getränkehandel] nicht nur aus »rationalen ökonomischen« Motiven, sondern sie ist auch das Ergebnis einer Orientierung an erfolgreichen Vorbildern in der Branche und nur selten von einem umfassenden Kostencontrolling begleitet.“ (Hertwig u. a. 2015, S.65). Der unter hohem Kostendruck stehende Einzelhandel hinterfragt dagegen immer wieder aufs Neue seine „Make-or-buy“ Entscheidungen. Die IAQ-Studie findet Belege für Tendenzen, aus bestehenden Werkvertragspraktiken wieder auszusteigen (hoher Anteil ehemaliger Werkvertragsnutzer). „Im Einzelhandel fanden wir große Filialunternehmen, die Werkverträge zurückgenommen (SB-Warenhaus) oder ihre Absicht erklärt haben, dies zu tun (Lebensmittel)“ (ebd. S.44). Branchenexperten berichten von mangelnder Identifikation und Motivationsproblemen von Werkvertragsarbeitnehmern bei der Warenverräumung. Zunehmend setzt sich

hier auch die Erkenntnis durch, dass es sich gerade bei der Warenverräumung um eine wesentliche Kernkompetenz des Kaufmannes handelt<sup>9</sup>.

## 4 HANDLUNGSOPTIONEN FÜR BETRIEBLICHE AKTEURE

Auch wenn bei der Forderung nach mehr Mitbestimmung bei Werkverträgen arbeitgeberseitig reflexartig von Enteignung gesprochen wird, ist doch eines klar: Der Betriebsrat übernimmt auch ökonomische Verantwortung (§ 2 BetrVG) für sein Unternehmen. Sein Ziel ist der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Stammarbeitsplätze und hierzu setzt er seine betriebsverfassungsrechtlichen Mittel ein.

Er ist nach dem BetrVG aber eben „nur“ Betriebsrat und nicht „Netzwerkrat“ (Wirth 1999, S. 437), d.h. die vielgestaltigen Beschäftigungsformen neben der Kernbelegschaft sind unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht seiner „Klientel“. Wir stellen aber zunehmend fest, dass diese ausschließlich auf das eigene Unternehmen fokussierte Interessenvertretung nicht mehr zeitgemäß ist. Um Werkvertragsbeziehungen nachhaltig und ökonomisch tragfähig zu gestalten braucht es Transparenz in der Wertschöpfungskette, die ohne partnerschaftliche Beziehung nicht herzustellen ist. Netzwerke werden für Betriebsräte immer wichtiger und die (auch gewerkschaftsübergreifende) Vernetzung mit Betriebsräten der „Partnerfirmen“ ist ein wichtiges betriebspolitisches Spielfeld geworden. § 3 Abs. 1 Satz 3 BetrVG bietet hier gute Ansätze "einer wirksamen und zweckmäßigen Interessenvertretung der Arbeitnehmer" in Wertschöpfungsketten.

### Wo klappt es? Beispielhafte (Branchen-)Lösungen

Werkvertragsarbeit ist nur im unternehmensübergreifenden und sozialpartnerschaftlichen Miteinander gestaltbar. Zahlreiche Beispiele für unternehmens- oder branchenspezifische Lösungen zeigen das. Hertwig u.a. (2015) berichten z.B. von Betriebsräten in der Fleischindustrie, die erfolgreich einen internen Mindestlohn durchsetzen konnten und verweisen auf ein Stahlunternehmen, in dem die betrieblichen Sozialpartner strikte formale Regeln zum Einsatz von Werkvertragsarbeitskräften formuliert haben. Die ersten tarifpolitischen Schritte wurden 2013 in der norddeutschen Wertindustrie gemacht, um verbindliche soziale Mindeststandards für Werkvertragsarbeiter zu schaffen und die Rechte des Betriebsrates zu stärken.

<sup>9</sup> Die Tarifpartner haben sich zudem mit dem Tarifvertrag "Warenverräumung im Verkauf" auf eine vom Lohntarifvertrag abweichende Stundenvergütung geeinigt. Dieser Tarifvertrag zielt auf eine Selbstverpflichtung der Arbeitgeber ab, auf Werk- oder Dienstverträge in der Warenverräumung zu verzichten.

Eine wichtige Voraussetzung für die Regulierung vorhandener Missstände über Betriebsvereinbarungen oder Tarifverträge ist zunächst einmal die Durchsetzung der in § 80 Abs. 2 BetrVG beschriebenen Informationsrechte. Weiterhin bedarf es der Fähigkeit und Bereitschaft „Machtmittel“ anzuwenden, zu denen das Betriebsverfassungsrecht, gewerkschaftliche Unterstützung, die (betriebliche) Öffentlichkeit und auch „Verhandlungspakete“, d.h. die Verknüpfung mit anderen Mitbestimmungsgegenständen zählen. Einen zusätzlichen Hebel bietet die Koalitionsbildung mit „aufgeschlossenen Managementfraktionen“ (Hertwig u.a. 2015) z.B. dem Personalmanagement. Gerade die Personalabteilung hat häufig ähnliche Schwierigkeiten mit unzureichender Information über Volumen und Rahmenbedingungen des Werkvertrageinsatzes. Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit, rechtsicherer Einsatz von Fremdfirmen, Einsatzmöglichkeiten für Leistungsgewandelte sind nur einige Themen, die leichter zu gestalten wären, wenn das gesamte Arbeitsaufkommen auf dem Betriebsgelände bei Betriebsrat und Personalabteilung bekannt wäre.

Der „Tarifvertrag über den Einsatz von Werkverträgen“ vom 8. Juli 2014 zeigt, dass die Stahlindustrie aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit Fremdfirmen zu Recht als Referenzbranche gilt. Die Regelung spiegelt die gute Praxis in den Stahlunternehmen (vgl. Molitor 2014) und fixiert sie kollektivvertraglich. Die Sozialpartner erkennen mit dem Tarifvertrag an, dass Werkverträge ein angemessenes Mittel zur Erledigung betrieblicher Aufgaben sein können. „Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Werkverträge nicht rechtsmissbräuchlich eingesetzt werden<sup>10</sup>.“ Auch die Frage „make or buy“, wird thematisiert, vor allem um leichtfertigen „Know-how-Abfluss“ zu vermeiden und grundlegende Strategieausrichtungen nicht personalpolitisch in Frage zu stellen. Zum Umgang mit „Eigen und Fremd“ wird allerdings empfohlen, Betriebsvereinbarungen abzuschließen, um entsprechende Grundprinzipien und betriebliche Steuerungsprozesse zu definieren.

In den meisten Stahlunternehmen finden wir über die Empfehlungen des Tarifvertrags hinausgehende betriebliche Regelungen. Bei ThyssenKrupp Steel Europe hat der Betriebsrat z.B. einen Ausschuss „Fremdvergabe“ gegründet und sich dabei auf seine betriebsverfassungsrechtlichen Möglichkeiten berufen. Dieser Ausschuss arbeitet eng und vertrauensvoll mit entsprechenden Fachabteilungen wie dem Einkauf, aber auch den zuständigen Behörden (Zoll, Rentenversicherung etc.) zusammen. Darüber hinaus hat das Unternehmen mit der Gründung der Fachabteilung „Arbeitssicherheit/Partnerfirmenmanagement“ den Einfluss von Betriebsrat

und Personalabteilung auf „sichere und gute Arbeit“ auf dem Werksgelände deutlich erhöht. Andere Stahlunternehmen wie HKM in Duisburg oder die ArcelorMittal Standorte Eisenhüttenstadt und Bremen (mit der jüngst verabschiedeten "Sozialcharta" zum Umgang mit Partnerfirmen) haben ähnliche Strukturen geschaffen und diese z.T. in Betriebsvereinbarungen fixiert. Bemerkenswert ist, dass die meisten Stahlunternehmen die Anwendungsbereiche von Werkverträgen definieren. Ausschließlich im Bereich Anlagenneubau, bei fehlendem Know-How und bei Arbeiten ausserhalb der Kernkompetenz kommen Werkverträge zum Einsatz.

Bei der Kontrolle der laufenden Werkvertragsverhältnisse geht es den Unternehmen vor allem um Rechtssicherheit, z.B. bei der Vermeidung von illegaler Leiharbeit und bei der Einhaltung des Mindestlohn- und des Arbeitszeitgesetzes. Man kümmert sich sowohl um handfeste finanzielle Risiken wie die Auftraggeberhaftung (MiLog § 13) als auch um Themen wie die illegale Behinderung beim Aufbau eines Betriebsrates in den Partnerfirmen.

Die Automobilindustrie liefert ebenfalls gute Beispiele. Die Zentrale der Daimler AG verfügt z.B. über eine Betriebsvereinbarung, die eine direkte Meldung der Fremdfirmen über die Fachbereiche vorschreibt. Betriebsrat und Personalabteilung erhalten so einen aktuellen Überblick, der in einer entsprechenden Datenbank „Fremdarbeitskräfte“ dokumentiert wird. Dies macht eine Überprüfung der Werkverträge möglich und damit im Zweifel auch die konsequente Überführung in Leiharbeit.

Ford konzentriert die Entwicklung von relevanten Kerntechnologien seit 2008 in Dearborn, Dutton und Köln-Merkenich mit dem erklärten Ziel der Vermeidung von Know-How-Abfluss. Dabei wird darauf hingewiesen, dass externe Entwicklung nur stattfindet, wenn einerseits keine strategische Beeinträchtigung droht und andererseits eine Rückholung in angemessener Zeit möglich ist. Organ dieser Vereinbarung ist eine gemeinsame Steuerungsgruppe zur Umsetzung Personalplanung/externe Dienstleistungen (vgl. Klebe 2013).

Der medienwirksam veröffentlichte Ansatz von Porsche geht noch ein Stück weiter: Der Betriebsrat darf dort über die Auftragsvergabe an Fremdfirmen und damit über die oft strittigen Werkverträge mitentscheiden. Dazu haben Betriebsräte und Management nun auch eine Vereinbarung zur „sachbezogenen Mitbestimmung“ getroffen. In der Presse wird kolportiert, dass bei VW ähnliches geplant ist.

Im Vorfeld der gesetzlichen Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen werden in vielen Branchen und Unternehmen Lösungen mit z.T. freiwilligen/unverbindlichen Charakter, wie jüngst in der Fleischindustrie<sup>11</sup>, oder bei dem bei BMW ver-

<sup>10</sup> In den Erläuterungen sind beispielhaft genannt: „Arbeits-/Gesundheitsschutz, Arbeitszeitrecht und Sozialversicherungsrecht, sowie Tarifverträge, Betriebsvereinbarungen und Arbeitsverträge, die im Verhältnis zwischen Werkunternehmer und dessen Arbeitnehmern gelten.“

<sup>11</sup> Die sechs größten Branchenunternehmen wollen bis Juli 2016 alle Tätigkeiten auf deutsches Arbeitsrecht umstellen. Diese freiwillige Vereinbarung mit der NGG geht auf die „schlechte Presse“ der vergangenen Jahre ein.

handelten "memorandum of understanding" gesucht. Darin erklärt die BMW AG ihre Bereitschaft, Aufträge für Logistikdienstleistungen in der Fahrzeug- und Komponentenfertigung nur noch an Unternehmen zu vergeben, die mit der IG Metall einen Tarifvertrag für die eingesetzten Beschäftigten abschließen.

Inzwischen gibt es zahlreiche Ansätze für Erschließungsprojekte (Betriebsratsgründungen in den Werkvertragsunternehmen) begleitet von einer an der Wertschöpfungskette ausgerichteten Tarif-, Betriebs- und Netzwerkpolitik. Ziel ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen bei den Werkvertragsunternehmen bei gleichzeitiger Stabilisierung der Bedingungen bei den Stammbeschäftigten. Die Widerstände der Arbeitgeber in den Werkvertragsunternehmen sind groß, ebenso wie die existenziellen Ängste der Beschäftigten selbst. Zugänge für die zuständigen Gewerkschaftssekretäre werden i.d.R. durch die Betriebsräte der beauftragenden Firmen geschaffen. Solche zum Teil sehr ressourcen-aufwendigen Ansätze werden z.B. in der Automobil- wie auch in der Stahlindustrie verfolgt.

Für den Automobilbereich organisiert die IG Metall ergänzend einen Arbeitskreis mit Betriebsräten der Entwicklungsdienstleister. Auch die verbesserte Zusammenarbeit der Einzelgewerkschaften in diesem Regelungsfeld wäre wünschenswert und hilfreich, insbesondere dort, wo betriebliche Interessenvertretungen schwach und/oder fragmentiert sind. Denn nicht jede Belegschaft ist so gut organisiert wie die Kernbelegschaften der Stahl- oder Automobilindustrie.

Beim Thema Werkverträge ist das System der industriellen Beziehungen als Ganzes gefordert: auf gesetzlicher, tariflicher und auf betrieblicher Ebene.

### **Rechtliche „Pack-Enden“. Worauf kann sich der aktive Betriebsrat heute schon berufen?**

73% der IG BCE-Betriebsräte erklären, dass die geltenden gesetzlichen Regelungen nicht ausreichen, um Missbrauch von Werk- und Dienstverträgen zu verhindern. Sie sprechen sich mehrheitlich für ein Zustimmungsverweigerungsrecht sowie eine zwingende Mitbestimmung bei Personalplanung und Beschäftigungssicherheit aus. Gleiches gilt für die befragten IG Metall-Betriebsräte. Die aktuelle rechtliche Situation ist unzureichend und wird der tatsächlichen Betriebsverfassung kaum mehr gerecht. Dennoch zeigen die Beispiele der Automobil-, Fleisch- oder Stahlindustrie, dass betriebliche und überbetriebliche Akteure durchaus Handlungsoptionen haben.

Richtiggehende Mitbestimmungsrechte ergeben sich nämlich dann, wenn der Arbeitgeber sein Direktionsrecht ausübt (Schein-Werkverträge) und bei wesentlichen Änderungen für die Stammbeflegschaft durch Fremdpersonal (§87 BetrVG). Hierzu bedarf es rechtzeitiger und umfassender Informa-

tion durch die entsprechenden Fachabteilungen im Unternehmen.

Grundlegend sind dabei die expliziten Informationsrechte in § 80 BetrVG, insbesondere Abs. 2. Hier kann der Betriebsrat schon heute auf rechtzeitige und umfassende Unterrichtung zur Erfüllung der BR-Aufgaben drängen, ausdrücklich auch bezogen auf beschäftigte Personen, die in keinem Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber stehen (BAG NZA 89, 932; NZA 99, 722; 6.5.03, AP Nr. 61). Der Betriebsrat darf schon heute Informationen einfordern

- zu vorhandenen Werkverträgen (Vertragsinhalte): Firma, Laufzeit, Einsatzdauer, Beschäftigtenzahl.
- hinsichtlich der Arbeitsverfahren und –abläufe in Abhängigkeit vom Fremdfirmeneinsatz (§ 90 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG).
- in Bezug auf ein betriebswirtschaftlich begründetes Personalplanung (§ 92 BetrVG), die Auswirkungen auf die Stammbeflegschaft oder auf die Kernkompetenzen des Unternehmens hat.
- in Bezug auf Outsourcing-Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf Arbeitnehmer im Rahmen des Wirtschaftsausschusses (§ 106 Abs. 1-3 BetrVG).
- wo Fremdvergabe und Outsourcing eine Betriebsänderung mit sich bringt (§ 111 BetrVG Nr. 1 u. 4) und entsprechend bei Interessenausgleich/Sozialplan (§112 BetrVG).
- in Bezug auf die Abgrenzung von Werkvertrag oder Leiharbeit, weil andere Rechte, wie z.B. § 99 BetrVG dadurch beeinträchtigt wären.

Der Betriebsrat hat zudem das Recht der fortlaufenden Überprüfung, ob die bereits zur Verfügung gestellten Informationen zu Werkverträgen der Praxis entsprechen und im Verlauf eines Werkvertrages keine Veränderungen eingetreten sind (Ausweitung des Werkes, Veränderungen der Eignung des Werkunternehmens, z.B. hinsichtlich bestimmter sozialer Kriterien, Einhaltung rechtlicher Vorgaben wie Mindestlohn etc.).

Weiterhin haben Betriebsräte die Möglichkeit Ausschüsse (§ 28 Abs. 1 BetrVG) zu gründen sowie Vorschläge zur Beschäftigungssicherung einzureichen (§ 92 a Abs. 1 BetrVG), d.h. auch konkret Alternativen zur Fremdvergabe zu entwickeln.

Zukünftig ist davon auszugehen, dass der Einfluss der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat einiger Unternehmenstypen mit der EU-Richtlinie zur CSR-Berichtspflicht zunehmen wird. Hier können „Kosten-Nutzen-Analysen“ und ein zielgerichtetes Risikomanagement bzw. dezidierte Folgeabschätzungen zu Personalthemen eingefordert und im Lagebericht fixiert werden.

Dennoch sollten wir uns nichts vormachen: Auf Grundlage der aktuellen Rechtssituation ist die Kontrolle von Werkverträgen und deren Regulierung durch Betriebsräte aufwendig und von Widerständen spezifischer betrieblicher Interessengruppen (Betriebsleiter, Einkaufsabteilung, Controlling etc.) geprägt. Die Rahmenbedingungen könnten zweifellos besser sein.

## Welche Rahmenbedingungen wären wünschenswert?

Die im Raume stehenden Forderungen von gewerkschaftlicher Seite gründen auf relevanten praktischen Erfahrungen der betrieblichen Mitbestimmung. Die Apelle der Betriebsräte der beiden großen Industriegewerkschaften IG BCE und IG Metall bei ihren jüngsten Betriebsrätebefragungen sind hier eindeutig.

Um Werkverträge sinnvoll zu regulieren wäre neben der wirksameren Kontrolle und Sanktionierung von eindeutigem Missbrauch durch Zoll und Rentenversicherung folgenden gesetzlichen Anpassungen notwendig:

- Missbrauch weiter erschweren, indem die durch das BAG beschriebenen Kriterien gesetzlich normiert werden.
- Auch eine Vermutungsregelung bzw. Beweislastumkehr wäre hier denkbar und
- ebenso ein positiver und gesetzlich fixierter Arbeitnehmerbegriff.
- Abgrenzung Arbeitnehmerüberlassungs-Gesetz (AÜG) durch umdeklarieren mit vorgehaltener Arbeitnehmerüberlassungs-Genehmigung soll nicht mehr möglich sein. Die Vertragspartner müssen vorher festlegen „was es ist“.
- Reform des BetrVG in Bezug auf eine Präzisierung der Info- und Beratungsrechte nach §§ 80, 90, 92, 92a BetrVG (verbesserte Mitbestimmungsrechte bei Fremdvergabe oder Anspruch auf Verfahrensordnung).
- Erleichterung der Organisierung von Werkvertragsunternehmen. Rechtliche Mittel zur Verfolgung irregulärer Praktiken zur Verhinderung von Betriebsratsgründungen.
- Ressourcen der Betriebsräte an tatsächlicher Belegschaftsstärke (inkl. der Randbelegschaften) ausrichten.
- Explizite Ausweitung des Geltungsbereiches des § 87 BetrVG auf Fremdfirmenmitarbeiter auf dem Werksgelände.
- Erweiterung des § 95 BetrVG in Bezug z.B. auf den Anteil der Fremdbeschäftigten.
- Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen, d.h. Anwendung § 99 BetrVG bei jeder Beschäftigung im Betrieb.
- Außergewöhnliche personelle Maßnahmen nach § 100 BetrVG stärker regulieren und als „Schlupfloch“ stopfen.

## 5 SCHLUSSBETRACHTUNG: WIRTSCHAFT MITGESTALTEN UND MISSBRAUCH VERHINDERN.

Werkverträge rücken mehr und mehr in Bereiche vor, wo sie dem Typ nach wenig passend erscheinen. Sie werden zweckentfremdet, z.T. auch missbraucht um gleiche Arbeit zu vermeintlich günstigeren Konditionen einkaufen zu können und sich zugleich unternehmerischer Verantwortung zu entledigen. Dass insbesondere das Kostenargument häufig auf einer „Milchmädchenrechnung“ basiert, haben wir anhand der tiefergehenden Betrachtung von Kosten und Risiken dargestellt. Der Rückzug aus der unternehmerischen Verantwortung hat seinen Preis, insbesondere dann, wenn starke und solidarische Gewerkschaften sowie kreative und aufmerksame Betriebsräte die Wertschöpfungskette als Ganzes in den Blick nehmen. Für Unternehmen gibt es also schon heute zahlreiche gute Gründe, ihre augenblickliche Werkvertragspraxis zu überdenken und mit den betrieblichen Sozialpartnern (neu) zu verhandeln.

Solange der Grundsatz "Gleiche Arbeit - gleiche Bewertung - gleiche Arbeitsbedingungen - gleiches Entgelt" angewendet und umgesetzt wird, können Werkverträge tatsächlich - und auch aus Sicht von betrieblichen Interessenvertretern und Gewerkschaften - eine legitime Antwort auf neuartige Flexibilitäts- und Kosteneinsparungsanforderungen sein. An guten Beispielen, wo Betriebsräte und Gewerkschaften faire Werkvertragsgestaltung durchsetzen konnten mangelt es nicht. Die Mitwirkung von Gewerkschaften und Betriebsräten war und ist aber eigentlich nicht vorgesehen. Hier kann das kommende Gesetz zu Leiharbeit und Werkverträgen Klarheit schaffen, insbesondere bei der betrieblichen Mitbestimmung und einem zeitgemäßen Betriebsverfassungsgesetz, das noch stärker auf Wertschöpfungsketten und Unternehmensnetzwerke abzielt.

Wir sprechen von Missbrauch, wenn über Werkverträge bisher geregelte Arbeit zu unregelter Arbeit mit schlechteren (tariflichen) Bedingungen umgewandelt wird. Aber auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten im unregulierten Raum, wie das Beispiel UBER zeigt, sind missbräuchlich und z.T. auch wettbewerbsverzerrend. Es muss also im Interesse aller Beteiligten sein, eine möglichst hohe Allgemeinverbindlichkeit der bestehenden und selbstverständlich immer auch fortzuentwickelnden Regulierungspraxis zu erreichen. Arbeitsbeziehungen sollten zukünftig auch in Wertschöpfungsketten gedacht und verhandelt werden. Und hier sollte der Gesetzgeber den Gestaltungsrahmen definieren: Was ist ein Werkvertrag innerhalb der (industriellen) Wertschöpfungskette und wo fängt Missbrauch an?

## LITERATUR

**Alewell, D./Bähring, K./Canis, A./Thommes, K. (2005):**

Determinanten der Nachfrage nach Personaldienstleistungen durch Unternehmen. In: Spengler, T./Lindstädt, H. (2005): Strukturelle Stimmigkeit in der Betriebswirtschaftslehre, München/Mering

**Bellmann, L./Ellguth, P./Evers, K (2015):**  
Abschlussbericht. Betriebsrätebefragung zu Werk- und Dienstverträgen.  
[www.IG BCE.de/vanity/renderDownload-Link/7622/114408](http://www.IG BCE.de/vanity/renderDownload-Link/7622/114408).

**Bonin, H./Zierahn, H. (2013):**  
Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen, BMAS Forschungsbericht, Arbeitsrecht 432

**Brinkmann, U./Nachtwey, O. (2014):**  
Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. In: Industrielle Beziehungen, 21 (1), S. 78–98.

**Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2015):**  
Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung, Böckler Study 300

**Molitor, C. (2014):**  
Werkvertragsarbeit fair gestalten – Gute Praxis in der Stahlindustrie. Hans-Böckler-Stiftung/IG Metall (Hg.)

**Molitor, C. (2015):**

Werkvertragsarbeit fair gestalten – Gute Praxis in der Metall- und Elektroindustrie. IG Metall (Hg.)

**IG Metall (2015):**

Betriebsräte-Befragung Werkverträge 2015.  
[www.igmetall.de/docs\\_v2\\_2015\\_09\\_01\\_Werkvertraege\\_Befragungsergebnisse\\_Presse\\_fa3aa79650424adb92215f-0d963c327c16c17469.pdf](http://www.igmetall.de/docs_v2_2015_09_01_Werkvertraege_Befragungsergebnisse_Presse_fa3aa79650424adb92215f-0d963c327c16c17469.pdf).

**Klebe, Th. (2013):**

Werkverträge - Verbreitung, Erscheinungsformen und rechtspolitischer Handlungsbedarf [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/werkvertraege-klebe.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsrecht/werkvertraege-klebe.pdf?__blob=publicationFile)

**Klein-Schneider, H./Beutler, K. (2013):**

Werkvertragsunternehmen: Outsourcing auf dem Betriebsgelände. In: WSI-Mitteilungen, Jg. 66, H. 2, S. 144-148.

**Müller, H.E./Prangenberg, A. (1997):**

Outsourcing-Management, Handlungsspielräume bei Ausgliederung und Fremdvergabe, Köln

**Müller-Jentsch, W. (1999):**

Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen. München/Mering.

**NGG (2013):**

Wenig Rechte – wenig Lohn. Wie Unternehmen Werkverträge (aus)nutzen. Hamburg.

**Personalmagazin 09/2015:**

"Ganz andere Praxisprobleme", Interview mit Prof. Dr. Martin Henssler, S. 82-83

**Schlese, M. (2014):**

Werkvertragsarbeitskräfte in Deutschland, Datenreport der Hans-Böckler-Stiftung

**Siebenhüter, S. (2013):**

Werkverträge in Bayern. Das neue Lohn-dumping-Instrument, München, August 2013, Report, DGB-Bayern

**Voß, G.G./Pongratz, H.J. (1998):**

Der Arbeitskraftunternehmer. Eine neue Grundform der „Ware Arbeitskraft“? In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 50, S. 131–158

**Wirth, C. (1999):**

Unternehmensvernetzung, Externalisierung von Arbeit und industrielle Beziehungen. München/Mering.

**DIW Wochenbericht 13-7 (2013):**

[https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.415654.de/13-7.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.415654.de/13-7.pdf)

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB.

Sie ist in allen ihren Aufgabenfeldern der Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft verpflichtet.

Sie wirbt für diese Idee, unterstützt Mandatsträger in Mitbestimmungsfunktionen und tritt für erweiterte Mitbestimmungsrechte ein.

## IMPRESSUM

### Ausgabe

**Mitbestimmungs-Report 18/2015**  
**Trendbericht Werkverträge**  
ISSN: 2364-0413

### Produktion

Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Dezember 2015

### Autor

**Jan-Paul Giertz**  
Studium der Sozialwissenschaften (M.A.) an der Heinrich-Heine Universität Düsseldorf und der Martin-Luther Universität Halle

### Kontakt

**Jan-Paul Giertz**  
Hans-Böckler-Stiftung  
Abt. Mitbestimmungsförderung  
Referatsleiter Betriebliches Personal- und Sozialwesen  
Hans-Böckler-Str. 39  
40476 Düsseldorf  
Tel.: 0211 7778-185  
Fax: 0211 7778-4185  
[Jan-Paul-Giertz@boeckler.de](mailto:Jan-Paul-Giertz@boeckler.de)  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)