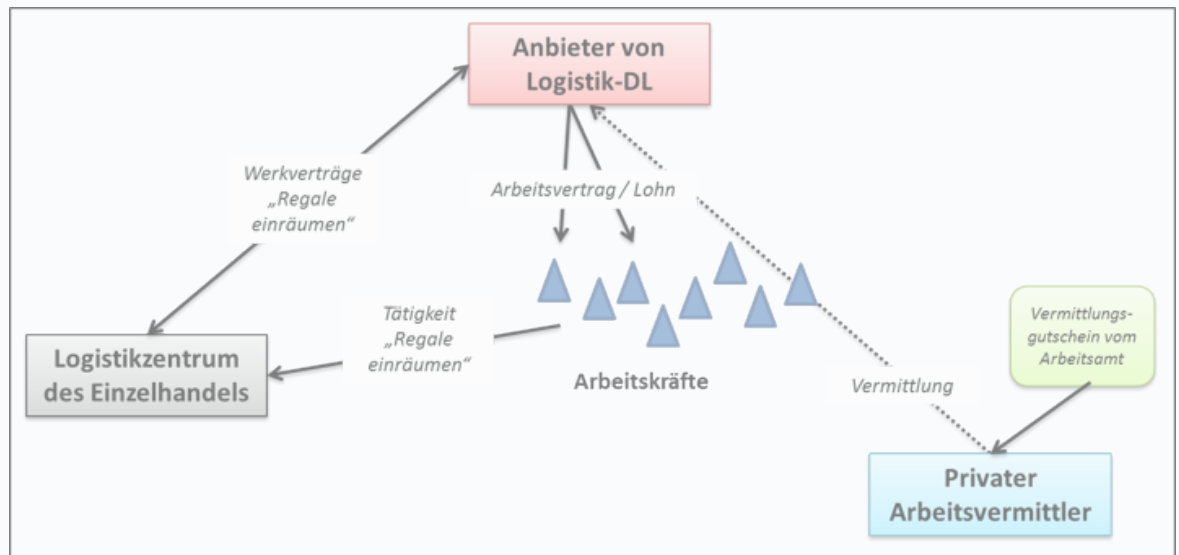


Werkverträge in der Arbeitswelt



Dr. Andreas Koch unter Mitarbeit von Andreas Wohlhüter

OBS-Arbeitspapier 2

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand/Wolf Jürgen Röder
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
D-60329 Frankfurt/Main

Tel.: 069-6693-2810

Fax: 069-6693-2786

E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autor: Dr. Andreas Koch
unter Mitarbeit von Andreas Wohlhüter



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

Kontakt: andreas.koch@iaw.edu

Redaktion: Andreas Kolbe (OBS)

Gestaltung: Jan Burzinski (OBS)

Redaktionsschluss: 28.2.2012

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Dieses Arbeitspapier darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitspapieren werden Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Arbeitspapiere erscheinen nur online, nicht als Printprodukt. Download und weitere Informationen: www.otto-brenner-stiftung.de

Vorwort

Werkverträge sind ein Instrument zur Regelung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen zwischen Unternehmen und Personen. Seit Jahrzehnten werden auch Serviceleistungen und Reparaturaufträge an Fremdfirmen vergeben. Unternehmen nutzen Werkverträge, um sich kurzfristig und flexibel Kompetenzen bei anderen Unternehmen oder bei Einzelpersonen einzukaufen, die betriebsintern nicht verfügbar sind. Viele Kleinselbstständige erbringen ihre Leistungen im Rahmen von Werkverträgen.

In jüngster Zeit geraten Werkverträge jedoch zunehmend in die Kritik. Verschiedene Medienberichte und betriebliche Fallbeispiele lassen vermuten, dass immer mehr Teile der bisher von Unternehmen selbst erbrachten oder im Rahmen von Leiharbeit fremdbezogenen Arbeitsleistungen nunmehr über so genannte Fremdfirmen erbracht werden, die ihre Leistungen im Rahmen von Werkverträgen anbieten.

Dieser inzwischen recht großen Aufmerksamkeit in der Politik und in den Medien steht aber eine dünne Informations- und Datengrundlage gegenüber. Während die Definitionen und Abgrenzungen in theoretischer und juristischer Hinsicht zwar sehr detailliert dargestellt und diskutiert werden, beruhen die zahlreichen kritischen Berichte oder die politischen Stellungnahmen überwiegend auf anekdotischer Evidenz oder können sich aufgrund einer eingeschränkten Datenlage nur auf kleine Ausschnitte der gesamten Wirtschaft beziehen.

Die vorliegende Kurz-Studie unternimmt erste Schritte auf dem Weg zu einem besseren Verständnis der praktischen Bedeutung von Werkverträgen und der Problematik von Fremdfirmen. Auf der Basis eines systematischen Überblicks vorhandener wissenschaftlicher Literatur und neuerer Medienberichte arbeitet sie einige Problembereiche des Themas heraus, stellt offene Fragen zusammen und versucht, auf der Grundlage des vorhandenen Materials eine vorläufige Einschätzung vorzunehmen. Insbesondere zeigt die Studie aber auch Wege auf, wie dieses wichtige Thema künftig von der Forschung angegangen werden sollte.

Die Otto Brenner Stiftung hofft, mit der Veröffentlichung dieses Arbeitspapiers einen kleinen Beitrag für die notwendige Diskussion über Werkverträge liefern zu können. Da Werkverträge einerseits quantitativ an Bedeutung gewinnen und andererseits immer häufiger auch missbraucht werden, ist eine intensive Beschäftigung mit diesem Thema überfällig. Wenn dieses OBS-Arbeitspapier als Problemskizze aufgegriffen und zur weiteren Auseinandersetzung mit Werkverträgen führt, hat es seine Aufgabe erfüllt.

Frankfurt am Main, im Februar 2012


Jupp Legrand


Wolf Jürgen Röder

- Geschäftsführer OBS -

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	1
1 Einleitung: Hintergründe, Inhalte und Ziele der Untersuchung	3
2 Die Auslagerung von Tätigkeiten über Werkverträge.....	6
2.1 Fallbeispiele.....	6
2.2 Was ist ein Werkvertrag?	8
2.3 Abgrenzung von Werkverträgen.....	10
2.4 Motive und Folgen von Werkverträgen.....	14
3 Zur quantitativen Bedeutung von Werkverträgen	17
3.1 Unmittelbare Messung	17
3.2 Indirekte Messung anhand von Indikatoren.....	18
4 Handlungsbedarf	24
5 Zukünftige Forschungslinien.....	26
6 Bibliographie	29

1 Einleitung: Hintergründe, Inhalte und Ziele der Untersuchung

Der Wandel der Erwerbsarbeit beschäftigt seit Jahren die sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Forschung. Im Zentrum stehen dabei Fragen nach strukturellen Veränderungen in der Zusammensetzung von Belegschaften, nach organisatorischen Veränderungen in den Betrieben, nach Veränderungen in den institutionellen Regulierungsweisen von Arbeit im Zuge der zunehmenden Globalisierung und Internationalisierung sowie nach den Veränderungen in den Arbeitsabläufen, Arbeitseinstellungen und in der Arbeitsqualität des einzelnen Erwerbstätigen. Zwei wichtige Trends werden dabei immer wieder konstatiert und teils kontrovers diskutiert:

- Eine **zunehmende Flexibilisierung der Erwerbsarbeit**: diese beinhaltet unter anderem einen Bedeutungsrückgang des so genannten Normalarbeitsverhältnisses (unbefristete Vollzeitstätigkeit), steigende Anteile atypischer Beschäftigungsformen wie Leiharbeit, geringfügiger und befristeter Beschäftigung sowie eine sich ausweitende Arbeitsteilung, die sich insbesondere in der Auslagerung von Tätigkeiten und Arbeitsplätzen im nationalen und internationalen Maßstab äußert.
- Eng damit verbunden sind **Veränderungen in der Qualität der Arbeit**, die sich unter anderem in wachsenden Lohnspreizungen, einem Bedeutungswandel betrieblicher Mitbestimmung sowie einer steigenden Unsicherheit von Beschäftigungsverhältnissen, uneteteren Erwerbsbiographien, aber auch in gesteigerter Eigenverantwortung für die Erwerbstätigkeit – teils freiwillig, teils von außen induziert – ablesen lassen.

Unzweifelhaft scheint in diesem Zusammenhang, dass in der Wirtschaft Veränderungsprozesse am Werk sind, die sich auch auf die Arbeitswelt und insbesondere auf die Organisation von Arbeit auswirken. Die rasante Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien, die globalen politischen und gesellschaftlichen Veränderungen, die zunehmende Mobilität, die steigende Bedeutung von Wissen und Innovation, eine zunehmende Wettbewerbsintensität und die wachsende internationale Verflechtung wirtschaftlicher Tätigkeiten sind nur einige der teils eng miteinander in Verbindung stehenden Trends, die wesentlich zum Wandel der Arbeit beitragen (vgl. z.B. Keller/Seifert 2007, Sachverständigenrat 2008, Schmid/Protsch 2009).

Durch zunehmende Arbeitsteilung und Flexibilisierung der Arbeit reagieren die Unternehmen auf diese Trends, sie treiben damit aber gleichzeitig auch diese Entwicklungsprozesse voran. Die gestiegene Arbeitsteilung lässt sich vor allem an der wachsenden Anzahl internationaler Verlagerungen von Tätigkeiten, Arbeitsplätzen und Unternehmensteilen ablesen. Aber auch in kleinerem räumlichem Maßstab haben in den vergangenen Jahrzehnten solche Verlagerungen eine wichtige Rolle gespielt. Unter dem Oberbegriff des Outsourcing werden Prozesse beschrieben, mit denen aus verschiedenen Gründen einzelne Tätigkeiten oder ganze Unternehmensteile im Zuge strategischer „make or buy“-Entscheidungen aus einem bestehenden Unternehmen in ein anderes verlagert werden.

Für diese Verlagerungen gibt es verschiedene Abstufungen und Instrumente, die vom Verkauf ganzer Unternehmensteile über die Fremdvergabe einzelner Aufgaben (etwa der Gebäudereinigung), die kurzfristige Flexibilisierung durch die Nutzung von Leiharbeit bis hin zu unternehmensinternen organisatorischen Veränderungen reichen. Empirisch nachweisen lassen sich in Deutschland unter anderem das gestiegene Outsourcing (vgl. Grömling 2010), die wachsende Bedeutung der Leiharbeit (vgl. Bundesagentur für Arbeit 2011) oder auch ein Trend hin zu selbständigen Tätigkeiten (vgl. Koch et al. 2011).

Die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre hat diese Entwicklungen aktiv begleitet und teils selbst vorangetrieben – etwa durch die Arbeitsmarktreformen zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts – sie versucht aber auch immer wieder steuernd in aktuelle Entwicklungen einzugreifen, wie es sich beispielsweise an den Diskussionen und Regulierungen zu Scheinselbstständigkeit, Mindestlöhnen oder Arbeitnehmerüberlassung ersehen lässt.¹ Im Zuge der Diskussionen um Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt und die Auslagerung von Tätigkeiten hat vor knapp zwei Jahren eine zunehmende Diskussion um die Bedeutung von Werkverträgen² als Instrument zur Regulierung wirtschaftlicher Austauschbeziehungen begonnen. Ausgangspunkt dieser Diskussionen sind Berichte in der Presse und aus der betrieblichen Praxis (vgl. z.B. Bayer 2010, Bognanni 2011, Brennpunkt 2011, DGB 2011a, Iwanowski 2011a, Öchsner 2011, Otte 2010, Stern 2011, Völpel 2011), denen zufolge in einzelnen Unternehmen neben der Leiharbeit (und teils diese ersetzend) zunehmend Tätigkeiten per Werkvertrag an so genannte Fremdfirmen vergeben werden. In vielen dieser Fälle, so die Berichte, komme es zu einer deutlichen Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die betroffenen Beschäftigten. Außerdem, so eine des Öfteren geäußerte Vermutung, handle es sich vielfach um so genannte Scheinwerkverträge, in deren Rahmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fremdfirmen de facto wie Leiharbeitskräfte eingesetzt seien.

Obwohl der Werkvertrag ein seit langem in der Wirtschaft genutztes und gängiges Instrument ist, scheint hier in jüngster Zeit ein Bedeutungswandel eingesetzt zu haben. Auch in der politischen Diskussion ist die Frage der Werkverträge inzwischen angekommen, wie verschiedene Bundestagsdrucksachen (vgl. Deutscher Bundestag 2011a-d), Veranstaltungen (vgl. Die Linke 2011, ZAAR 2011), gewerkschaftliche Dokumente (vgl. DGB 2011a, Iwanowski 2011a und b) und Expertisen (vgl. Däubler 2011, Siebenhüter/Meyer 2011) zeigen.

Trotz der Vielzahl an Presseberichten und politischen Statements der vergangenen Monate beruht die Informationsbasis dieser Veröffentlichungen und Verlautbarungen auf einem sehr schmalen Fundament, bestehend aus anekdotischer Evidenz und aufgrund methodischer Besonderheiten statistisch nicht belastbarem Zahlenmaterial. Das Ziel der vorliegenden Expertise ist es, den Stand der aktuellen Diskussion darzustellen, zu sortieren und aufzuzeigen, welche Indikatoren für eine mögliche Zunahme von Werkverträgen oder für eine damit in Zusammenhang stehende eventuelle Verschlechterung von Beschäftigungsqualität vorhanden sind und wie diese Datenlage ggf. zukünftig verbessert werden könnte. Diese Studie möchte einen Beitrag dazu leisten, durch eine Systematisierung und durch Ansätze zur Er-

¹ Im Bereich der Leiharbeit beispielsweise ist im Jahr 2011 eine Novelle des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) in Kraft getreten, mit der einige der Liberalisierungen der vergangenen Jahre wieder zurückgenommen werden. Unter anderem definiert der Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 AÜG die Arbeitnehmerüberlassung neu als „vorübergehende“ Überlassung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, während nach dem alten AÜG eine längerfristige und dauerhafte Überlassung möglich war. Außerdem wurde mit der Aufnahme der sogenannten Drehtürklausel nach § 3 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Nr. 2 AÜG dafür gesorgt, dass eine Abweichung vom Equal-Pay-Grundsatz künftig nur möglich ist, wenn die eingesetzten Arbeitskräfte nicht zuvor beim gleichen Arbeitgeber beschäftigt waren und innerhalb der letzten sechs Monate aus diesem Arbeitsverhältnis ausgeschieden sind. Weiterhin wurde mit § 3a AÜG eine Lohnuntergrenze aufgenommen, die gemäß § 9 Nr. 2 AÜG auch nicht mehr durch tarifvertragliche Vereinbarung bzw. durch arbeitsvertragliche Regelungen unterschritten werden darf.

² Gemäß § 631 BGB wird mit einem Werkvertrag geregelt, dass ein „Besteller“ ein definiertes Werk oder eine Leistung vom so genannten Werkvertragnehmer gegen entsprechende Gegenleistung bekommt. Werkverträge sind unter anderem das rechtliche Instrument der Wahl bei vielen Handwerkerleistungen, aber auch bei zahlreichen Auslagerungsprozessen in Unternehmen, beispielsweise bei der Fremdvergabe von Dienstleistungen wie Kantinen oder Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten.

forschung die derzeit noch sehr emotional geführte Diskussion zu versachlichen und zu ordnen, um so zukünftig eine zielgerichtete Erforschung zu ermöglichen.

Folgende Fragen werden vor diesem Hintergrund herausgearbeitet und diskutiert:

- Was sind Werkverträge, welche Erscheinungsformen gibt es, wie lassen sie sich gegenüber anderen Regulierungsformen von Arbeit (z.B. Arbeitsvertrag, Arbeitnehmerüberlassung) abgrenzen?
- Welche Motive gibt es seitens der Unternehmen (Besteller und Werkvertragnehmer) für eine Nutzung von Werkverträgen? Welche Vor- und Nachteile erwachsen den Vertragspartnern daraus? Welche Folgen haben Werkverträge für die einzelnen Beschäftigten, beim Besteller und beim Werkvertragnehmer?
- Welche Bedeutung haben Werkverträge in quantitativer Hinsicht? Wie viele Unternehmen und Beschäftigte sind betroffen? Wie hat sich die Lage in den vergangenen Jahren entwickelt?
- Welchen Handlungsbedarf gibt es bezüglich einer zunehmenden Regulierung von Werkverträgen und wie könnten entsprechende Handlungsmöglichkeiten aussehen?
- Welche offenen Fragen gibt es für die wissenschaftliche Forschung und wie auf welche Weise könnten diese zukünftig angegangen werden?

Die Untersuchung gibt zunächst einen Überblick über Merkmale, Einsatzbereiche und vor allem über die hier im Mittelpunkt stehende Problematik von Werkverträgen (Kapitel 2). Anschließend wird anhand eines Überblicks über bestehende direkte und indirekte empirische Evidenz aufgezeigt, welche, welche Bedeutung Werkverträge in der heutigen Arbeitswelt haben (Kapitel 3). Im vierten Kapitel werden die derzeitigen Handlungsmöglichkeiten dargestellt und diskutiert, ob und welchen politischen und/oder gesetzgeberischen Handlungsbedarf es zukünftig gibt. Kapitel 5 schließlich zeigt auf, wie die bestehende empirische Evidenz verbessert und erweitert werden kann, um nicht zuletzt den zukünftigen Handlungsbedarf besser abschätzen zu können.

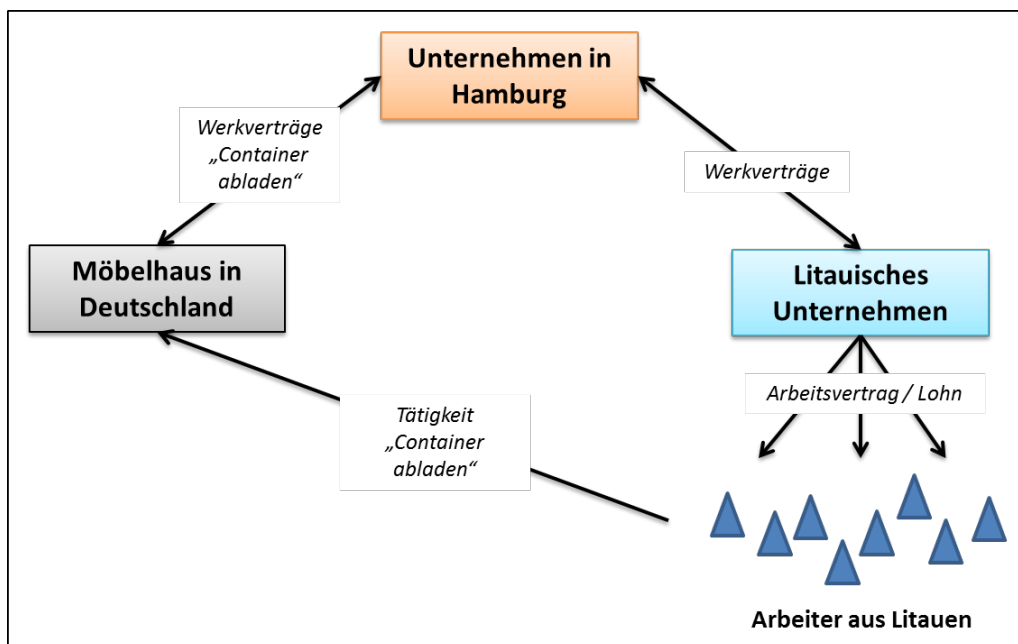
2 Die Auslagerung von Tätigkeiten über Werkverträge

2.1 Fallbeispiele

Um die aktuelle Diskussion zu verdeutlichen, sollen zunächst einige der jüngst in der Literatur und in der Presse geschilderten Fälle kurz dargestellt werden, bevor im Anschluss auf Fragen der Definition und Abgrenzung von Werkverträgen eingegangen wird.

Fallbeispiel 1: Zentrallager eines großen Möbelhauses

In einer Dokumentation berichtet der Westdeutsche Rundfunk (2011) über die Situation in einem großen Warenlager eines Möbelhauses in Dortmund. Während dort tagsüber Angestellte des Möbelhauses Container abladen, werden die gleichen Arbeiten nachts ab 22 Uhr von Arbeitern aus Litauen ausgeführt. Diese sind nicht beim Möbelhaus selbst angestellt, sondern bei einer litauischen Firma aus Vilnius. Die Arbeiter erhalten keine tarifliche Bezahlung und damit z.B. auch keine Nachtzuschläge. Zwischen dem Möbelhaus und der litauischen Firma tritt ein weiteres (deutsches) Unternehmen als Werkvertragnehmer auf und vermittelt die Werkvertragsarbeitskräfte zur Durchführung des Werkes „Container abladen“ zu einem festen Preis je Container. Entsprechend den Regelungen im Werkvertrag bezahlt das Möbelhaus keine Stundenlöhne, sondern eine Pauschale je abgeladenem Container. Löhne werden erst in Litauen (und nach dortigem Recht und mit dortigen Steuern und Sozialabgaben gezahlt).



Als Resultat spart das Möbelhaus (Personal-)kosten (insbesondere tarifliche Zuschläge) und vermeidet tarifliche Auseinandersetzungen, indem der tarifliche Hürden umgangen und Sozialversicherungsbeiträge vermieden. Die litauischen Arbeiter verdienen deutlich mehr als in ihrem Heimatland. Dem deutschen Staat entgehen Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge.

Quelle: <http://www.wdr.de/mediathek/html/regional/2011/03/11/lokalzeit-dortmund-billigarbeiter.xml>

Fallbeispiel 2: Fremdfirmenarbeit in der Automobilindustrie

Während der Anteil der Endhersteller an der automobilen Wertschöpfung Ende der 90er Jahre bei den großen deutschen Automobilkonzernen noch deutlich über 40 Prozent lag, liegt er bei Daimler und BMW heute nur noch bei etwa 30 Prozent, bei Audi sogar nur noch bei etwa 20 Prozent. Neben „produktionsfernen“ Dienstleistungen wie Gebäudereinigung, Werksschutz, Kantinenservice oder Spedition, werden heute zunehmend auch in der Produktion selbst sowie im Bereich der Forschung und Entwicklung Fremdfirmen beauftragt (siehe auch Kapitel 5). Ebenso wird eine wachsende räumliche Integration der Fremdfirmen auf die Werksgelände der Automobilkonzerne beobachtet. Diese sind nicht mehr nur vor den Toren der Werke angesiedelt, sondern agieren teilweise als externe Abteilungen direkt auf dem Werksgelände und führen mitunter auch Montagearbeiten am Fließband durch, wie etwa im BMW-Werk Leipzig.

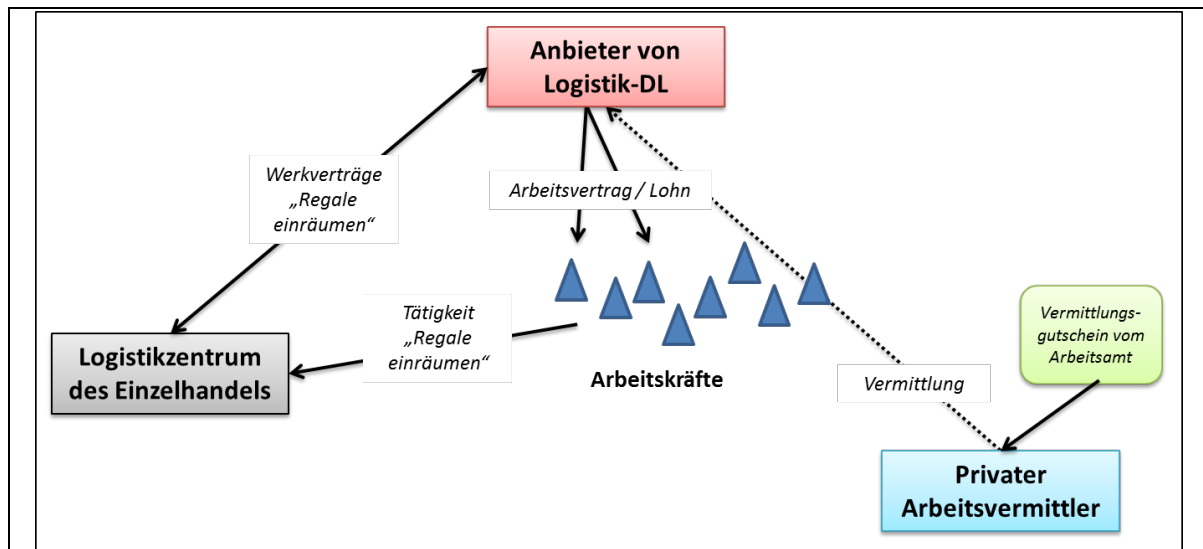
In der Automobilbranche spielen Werkverträge also eine wichtige Rolle. Allein im Bereich der Elektro- und Metallindustrie bei Audi und Zulieferern im Raum Ingolstadt, so wird berichtet, sind mindestens 10.000-12.000 Personen als Werk- oder Dienstleistungsvertragsnehmer beschäftigt. Im BMW-Werk Leipzig beträgt der Anteil der Werkvertragsunternehmen an der Belegschaft 30 Prozent. Durch die Beschäftigung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei Subunternehmen (Werkvertragsunternehmen) sind auch bei geltenden Equal-Pay-Regelungen niedrigere Löhne möglich, da für die Fremdfirmen häufig keine tariflichen Regelungen gelten. Die Konzerne kaufen keine Arbeitskräfte, sondern komplette Dienstleistungen ein und, so ein O-Ton: „Deshalb haben wir auch keinen Einblick in die Verträge, die die Dienstleister mit ihren Mitarbeitern beziehungsweise Zeitarbeitern abschließen“ (vgl. Otte 2010).

In den FuE-Bereichen der Automobilkonzerne werden bis zu 40 Prozent des Entwicklungsvolumens extern abgewickelt. Neben der Vergabe von Werkverträgen an externe Unternehmen, werden auch einzelne Ingenieure mittels Werkverträgen beauftragt, wodurch der Verdacht auf verdeckte Leiharbeit besonders naheliegt.

Quellen: Dörre et al. (2009), Otte (2010), Siebenhüter/Meyer (2011).

Fallbeispiel 3: Regaleinräumer im Einzelhandel

Die ARD (2011) dokumentiert, wie mehrere deutsche Lebensmittelkonzerne in ihren Logistikzentren Werkverträge mit Fremdfirmen abschließen. In dem genannten Beispiel werden verschiedene Lagerarbeiten, insbesondere das Ein- und Ausräumen von Regalen per Werkvertrag vergeben. Der im Beispiel genannte Werkvertragsnehmer entlohnt die in den Lagern eingesetzten Mitarbeiter nach Akkordlohnsystem. Das heißt, dass sich deren Verdienst nach der Zahl der bewegten Verpackungseinheiten richtet, die für die einzelnen Supermärkte zusammengestellt werden. Gleichzeitig rekrutiert die Fremdfirma ihr Personal teilweise von einer privaten Arbeitsvermittlung, die im Gegenzug auf legalem Wege Vermittlungsgutscheine des Arbeitsamtes (im Wert von bis zu 2.000 Euro je „Vermittlung“) bekommt.



Von den Fremdfirmenarbeitern wird ständige Arbeitsbereitschaft verlangt, andernfalls wird ihnen die so genannten Anwesenheitsprämie, eine Art Grundgehalt, vorenthalten. Zudem werden bei Bruchware oder Reklamationen empfindliche Vertragsstrafen wirksam. Tarifverträge aus dem Groß- und Einzelhandel oder Tarifverträge für Zeitarbeiter finden in der Fremdfirma keine Anwendung, von monatlichen Löhnen weit unter 900 Euro wird berichtet.

In dem Beitrag wird aufgezeigt, dass der private Arbeitsvermittler wöchentlich etwa 90 Helfer sucht und es in Deutschland 43 solcher Logistikzentallager gibt.³

Quelle: <http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=6770830/1wctbs0/>

Ähnliche Berichte finden sich in Bognanni (2011), Stern (2011) oder Völpele (2011).

Die Fallbeispiele zeigen beispielhaft verschiedene betroffene Branchen und organisatorische Konstruktionen. In allen Beispielen wird geschildert, dass die Arbeitsbedingungen und die Löhne der Fremdfirmenarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer deutlich schlechter bzw. niedriger sind als diejenigen der Stammbesatzung. Auch ist zu beobachten, dass die Belegschaft der Fremdfirmen meist auf dem Firmengelände der Auftraggeber tätig ist und oft sehr ähnliche Aufgaben, manchmal zusammen mit der Stammbesatzung, erledigt. Wie hier eine Abgrenzung zur Leiharbeit erfolgen kann, wird weiter unten geschildert. Zunächst wird aber näher auf die Merkmale eines Werkvertrages eingegangen.

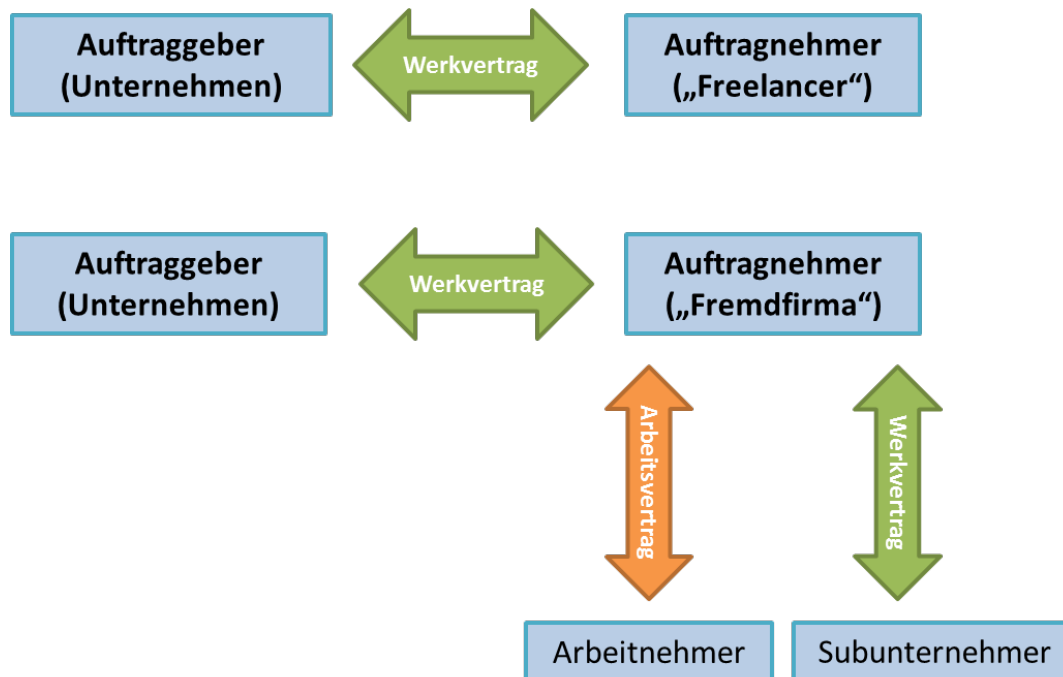
2.2 Was ist ein Werkvertrag?

Werkverträge sind ein seit langem übliches Instrument zur Regulierung von geschäftlichen Beziehungen zwischen Individuen und Unternehmen: „Wie der Kaufvertrag regelt auch der Werkvertrag nach § 631 BGB einen Austausch von „Ware“ gegen Geld, jedoch mit dem Spezifikum der typprägenden Werkleistung“ (Zänker 2006, S. 71). Die „Waren“ können dabei durchaus auch immaterieller Art sein und beispielsweise auch in einer Transportleistung be-

³ In einer Pressemeldung der ARD vom 15.11.2010 wird berichtet, dass die Kaufland Warenhandel GmbH & Co. KG infolge der „Enthüllung von Report Mainz“ zum März 2011 einen Mindestlohn von 8,50 Euro/Stunde für alle Beschäftigten, auch für die Leiharbeiter und Werkvertragsarbeitnehmer einführen werde. Laut Kaufland (www.kaufland.de) wird dieser „interne Mindestlohn“ zum 01.03.2012 auf 9 Euro erhöht.

stehen (Däubler 2011, S. 8). Handwerkliche Arbeiten, wissenschaftliche Dienstleistungen, kreative Tätigkeiten oder auch zahlreiche Hilfstätigkeiten werden traditionell im Rahmen von Werkverträgen ausgeführt. Ein Werkvertrag beruht auf einem gegenseitigen Vertragsverhältnis zwischen einem Auftraggeber (Besteller) und einem Auftragnehmer (Hersteller) über die Erstellung eines im Vertrag festgelegten Werkes.⁴ Im Werkvertrag wird die Arbeit nach dem Ergebnis („Werk“) beurteilt, und nicht nach dem Aufwand der geleisteten Tätigkeit. Werkverträge sind ein so flexibles Instrument, dass sie prinzipiell für fast alle Arten von Tätigkeiten eingesetzt werden können.

Abbildung 1 Grundprinzip von Werkverträgen



Quelle: Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (2007), verändert

Werkverträge können sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen geschlossen werden (siehe Abbildung 1).⁵ Ist der Werkvertragnehmer eine natürliche Person, so realisiert diese das festgelegte Werk in der Regel im Rahmen einer selbständigen Tätigkeit, die im Haupt- oder Nebenerwerb durchgeführt wird. Die meisten Soloselbständigen erbringen ihre Leistungen auf der Grundlage von Werkverträgen, besonders im IT- und Medienbereich ist dabei oft auch von Freien Mitarbeitern, Arbeitskraftunternehmern oder Freelancern die Rede (vgl. z.B. Greiner 2005, Süß et al. 2010). Werden Werkverträge von einem Unternehmen an andere Unternehmen vergeben, so spricht man auch von der Auslagerung der Tä-

⁴ Das Werkvertragsrecht ist in den §§ 631 ff. BGB geregelt. Die Pflicht des Unternehmers besteht gemäß § 631 Abs. 1 BGB in der ordnungsgemäßen Herstellung des versprochenen Werkes. Der Besteller hat nach §§ 631 und 632 BGB die Pflicht zur Entrichtung der vereinbarten Vergütung und nach § 640 Abs. 1 die Pflicht zur Abnahme des mangelfreien und vertragsgemäß hergestellten Werkes. Im Gegensatz zum Dienstvertrag wird beim Werkvertrag gemäß § 631 Abs. 2 BGB ein bestimmter Erfolg geschuldet. Tritt dieser Erfolg nicht ein bzw. bestehen Mängel am versprochenen Werk, so kann der Besteller gemäß § 634 BGB die Vergütung mindern, den Vertrag kündigen oder Nachbesserung und hilfsweise auch Schadensersatz verlangen.

⁵ Die Fälle, in denen auch der Auftraggeber eine natürliche Person ist (also etwa wenn ein Handwerksunternehmen von einem Privathaushalt beauftragt wird), werden hier nicht näher betrachtet.

tigkeit an eine **Fremdfirma**.⁶ Diese Fremdfirma lässt die Tätigkeiten entweder durch ihre eigenen angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durchführen, oder sie beauftragt ihrerseits Subunternehmer mit der Durchführung.

Ein Werkvertrag dient also – zumindest soweit er von einem Unternehmen vergeben wird – der Auslagerung eines (mehr oder weniger klar abgegrenzten) Teils der Tätigkeiten eines Unternehmens an eine Person (*Arbeitskraftunternehmer*) oder an ein anderes Unternehmen (*Fremdfirma*). Werkverträge sind damit neben Arbeitsverträgen und Dienstverträgen im engeren Sinne ein „Instrument der institutionellen Ausgestaltung der Arbeitsteilung“ (Alewell 2002, S. 510). Aus der Sicht des Unternehmens, das seine Tätigkeiten anstatt über eigene Beschäftigte im Rahmen von Werkverträgen organisiert, erfolgt damit keine arbeitsrechtliche Gestaltung der Erwerbsarbeit mehr (vgl. Bauschke 2000).

Bei Werkvertragsarbeitskräften aus Fremdfirmen richten sich die Bedingungen hinsichtlich Entlohnung, Tarifbindung, Mitbestimmung, Sozialversicherung etc. grundsätzlich nach den Bedingungen, die bei deren Arbeitgeber – also bei der „Fremdfirma“ – gelten. Im Gegensatz zur Kernbelegschaft – den abhängigen Beschäftigten eines Unternehmens – werden Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer zusammen mit den Leiharbeitskräften zur so genannten Randbelegschaft gezählt. Böhm (2011, S. 7) konstatiert in diesem Zusammenhang, dass aus der vorherigen „Zweiklassen-Belegschaft“ mit Stammbeschäftigten und Leiharbeitern nun eine „Dreiklassen-Belegschaft“ werde, mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern der Fremdfirmen als dritte Gruppe.⁷

2.3 Abgrenzung von Werkverträgen

Werkverträge können gegenüber abhängiger Beschäftigung und gegenüber Leiharbeit⁸ abgegrenzt werden. Diese Abgrenzungen sind deshalb von Interesse, weil eine Zuordnung zu einer bestimmten Erwerbs- bzw. Organisationsform auch unterschiedliche Rechtsfolgen zeitigt (z.B. Equal Pay für die Leiharbeit, nicht jedoch für die Werkvertragsarbeit; Sozialversicherungspflicht für abhängige Beschäftigung, nicht jedoch für selbständige Tätigkeiten). Um den Stellenwert von Werkverträgen in diesem Kontext zu verdeutlichen, sind in Tabelle 1 die Charakteristika der drei wesentlichen Regulierungsmöglichkeiten von Arbeit – Arbeitsvertrag, Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertrag – dargestellt. Wie oben bereits angedeutet, wird dabei zwischen Werkverträgen unterschieden, in denen eine Einzelperson als Werkvertragnehmer auftritt (Arbeitskraftunternehmer bzw. Soloselbständiger) und solchen, in denen ein Unternehmen als Werkvertragnehmer (Fremdfirma) auftritt. Im Folgenden werden die Grenzbereiche zwischen den verschiedenen Regulierungsformen näher dargestellt.

⁶ In Oberthür (2011) werden diese Vorgänge unter dem Begriff der „Industriedienstleistung“ beschrieben.

⁷ Mitunter werden unter dem Begriff der Dreiklassen-Belegschaft auch die unbefristet Beschäftigten, die befristet Beschäftigten sowie die Leiharbeitskräfte differenziert (vgl. z.B. Hohendanner 2010).

⁸ Jüngere Beobachtungen und Analysen zur Leiharbeit finden sich z.B. bei Bellmann/Kühl (2007), Crimmann et al. (2009), Deich (2009), Hamann (2010), Holst et al. (2009), Spermann (2011) oder Weinkopf/Vanselow (2008).

Tabelle 1 Vergleich zwischen Arbeitsvertrag, Leiharbeit und Werkvertrag

	Reguläres Personal	Leiharbeitskräfte	Werkvertragsarbeitskräfte	
			Arbeitskraftunternehmer (Freelancer)	„Fremdfirma“
Vertragsverhältnis des Beschäftigten	Arbeitsvertrag	Arbeitsvertrag mit Verleiher	Werkvertrag	Arbeitsvertrag (mit Werkvertragnehmer)
Vertragsverhältnis zwischen Arbeitskraftgeber und Arbeitskraftnehmer	-	Entleihvertrag zwischen Verleiher und Entleiher	Werkvertrag	
Vertragsgegenstand	Arbeitsleistung	Überlassung von Arbeitnehmern	Herbeiführen eines konkreten Erfolges	
Gesetzliche Grundlage	§ 611 ff. BGB	AÜG	§ 631 ff. BGB, AEntG	
Eingliederung des zur Leistungserbringung eingesetzten Personals	-	Arbeitnehmer wird in den Betrieb des Entleihers eingegliedert	Selbständige Tätigkeit	Arbeitnehmer bleibt in den Betrieb des Werkvertragnehmers eingegliedert
Weisungsrecht gegenüber Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Entleiher	Selbständige Tätigkeit	Werkvertragnehmer
Struktur und Ausstattung mit Arbeitsmitteln	Arbeitgeber	Beim Entleiher vorhanden	Muss beim Werkvertragnehmer zur Leistungserbringung vorhanden sein	
Unternehmerisches Risiko/Erfolg der Arbeit	Arbeitgeber trägt Risiko	Entleiher trägt Risiko	Werkvertragnehmer trägt Risiko	
Entgelt	Zahlung an Arbeitnehmer gemäß Arbeits-/Tarifvertrag	Entleiher zahlt an Verleiher gemäß geleisteter Arbeitszeit und Stundensatz; Verleiher zahlt an Leiharbeiter gemäß Arbeits-/Tarifvertrag	Werkvertraggeber zahlt Entgelt für Erstellung des Werkes an Werkvertragnehmer; pauschale Vergütung ex ante definierter Arbeitsleistungen	Werkvertraggeber zahlt Entgelt für Erstellung des Werkes; Werkvertragnehmer zahlt an Beschäftigten gemäß Arbeits-/Tarifvertrag (sofern Beschäftigter zu inländischen Bedingungen beschäftigt und Tarifvertrag vorhanden); pauschale Vergütung ex ante definierter Arbeitsleistungen
Bindung an Arbeitskräfte	Tarifliche und gesetzliche Kündigungsfristen	Entleiher flexibel, nach kurzfristiger Disposition; Arbeitnehmer beim Verleiher nach gesetzlichen und tariflichen Regelungen	-	Für die Dauer der Erfüllung des Werkvertrags
Sozialversicherungspflicht	Ja	Ja	Nein	Grundsätzlich ja (Territorialitätsprinzip), wenn Bedingungen erfüllt, gelten aber Rechtsvorschriften des Heimatstaates, dann fließen SV und Lohnsteuer ins Heimatland ab
Mitbestimmung des Betriebsrats	Ja; Zustimmungspflicht des Betriebsrats bei Ausweitung von regulären Arbeitskräften	Ja (vertreten durch Betriebsrat der regulär Beschäftigten); Zustimmungspflicht des Betriebsrats bei Ausweitung der Leiharbeit	Informations- und Initiativrechte, aber keine Zustimmung des Betriebsrats erforderlich, um neue WV abzuschließen	
Tarifvertrag, Gewerkschaft	Ja	Ja	Keine grundsätzliche tarifliche Vertretung	

Quelle: Nienhüser/Baumhus (2002, S. 69), verändert und ergänzt

a) Abhängige vs. selbständige Erwerbsarbeit

Die Frage der Grenzen zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit (z.B. So-loselbständigkeit auf der Basis von Werkverträgen) beinhaltet die grundlegende Frage des „Arbeitnehmerbegriffs“ (vgl. z.B. Brammsen 2010, Bisson/Schwab 2005, Griebeling 1998, Rebhahn 2009). Vor allem im Zuge der ausgiebigen Diskussionen zur Frage der Scheinselbstständigkeit Ende der 1990er Jahre spielte diese Frage eine wichtige Rolle, aber auch heute – nach der Neufassung des § 7 Abs. 4 SGB IV⁹, in welchem die beiden Erwerbsformen grundsätzlich unterschieden werden – hat sie an Aktualität nicht verloren, wird aber nach herrschender Meinung durch den so genannten „klassischen Arbeitnehmerbegriff“ abgegrenzt (vgl. Hromadka 2007): „Das danach ausschlaggebende Kriterium für die Abgrenzung zwischen Arbeitnehmern und freien Mitarbeitern ist der Grad der persönlichen Abhängigkeit, in der sich der zur Dienstleistung verpflichtete befindet. [...] Die persönliche Abhängigkeit findet ihren Gegensatz in dem Begriff der Selbstständigkeit i.S.d. § 84 Abs. 1 S. 2 HGB“¹⁰ (Bisson/Schwab 2005, S. 276f).

b) Leiharbeit vs. Werkverträge

Neben der geschilderten Diskussion um die Grenze zwischen abhängiger und selbständiger Erwerbsarbeit ist auch die Grenze zwischen Arbeitnehmerüberlassung und Werkvertragsarbeit ein Kernpunkt der Diskussion um die Werkverträge. Die (wichtigsten) Rechtsformen der Fremdfirmenarbeit – Arbeitnehmerüberlassung, Werkverträge und Dienstverträge¹¹ – werden dabei unter dem Begriff des so genannten „drittbezogenen Personaleinsatzes“ zusammengefasst (vgl. Deich 2009, S. 412). Arbeitnehmerüberlassung liegt gemäß § 1 des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) dann vor,

„wenn ein Arbeitgeber (Verleiher) gewerbsmäßig Arbeitnehmer (Leiharbeitnehmer) zur fremdbestimmten Arbeitsleistung überlässt. Demgegenüber liegt ein Werkvertrag vor, wenn ein Werkunternehmer sich gegenüber dem Besteller dazu verpflichtet, ein bestimmtes Werk zu erbringen [...]. Er schuldet also einen bestimmten Erfolg zu einem bestimmten Liefertermin und bedient sich bei der Erfüllung seiner Vertragspflichten eigener Arbeitnehmer (sog. Erfüllungsgehilfen)“ (Deich 2009, S. 412).

⁹ In der Fassung vom 1.1.1999 (vgl. BGBl I, 1998, S. 3846) waren darin vier „harte“ Kriterien zur Unterscheidung zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbständigkeit aufgeführt:

„Bei Personen, die erwerbsmäßig tätig sind und

(1) im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit mit Ausnahme von Familienangehörigen keinen versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen,
(2) regelmäßig und im wesentlichen nur für einen Auftraggeber tätig sind,
(3) für Beschäftigte typische Arbeitsleistungen erbringen, insbesondere den Weisungen des Auftraggebers unterliegen und in die Arbeitsorganisation des Auftraggebers eingegliedert sind, oder
(4) nicht aufgrund unternehmerischer Tätigkeit am Markt auftreten,
wird vermutet, dass sie gegen Arbeitsentgelt beschäftigt sind, wenn mindestens zwei der genannten Merkmale vorliegen.“

Nach „heftiger Kritik“ wurden diese Maßnahmen jedoch nach recht kurzer Zeit zum 31.03.2003 wieder zurückgenommen und stattdessen das Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit geschaffen (vgl. Bisson/Schwab 2005, S. 276).

¹⁰ Dort wird die Arbeitnehmereigenschaft anhand folgender Merkmale bestimmt (vgl. Bisson/Schwab, S. 277):

- Weisungsrecht des Arbeitgebers bzgl. Ort, Zeit und Inhalt der Arbeit
- Eingliederung in den Betrieb (Nutzung der Betriebsmittel)
- Persönliche Abhängigkeit des Verpflichteten
- Höchstpersönlichkeit der Leistungserbringung (nachrangiges Kriterium).

¹¹ Vertragstypische Gegenstände eines Dienstvertrages (§ 611 BGB) können Dienste jeder Art sein. Im Gegensatz zum Werkvertrag werden beim Dienstvertrag eine bestimmte Leistung, und nicht ein bestimmter Erfolg geschuldet. Da Dienstverträge in der betrieblichen Praxis und in der derzeitigen Diskussion nur eine untergeordnete Bedeutung haben, wird hier nicht gesondert auf die eingegangen.

Im Kontext dieser Definition wird in der Diskussion um Werkverträge bereits seit Langem auf den Unterschied zwischen so genannten „Echten Werkverträgen“ und „Scheinwerkverträgen“ hingewiesen (vgl. Behrend 2001, Deutscher Bundestag 2011a, Däubler 2011, Dautel/Krüger 1983, Schüren 1999):¹²

- *Echte Werkverträge* dienen der Auslagerung von Teilen der Aufgaben eines Unternehmens an ein anderes Unternehmen (Fremdfirma, Werkvertragnehmer), die dann von diesem Unternehmen in eigener Verantwortung durchgeführt werden. Hierbei spricht man auch vom Outsourcing. Beispiele hierfür sind die seit langem üblichen Auslagerungen von Kantinen, Reinigungsdiensten oder IT-Abteilungen.
- Von *Scheinwerkverträgen* wird hingegen gesprochen, wenn Tätigkeiten zwar mittels Werkverträgen an ein anderes Unternehmen ausgelagert werden, die Tätigkeit an sich aber Merkmale einer Arbeitnehmerüberlassung hat. Entscheidend ist dabei nicht nur der Inhalt bzw. Wortlaut des Werkvertrages, sondern die tatsächliche Ausgestaltung der Beziehungen: „Widersprechen sich diese, hängt die rechtliche Einordnung ausschließlich von der Handhabung des Vertragsverhältnisses in der Praxis ab“ (Deich 2009, S. 413).¹³

Tabelle 2: Indizien für Scheinwerkverträge

Kriterium	Folge/Risiko
Arbeiten werden ausschließlich auf dem Gelände des Bestellers ausgeführt, obwohl diese der Natur nach auch in eigenen Geschäftsräumen ausgeführt werden könnten	Fremdpersonal wird wie eigenes Personal behandelt
„Das Fremdpersonal erledigt im Rahmen einer dauerhaften Geschäftsbeziehung schwerpunktmäßig Klein- oder Kleinstaufträge, die jeweils binnen kurzer Zeit erledigt werden können“	Fremdpersonal wird dem Weisungsrecht von Führungskräften des Einsatzbetriebs unterworfen
Mitarbeiter des Dienstleisters werden als Einzelpersonen oder Kleingruppen ohne unmittelbare Fremdaufsicht über den Betrieb des Bestellers verteilt	Fehlende Aufsicht durch das Führungspersonal des Dienstleisters – Arbeitsanweisungen könnten direkt durch die Führungskräfte des Auftraggebers gegeben werden
Erledigung von betrieblichen Aufgaben durch Fremdpersonal <i>und</i> eigenes Personal	Vermischung von Arbeitnehmergruppen
Tätigkeit einzelner Fremdfirmenmitarbeiter über längere Zeiträume in denselben Abteilungen auf dem Gelände des Bestellers	Vereinnahmung der Arbeitnehmer der Fremdfirma durch das Führungspersonal des Bestellers
Überwiegende Abrechnung des Dienstleisters auf Stundenbasis trotz Möglichkeit zur projektbezogenen / pauschalen Abrechnung	keine Werkbezogenheit

Quelle: Deich 2009, S. 414, Deutscher Bundestag 2011b, eigene Darstellung

Ebenso wie die Rechtsform des Werkvertrages zur Regelung von Austauschbeziehungen ein in der Wirtschaft seit langem gängiges Instrument ist, so ist auch deren beschriebene missbräuchliche Anwendung (als illegale Arbeitnehmerüberlassung) keineswegs ein neues oder erst seit kurzem bekanntes Phänomen. So weisen beispielsweise gewerkschaftliche

¹² Eine dritte Gruppe von Werkverträgen, die so genannten „klassischen Werkverträge“, bei denen es sich um eine gelegentliche Inanspruchnahme einer fremden Leistung, etwa eines Handwerkers handelt, wird hier nicht dargestellt, da diese nichts mit der Verlagerung von Tätigkeiten aus einem Unternehmen heraus zu tun hat (vgl. auch Däubler 2011, S. 9).

¹³ „Bei Scheinwerkverträgen ist ein selbständiges Werk, als Wesensinhalt eines Werkvertrages, nicht mehr gegeben. Die selbständige Ausführung der Tätigkeiten sowie die alleinige Weisungsbefugnis der Werkvertragsunternehmens hinsichtlich Art, Ort und Zeit des auszuführenden Werks wird in der Praxis durch die Integration der Werkvertragsbeschäftigten in den betrieblichen Ablauf infrage gestellt“ (Deutscher Bundestag 2011a, S. 2).

Publikationen aus den frühen 1980er (vgl. Kaiser 1980, Dautel/Krüger 1983) und aus den 1990er Jahren (vgl. Ulber 1991, Wagner et al., 1992, Böttcher/Krüger 1995, S. 77ff) bereits vor vielen Jahren auf die (potenziell) missbräuchliche Anwendung von Werkverträgen hin. Tabelle 2 fasst die verschiedenen Indizien für Scheinwerkverträge zusammen. Dabei muss betont werden, dass nicht schon die Erfüllung einzelner Kriterien als sicheres Merkmal für das Vorliegen eines Scheinwerkvertrages herangezogen werden kann. Vielmehr kommt es auf das Zusammenwirken verschiedener Kriterien und vor allem deren Auftreten in der Praxis an (vgl. Deich 2009).

Es muss betont werden, dass die illegalen Scheinwerkverträge fast immer zur Umgehung tariflicher oder anderer Regelungen der Leiharbeit genutzt werden. In diesem Fall haben die Beschäftigten des Werkvertragsunternehmens beispielsweise durch schlechtere Tarifverträge häufig schlechtere Arbeitsbedingungen, als ihnen gesetzlich eigentlich zustünden. Jedoch sind diese möglichen schlechteren Arbeitsbedingungen nicht ursächlich an das Vorhandensein *illegaler* Scheinwerkverträge geknüpft, sondern sie können auch im Rahmen regulärer Werkverträge auftreten.¹⁴

2.4 Motive und Folgen von Werkverträgen

Grundsätzlich werden Auslagerungen von Unternehmensteilen bzw. die Vergabe einzelner Tätigkeiten an Freelancer oder Fremdfirmen seit langem praktiziert und sie sind fester Bestandteil des strategischen Instrumentariums von Firmen. Problematisch und sogar gesetzwidrig können diese Verlagerungen von Tätigkeiten im Rahmen von Werkverträgen werden, wenn sie als die oben geschilderten Scheinwerkverträge zur Umgehung gesetzlicher oder tariflicher Regelungen, etwa hinsichtlich der sozialen Absicherung der Beschäftigten oder hinsichtlich deren Entlohnung, gezielt eingesetzt werden.¹⁵

Für die Auslagerung bzw. den externen Zukauf von Leistungen, die in der wissenschaftlichen Literatur auch unter dem Begriff des Outsourcing (*Outside Resource Using*) diskutiert werden,¹⁶ kann es eine ganze Reihe von Gründen geben, die teils auch speziell für den Einsatz von Werkverträgen gelten:¹⁷

- Kostenersparnis (insbesondere Personalkosten) durch konkurrierende Auftragnehmer und Wegfall von Sozialabgaben; Insbesondere können die Preise für Fremdfir-

¹⁴ Auf diese Fälle richtet sich der Vorschlag einer gesetzlichen Regelung in Däubler (2011), der weiter unten in Kapitel 4 vorgestellt wird.

¹⁵ Bauschke (2000, S. 1203) sieht darin problematische Konsequenzen bezüglich der „Einheit der Rechtsordnung und im Hinblick auf das Verbot der „Ressortverschiebung“ in rechtssystematischer Hinsicht“.

¹⁶ In jüngerer Zeit wird unter dem Stichwort der „Handelbaren Tätigkeiten“ (*Trade in Tasks*) die Verlagerung immer kleinerer Tätigkeitsfelder diskutiert. In diesen neuen handelstheoretischen Modellen werden die zur Leistungserstellung erforderlichen Aktivitäten in eine kontinuierliche Kette einzelner Wertschöpfungsbeiträge (Tasks) zerlegt, die in unterschiedlicher Weise national und international handelbar sind. Daraus ergeben sich differenzierte Implikationen für den Arbeitsmarkt, die das traditionelle Erklärungspotenzial für hoch und niedrig qualifizierte Beschäftigung ergänzen. Die wissenschaftliche Durchdringung dieser Phänomene steht derzeit noch am Anfang (siehe z.B. Baldwin/Robert-Nicoud, 2010, Grossmann/Rossi-Hansberg, 2008, Lanz et al., 2011 oder Spitz-Oener, 2006).

¹⁷ Vgl. allgemein zu den Motiven für das Outsourcing z.B. Alewell et al. (2007), Bauschke (2000) sowie speziell mit Bezug zu Werkverträgen auch Böhm (2011), Däubler (2011), Oberthür (2011), Trittin (2007) und ZAAR (2011).

menarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern auch deshalb niedrig gehalten werden, da hier im Gegensatz zu Leiharbeitskräften kein *equal pay* gilt.¹⁸

- Die bewusste Konzentration auf Kernkompetenzen oder die Erschließung neuer Kompetenzen für das eigene Unternehmen.
- Markterschließung, Wissenstransfer oder Anbahnung von Kontakten zu potenziellen Kooperationspartnern.
- Die Verlagerung des wirtschaftlichen, betrieblichen und ggf. persönlichen Risikos auf den Werkvertragsnehmer,
- Steigende Flexibilität durch gezielten Einsatz von Leiharbeit oder Werkverträgen: der Einsatz der Arbeitskräfte kann weitgehend mit dem Arbeitsanfall zur Deckung gebracht werden (vgl. Zänker 2006, S. 60);¹⁹
- Bürokratische Gründe (z.B. verminderte Mitbestimmungsrechte des eigenen Betriebsrats, keine Ausschreibungen),
- Umgehung des schlechten Images der Leiharbeit durch Umstieg auf Werkverträge.
- Die Umgehung von Regulierungen zur Leiharbeit. Unter anderem in ZAAR (2011) wird unverblümt darauf hingewiesen, dass die mit der Novelle des AÜG vom Sommer 2011²⁰ faktisch verbundene Verteuerung der Leiharbeit den Wettbewerb hin zur so genannten Industriedienstleistung (=Werkverträgen) verschiebe.

Während diese Gründe aus Unternehmensicht durchaus rational sind, erfolgt dennoch häufig auch eine Abwägung gegenüber möglichen negativen Folgen der Auslagerung. Dazu gehören etwa (vgl. z.B. Alewell 2007, S. 289ff, Bauschke 2000, Böhm 2011, S. 6, Siebenhüter/Meyer 2011, S. 199):

- die Gefahr des Abflusses von Know-how,
- der Verlust der Kontrolle über die eigenen Geschäftstätigkeiten,
- Vertrauensverluste in der eigenen Belegschaft,
- erhöhte Kontroll- und Transaktionskosten durch Aktivität verschiedener Fremdfirmen, teils auf dem eigenen Firmengelände (Schnittstellenproblematik)
- Sicherheit bzgl. Menschen, Umwelt und Anlagen,
- steigende Abhängigkeiten von den Fremdfirmen.

Besonders zu beachten sind die Folgen auf Seiten der Werkvertragsnehmer. Während diese für soloselbständige Werkvertragsnehmer (Freelancer, Arbeitskraftunternehmer) in der Literatur recht umfassend beschrieben und auch datenmäßig gut dokumentiert sind (vgl. z.B. Hohendanner/Bellmann 2007, Koch et al. 2011, Nökel 2001, Süß et al. 2010)²¹, sind die Erkenntnisse zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer bislang ebenso wie die Bedeutung von Werkverträgen an sich eher anekdotischer oder indirekter Natur (siehe auch das nächste Kapitel). Vermutet werden hier aber Verschlechterungen der Entlohnung, hohe Arbeitsbelastungen und eine verminderte soziale Sicherung, die sich unter anderem daraus ergeben, dass in den Werkvertragsunternehmen

¹⁸ Zu bedenken ist dabei natürlich, dass bei der Vergabe eines Werkvertrages an eine Fremdfirma der Auftraggeber mit der Lohngestaltung seitens des Werkvertragsnehmers nicht unmittelbar zu tun hat.

¹⁹ Gleichzeitig sind damit aber – zumindest theoretisch – auch Einbußen hinsichtlich der Flexibilität verbunden, da der Werkvertragsnehmer nur zur Ausführung des vertraglich festgelegten Werkes verpflichtet ist und nicht flexibel für andere Tätigkeiten eingesetzt werden kann (vgl. Zänker 2006, S. 61).

²⁰ Mit dieser Novelle wurde das AÜG überarbeitet und die Rechte von Leiharbeitskräften gegenüber der Stammbesellschaft gestärkt.

²¹ Wobei in dieser Literatur selten explizit auf die Bedeutung des Werkvertrages als Regulierungsinstrument eingegangen wird.

schlechtere tarifliche Regelungen (sofern überhaupt vorhanden) gelten, dass eine betriebliche Mitbestimmung dort oft nicht gegeben sei und dass auch die Handlungsmöglichkeiten des Staates zur Kontrolle der Werkverträge nur sehr eingeschränkt seien (siehe dazu unten, vgl. auch Däubler 2011, Deutscher Bundestag 2011a, c, d).

Auch die bereits angedeutete, im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) verankerte, Frage der betrieblichen Mitbestimmung beim Besteller wird in der Literatur diskutiert. Grundsätzlich gilt, dass der Betriebsrat hinsichtlich der Vergabe von Werkverträgen kein Entscheidungsrecht hat, auch nicht über den Einsatz von Fremdfirmen im eigenen Betrieb (vgl. Däubler 2011, S. 12). Allerdings enthält das BetrVG an verschiedenen Stellen Spielräume für den Betriebsrat: Der Arbeitgeber (Besteller-Unternehmen) ist beispielsweise gemäß § 80 (allgemeine Aufgaben des Betriebsrates), § 92 (Personalplanung) und § 106 (Wirtschaftsausschuss) BetrVG verpflichtet, den Betriebsrat darüber zu informieren, ob und in welchem Umfang der Einsatz von Fremdfirmen-Mitarbeitern geplant ist. Nach § 80 Abs. 2 BetrVG steht dem Betriebsrat grundsätzlich das Recht auf Einsicht in Arbeitnehmerüberlassungs- oder Werkverträge zu. In § 92a BetrVG ist ein Vorschlagsrecht des Betriebsrates bezüglich Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder ihrer Vergabe an andere Unternehmen verankert. Insgesamt sind im Bereich der Werkverträge aber die Einflussmöglichkeiten des Betriebsrates beim Besteller-Unternehmen aber geringer als im Falle eigener Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder bei Leiharbeitskräften. Aufgrund der angeführten Faktoren ist davon auszugehen, dass die Beschäftigung in einem so genannten Werkvertragsunternehmen tendenziell zu Verschlechterungen der betrieblichen Mitbestimmung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer führt – dies gilt auch für die Beschäftigten beim Besteller.

3 Zur quantitativen Bedeutung von Werkverträgen

Die oben angeführten Beispiele zeigen zwar für Einzelfälle auf, wie und mit welchen Folgen Werkverträge in Unternehmen in Deutschland eingesetzt werden. Um aber fundierte Aussagen zu der Problematik machen zu können, wäre eine Quantifizierung notwendig. In der vorhandenen wissenschaftlichen Literatur gibt es jedoch ebenso wenig wie in repräsentativen amtlichen oder anderen statistischen Daten unmittelbare oder direkte belastbare Informationen zur Bedeutung von Werkverträgen: weder weiß man genau, welcher Umfang geschäftlicher Beziehungen über Werkverträge geregelt wird, noch wie viele Beschäftigte davon betroffen sind – von den Folgen für die Qualität der Arbeit ganz zu schweigen. Ebenso ist eine Bewertung der Dynamik des Phänomens derzeit nicht möglich.²²

3.1 Unmittelbare Messung

Dennoch gibt es in der Literatur immer wieder Hinweise auch auf die quantitative Bedeutung von Werkverträgen im Sinne der vorliegenden Studie:

- Eine Betriebsrätebefragung der **IG Metall** zum Thema Werkverträge kam Anfang des Jahres 2011 zu folgendem Ergebnis: „Über ein Drittel der rund 5.000 Befragten gab an, dass in Ihren Unternehmen Werkverträge eingesetzt werden. Von diesem Drittel waren sich wiederum 36 % sicher, dass so Stammarbeitsplätze abgebaut werden“ (DGB 2011, S. 5).
- Eine Befragung unter **Stahlunternehmen** im Juli 2008 ergab eine „durchschnittliche Werkvertragsarbeitnehmerquote“ von 5,3 % für das erste Halbjahr 2008 (Nienhüser/Bonnes 2009).
- Eine weitere Studie berichtet über Auslagerung und Werkvertragsvergabe in der **Automobilindustrie**: „Als jüngstes Automobilwerk in Deutschland stellt das BMW-Werk Leipzig mit einem Anteil der Werkvertragsunternehmen an der Werkbelegschaft von 30 % [...] die Spitze des Eisberges dar“. Während diese Zahl für den Produktionsbereich eines einzelnen Betriebs gilt, berichten die Interviewpartner übereinstimmend, „dass bis zu 40 % des Entwicklungsvolumens extern abgewickelt wird.“ Im Bereich der EDV-Systeme sei das Vergabevolumen noch höher: „50 % der EDV-Arbeiten werden von Fremdfirmen erledigt“ (Holst et al. 2009).
- Auch Siebenhüter/Meyer (2011, S. 200) berichten von hohen Zahlen von Werk- und Dienstvertragsnehmern in der **Elektro- und Metallindustrie**, dort „vorrangig in den Bereichen der Ingenieurdienstleistungen, Logistik, Reinigungsarbeiten, Facility-Management und Kantinenbewirtschaftung“ und nennen eine Zahl von 10.000-12.000 Personen im Bereich der Elektro- und Metallindustrie, allerdings ohne genau darauf hinzuweisen, auf welchen Bereich oder welche Region sich diese Zahl bezieht.
- Für den deutschen **Schiffbau** berichten Thorsten Ludwig und Jochen Tholen auf der Basis einer Stichprobe von 18 Werften, auf denen insgesamt 70 % aller deutschen Werftbeschäftigten tätig sind, dass 46 % der dortigen Belegschaft Werkvertragsarbeitnehmer seien (Ludwig/Tholen 2007, S. 14f).

²² Diese „prekäre“ Datenlage ist umso überraschender, als insbesondere in der juristischen Literatur und in den Gewerkschaften bereits seit langem über die Frage der (Schein-)Werkverträge diskutiert wird (vgl. z.B. Behrend 2001, Hammacher 1997, Hamann 2003, Kaiser 1980, Krüger/Dautel 1983, Ulber 1991, Wagner et al. 1992). Selbst zu dem nur schwer quantifizierbaren Bereich der Schwarzarbeit liegt recht umfangreiches Zahlenmaterial vor (vgl. z.B. Boockmann et al. 2010).

- „Der Betriebsrat des Bereichs IT Solutions and Services in Erlangen hat festgestellt, dass dort auf je zwei Leiharbeiter ein Kollege mit Werkvertrag kommt“ (Bayer 2010).

Die genannten Studien können aber weder bezüglich ihres jeweiligen Umfangs noch hinsichtlich des Designs als im statistischen Sinne belastbare oder gar repräsentative Belege für eine gestiegene Bedeutung von Werkverträgen herangezogen werden. Allenfalls können sie als Hinweise auf das Vorhandensein eines entsprechenden Phänomens gedeutet werden.

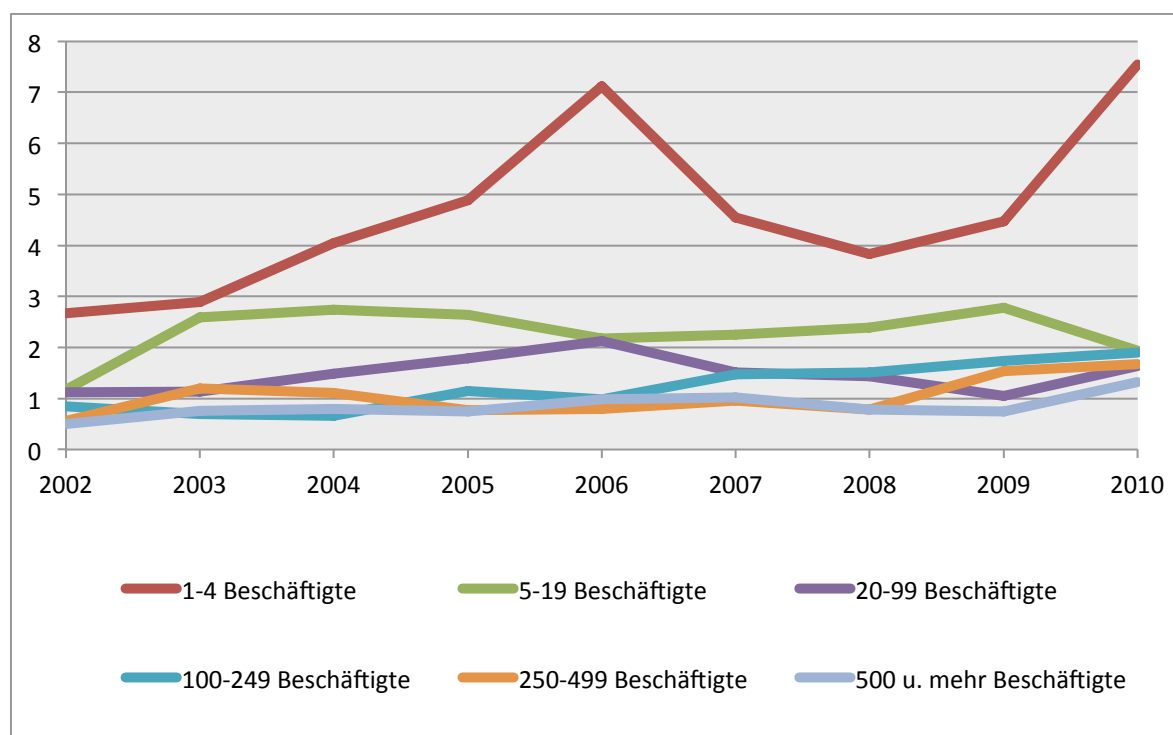
Da also eine unmittelbare oder direkte Bewertung und Messung des Phänomens nicht möglich ist, bleibt – abgesehen von eigenen empirischen Erhebungen (siehe dazu Kapitel 4.2) – der Weg über indirekte Indikatoren. Einige Möglichkeiten solcher Indikatoren werden in den folgenden Abschnitten vorgestellt.

3.2 Indirekte Messung anhand von Indikatoren

Unter den in Deutschland vorliegenden repräsentativen Datensätzen enthält allein das IAB-Betriebspanel, eine repräsentative jährliche Befragung unter mehr als 16.000 Betrieben, Hinweise auf die Bedeutung von Werkverträgen – allerdings ist es aufgrund der Art der dort gestellten Frage („wie viele Mitarbeiter beschäftigten sie als freie Mitarbeiter oder im Rahmen von Werkverträgen“ [Wortlaut]) wahrscheinlich, dass hiermit nicht diejenigen Werkvertragsbeschäftigten abgefragt werden, die aus Fremdfirmen in den Betrieb kommen, sondern die bereits erwähnten Freelancer und Arbeitskraftunternehmer. Da aber auch damit die grundsätzliche Tendenz zum Outsourcing dokumentiert werden kann, sei auf einige Eckwerte kurz näher eingegangen.

Insgesamt lässt sich in den vergangenen zehn Jahren ein recht deutlicher Anstieg dieser Erwerbstätigengruppe feststellen. So ist der Anteil der freien Mitarbeiter mit Werk- oder Dienstverträgen in den Betrieben bundesweit zwischen 2002 und 2010 von 1,03 % auf 2,09 % gestiegen. Auch der Anteil der Betriebe, die angeben, überhaupt Mitarbeiter mit Werk- oder Dienstverträgen zu beschäftigen, stieg im gleichen Zeitraum von 1,27 % auf 2,62 %. Während die Anteile der freien Mitarbeiter mit Werk- oder Dienstverträgen im Handwerk oder im Verarbeitenden Gewerbe recht niedrig sind (0,7 % bzw. 0,8 % im Durchschnitt), liegen sie vor allem in der Branche wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Dienstleistungen recht hoch (3,3 %). Abbildung 2 zeigt, dass vor allem in den kleinsten Betrieben ein deutlicher Zuwachs dieser Organisationsform der Arbeit zu verzeichnen ist, während die größeren Betriebe im Durchschnitt insgesamt nur geringe Zuwächse zu verzeichnen haben.

Insgesamt stützen diese Angaben die Vermutung, dass die Auslagerung von Tätigkeiten über Werkverträge als Regulierungsinstrument von Arbeit zunimmt, wobei allerdings hiermit prinzipiell keine direkten Aussagen zur Bedeutung von Fremdfirmen-Werkverträgen möglich sind.

Abbildung 2 Anteil der freien Mitarbeiter in den Betrieben in Deutschland 2002-2010 (in %)

Quelle: IAB-Betriebspanel, Eigene Berechnungen

In diesen Kontext passt auch der Befund, dass selbständige Tätigkeiten – und darunter insbesondere die Soloselbständigkeit – insgesamt in den letzten Jahren ebenfalls als Erwerbsform zugenommen haben. Zwar ist hier die Entwicklung auch durch die Änderung zahlreicher institutioneller Regelungen²³ überlagert, es ist aber unbestritten, dass diese Erwerbsformen auch unabhängig davon an Bedeutung gewonnen haben (vgl. z.B. Keller et al. 2011, Kelleter 2009, Koch et al. 2011, Wingerter 2009). Soloselbständige organisieren ihre Tätigkeiten üblicherweise im Rahmen von Werkverträgen (hier gibt es eine Überschneidung zu den Freelancern). Hier zeigen jüngere Forschungsergebnisse deutliche Anstiege der Soloselbständigkeit; außerdem zeigt sich, dass die soziale Lage der Soloselbständigen in vielerlei Hinsicht schlechter ist als diejenige abhängig Beschäftigter oder Selbständiger mit Beschäftigten.

Auch Zänker (2006, S. 27) weist bereits darauf hin, dass „die Zunahme der Selbständigen ohne Beschäftigte [...] ein Indiz für den Bedeutungsgewinn des Werkvertrags im Handel mit menschlicher Arbeit“ sei. Bei diesem Indikator muss allerdings angemerkt werden, dass es zwischen der Soloselbständigkeit und der Beschäftigung *in Werkvertragsunternehmen* so gut wie keine Schnittmengen gibt, sondern dass die beiden „Beschäftigungsformen“ komplementär sind. Allerdings besteht durchaus Grund zur Vermutung, dass Veränderungen des einen auch mit Veränderungen beim anderen einhergehen, da beiden Phänomenen ähnliche Rahmenbedingungen, beispielsweise die Veränderungen in Wirtschaft und Arbeitswelt – zugrunde liegen.

²³ Dazu zählen beispielsweise die umfassenden Arbeitsmarktreformen, in deren Rahmen unter anderem ab dem Jahr 2003 verstärkt Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit gefördert wurden („Ich-AG“). Im Jahr 2004 trat zudem die sogenannte Handwerksnovelle in Kraft, die in zahlreichen Gewerke die Meisterpflicht aufhob und es dadurch auch Personen ohne Meisterbrief ermöglichte, Betriebe zu gründen (vgl. Koch et al. 2011).

Ein weiterer Indikator für die Bedeutung von Werkverträgen kann der Umfang und die Entwicklung des Outsourcings insgesamt sein. Wenn Teile der Tätigkeiten eines Unternehmens mittels Werkverträgen ausgelagert werden, wird dies üblicherweise als Outsourcing gewertet. Vorhandene Daten, die das Outsourcing (näherungsweise) quantifizieren, zeigen hier ebenfalls einen Anstieg in den letzten beiden Jahrzehnten, der allerdings nach der Jahrtausendwende deutlich geringer ausfiel als in den 1990er Jahren (für einen Überblick vgl. Grömling 2010).

Auch das Outsourcing muss – da es kein direktes Zahlenmaterial dazu gibt – über Indikatoren gemessen werden. Eine Maßzahl dafür ist die Fertigungstiefe – also der Anteil der Eigenerstellung bei der Fertigung von Gütern. In der Automobilindustrie wird beispielsweise von einem Anstieg des Wertschöpfungsanteils externer Zulieferer und Dienstleister von 62 % in 2002 auf 77 % im Jahr 2015 ausgegangen (vgl. Bromberg 2007, S. 2).

Auch die Kostenstruktur – also der Anteil einzelner Kostenarten am Bruttoproduktionswert eines Unternehmens – kann als Indikator für das Outsourcing und damit für Auslagerungen herangezogen werden. Als Datengrundlage dient hierbei die *Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe, im Bergbau sowie in der Gewinnung von Steinen und Erden (KSE)* des Statistischen Bundesamtes KSE (vgl. Statistisches Bundesamt 2010a).²⁴ Die KSE ist eine jährliche Befragung einer repräsentativen Stichprobe von 18.000 Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten. Sie erhebt insbesondere Angaben zu den eingesetzten Produktionsfaktoren (z.B. Beschäftigte, Material, Energie), zu den Produktionsergebnissen sowie zur Wertschöpfung. Die KSE ist insofern auch für das Thema Werkverträge interessant, als in ihr einerseits Daten zu den Löhnen und Sozialkosten der eigenen Beschäftigten sowie andererseits Angaben zu den Kosten für Rohstoffe, Vorprodukte, Energie sowie zu den Kosten für Leiharbeit, fremde Dienstleistungen und Lohnarbeiten fremder Unternehmen enthalten sind.²⁵ Vor allem die letztgenannten Kategorien können Hinweise darauf geben, welche Bedeutung die Eigenerstellung gegenüber dem Fremdzukauf von Leistungen (*make or buy*) für die Unternehmen hat.²⁶

Abbildung 3 zeigt beispielhaft für die Branche „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagen teilen“, wie sich deren Kostenstruktur in den Jahren 1995 bis 2007²⁷ entwickelt hat. Die Entwicklung in vielen anderen Branchen des Verarbeitenden Gewerbes verläuft ähnlich.

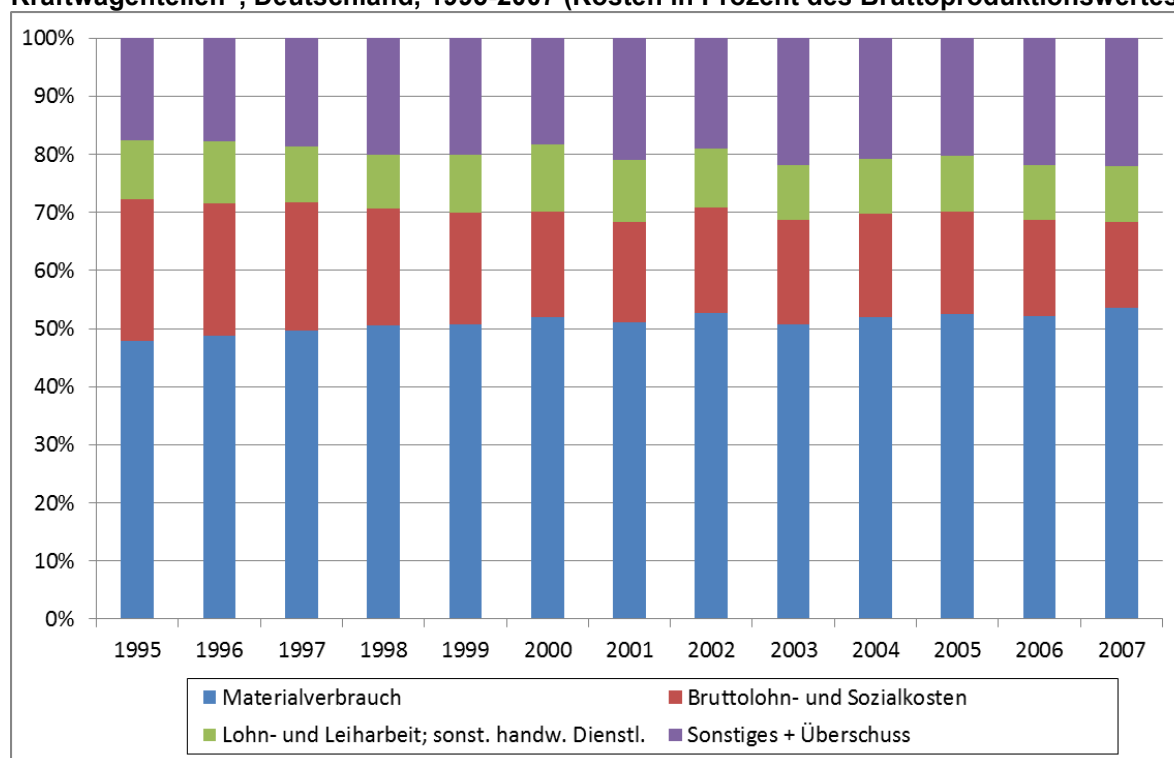
²⁴ Auch für den Dienstleistungsbereich gibt es mit der „Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich“ (vgl. Statistisches Bundesamt 2010b) eine vergleichbare Datenbasis – bei der allerdings die Heterogenität und die Besonderheiten des Dienstleistungssektors (z.B. geringe Bedeutung von Materialkosten oder Investitionen) berücksichtigt werden müssen. Diese wird hier nicht näher vorgestellt.

²⁵ Auch Holst et al. (2009, S. 13) schlagen die Personalaufwandsquote (das Verhältnis zwischen Personalausgaben und Gesamtleistung) als Indikator für die Transformation der Erwerbsarbeit vor.

²⁶ Als Indikator für die Outsourcing-Aktivitäten der Unternehmen wird mitunter der steigende Anteil der Kosten für Rohstoffe und Vorprodukte verwendet (vgl. z.B. Grömling 2010). Allerdings wird dabei auch zu Recht darauf hingewiesen, dass der Anteil der in der KSE nicht getrennt ausgewiesenen Rohstoffkosten an diesem Anstieg nicht quantifiziert werden kann und daher eine genaue Einordnung nicht möglich ist.

²⁷ Ein weitergehender durchgängiger Vergleich ist aufgrund der Veränderung der Systematik der Wirtschaftszweige nicht möglich, Daten sind grundsätzlich aber bis zum Jahr 2009 vorhanden. Hier soll prioritär die langfristige Entwicklung dargestellt werden und es wird daher auf eine Darstellung der Entwicklung am aktuellen Rand verzichtet.

Abbildung 3: Kostenstruktur der Unternehmen der Branche „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen“, Deutschland, 1995-2007 (Kosten in Prozent des Bruttoproduktionswertes)



Quelle: Statistisches Bundesamt, Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe. IAW-Berechnungen

Zu sehen ist dabei insbesondere, dass einerseits die Anteile der Lohn- und Sozialkosten (also die Kosten für die *eigenen* Beschäftigten) im Beobachtungszeitraum deutlich zurückgegangen sind (nämlich von 24,4 % im Jahr 1995 auf nur noch 14,9 % in 2007) und dass im Gegenzug Zuwächse von 5,7 Prozentpunkten beim Materialverbrauch (=Rohstoffe, Vorprodukte + Energie) sowie von 4,5 Prozentpunkten bei den Restkategorien²⁸ zu beobachten sind. Kaum verändert haben sich lt. den Daten der Kostenstrukturerhebung die von den Unternehmen angegebenen Kosten für Lohn- und Leiharbeit sowie für handwerkliche Dienstleistungen (10,2 % in 1995, 9,5 % in 2007).²⁹ Insgesamt kann diese Entwicklung nicht als eindeutiger Beleg für einen Bedeutungszuwachs des Outsourcing oder gar als Hinweis für die Zunahme von Werkverträgen gewertet werden.³⁰

Auch die Entwicklung der externen Aufwendungen für Forschung und Entwicklung (FuE), also der Ausgaben der Unternehmen für FuE-Aufgaben, die durch andere Unternehmen, beispielsweise im Rahmen von Werkverträgen, durchgeführt werden, sind ein Hinweis auf eine zunehmende Externalisierung.³¹ Die Statistik des Stifterverbandes Wissenschaftsstatistik (vgl. z.B. Stifterverband 2011), die regelmäßig Daten zu den Forschungsaktivitäten deutscher Unternehmen erhebt, zeigt hier insgesamt einen Anstieg der Ausgaben für externe

²⁸ Darin sind enthalten: Einsatz an Handelswaren, Kostensteuern, Mieten und Pachten, Abschreibungen, Fremdkapitalzinsen sowie ggf. erwirtschaftete Überschüsse.

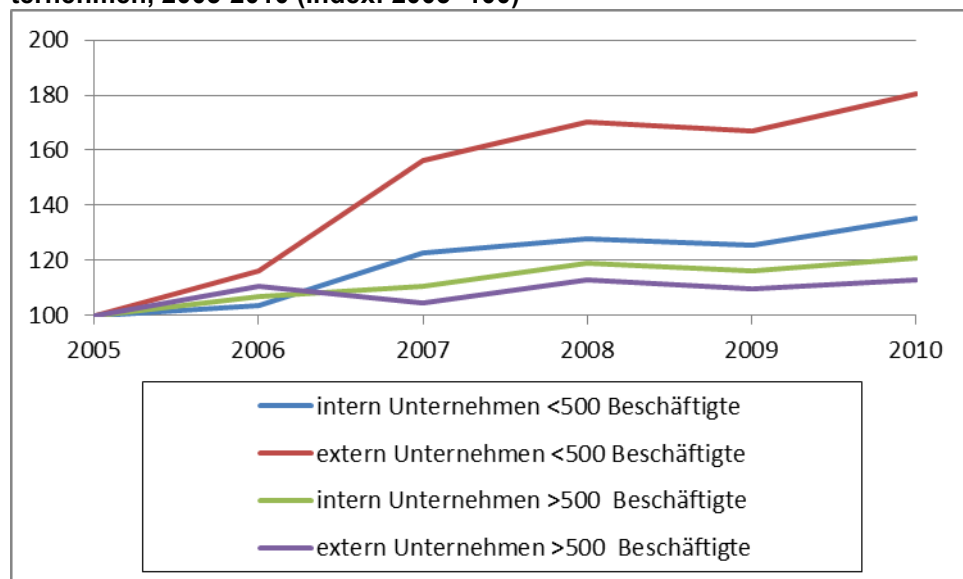
²⁹ Als Erklärung dafür wird angeführt, dass diese Kosten von den Unternehmen nicht explizit ausgewiesen würden, sondern unter den Material- und Investitionskosten geführt würden (nachrichtlich, Statistisches Bundesamt).

³⁰ Eine vertiefte Analyse der Einzeldaten mit einer Betrachtung der absoluten Kosten könnte hier weitere Einblicke liefern (siehe dazu Kapitel 5).

³¹ Dies gilt natürlich nur für diejenigen Unternehmen, in denen auch tatsächlich Forschung und Entwicklung betrieben werden.

FuE, wobei dieser Anstieg vor allem bei den kleineren Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten sehr deutlich ausfällt (siehe Abbildung 4, vgl. auch Bromberg 2007 und 2011, vgl. für weitere Hinweise auch Siebenhüter/Meyer 2011).

Abbildung 4: Entwicklung der internen und externen FuE-Aufwendungen der deutschen Unternehmen, 2005-2010 (Index: 2005=100)

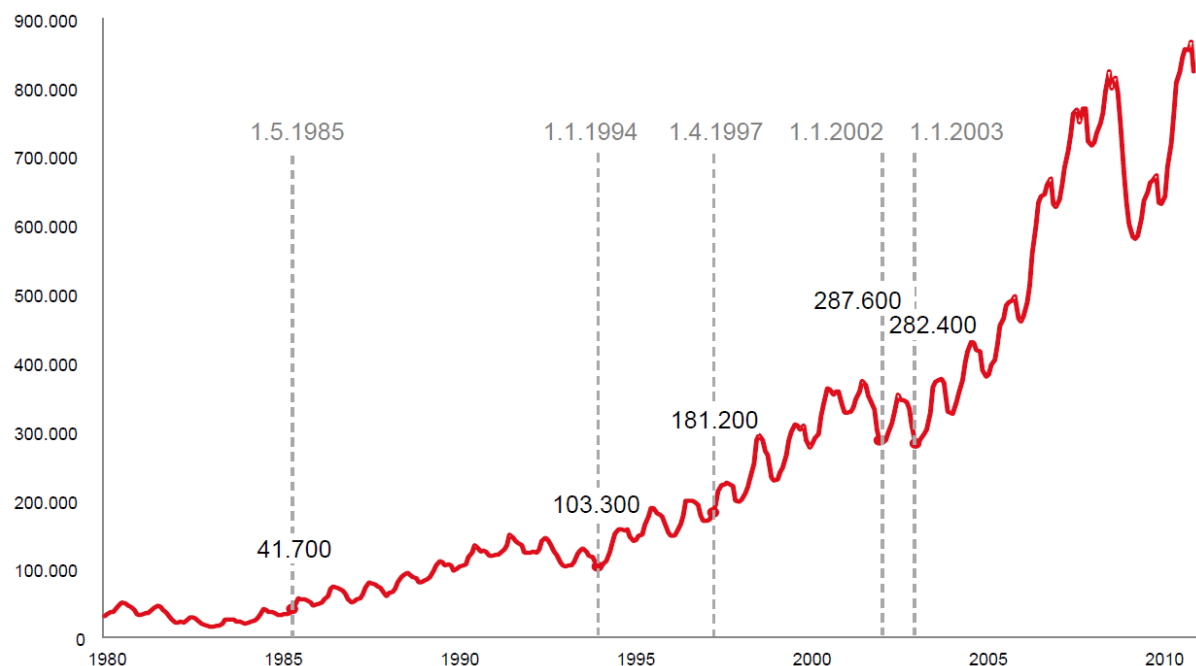


Quelle: Stifterverband Wissenschaftsstatistik, IAW-Berechnungen³²

Auch die Entwicklung der **Leiharbeit** kann indirekte Hinweise auf die Bedeutung von Werkverträgen in der hier beschriebenen Form liefern: Die vorliegenden Studien zeigen unter anderem Zusammenhänge zwischen gesetzlichen Regulierungen und der Entwicklung der Leiharbeit. So ist die Leiharbeit in den vergangenen Jahren insgesamt deutlich angestiegen – mit einem Bruch lediglich durch die Wirtschaftskrise des Jahres 2009 (siehe Abbildung 5). Dabei lässt sich beobachten, dass der Umfang der Leiharbeit auf Regulierungen am Arbeitsmarkt – insbesondere auf Reformen bei der Arbeitnehmerüberlassung – reagiert, wie dies etwa Manfred Antoni und Elke Jahn zeigen (Antoni/Jahn 2006, S. 2; siehe auch Abbildung 5). Die vielfachen Deregulierungen der letzten Jahre wurden hier jeweils von deutlichen Anstiegen der Leiharbeit gefolgt – mit Ausnahme des Jahres 2002, als die Einführung des so genannten Gleichbehandlungsgrundsatzes zu einer vorübergehenden Stagnation führte. Auch dieser Befund stützt die Vermutung, dass mit den in jüngerer Zeit wieder einsetzenden zunehmenden Regulierungen der Leiharbeit (etwa im Rahmen der Änderungen des AÜG, die 2011 in Kraft getreten sind) die Leiharbeit darauf reagiert und im Gegenzug – wie dies etwa auch von Arbeitgeberverbänden bereits gefordert wird (vgl. ZAAR 2011) – die Bedeutung von Werkverträgen ansteigen wird.

³² Daten für 2009 vorläufig; Daten für 2010 aus der FuE-Erhebung 2009 zur FuE-Budgetplanung.

Abbildung 5: Entwicklung der Anzahl von Leiharbeitnehmern (Bestand) und Reformen der Arbeitnehmerüberlassung, Deutschland, 1980-2010



Quelle: Bundesagentur für Arbeit 2011, S. 6

Weitere indirekte Hinweise auf die Bedeutung und Dynamik von Werkverträgen könnte auch die Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit liefern. Hier könnte anhand einer Analyse von Löhnen, Berufen und weiteren Merkmalen der Beschäftigten in Kombination mit Informationen über Betriebe (Branche, Lohnstrukturen) gearbeitet werden. Diese Daten könnten zudem Hinweise auf die wirtschaftliche und soziale Lage von Werkvertragsarbeitskräften liefern. Näheres dazu wird im Kapitel 5 ausgeführt.

Insgesamt ist die Datenlage also als unsicher und lückenhaft zu beurteilen, so dass nach momentanem Stand der Dinge weder gesicherte Aussagen zur Bedeutung der Vergabe von Werkverträgen an so genannte Fremdfirmen geschweige denn zu deren missbräuchlichem Einsatz im Rahmen so genannter Scheinwerkverträge möglich sind. Auch zur sozioökonomischen Situation der Beschäftigten der Werkvertragsunternehmen gibt es derzeit keine gesicherte Datenlage. Dieser Befund entspricht der Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage der Linken (vgl. Deutscher Bundestag 2011a und b). Der von der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2011b) gezogenen Schlussfolgerung, dass kein Handlungsbedarf bestehe, könnte jedoch erst auf der Basis umfassenderer und gesicherter empirischer Evidenz zugestimmt werden.

4 Handlungsbedarf

Der politische und gesetzgeberische Handlungsbedarf bezüglich einer zukünftigen Regulierung von Werkverträgen wird derzeit sehr unterschiedlich eingeschätzt, wobei die diesbezügliche Diskussion insgesamt noch am Anfang steht. Während etwa seitens der Gewerkschaften, der Partei „Die Linke“ oder auch von Bündnis 90 / Die Grünen ein unmittelbarer und dringender Regulierungsbedarf gesehen wird (vgl. z.B. DGB 2011a, Deutscher Bundestag 2011a, c und d), sieht die Bundesregierung derzeit keine aktuellen Handlungsnotwendigkeiten (vgl. Deutscher Bundestag 2011b). Von Arbeitgeberseite wird mitunter sogar dafür geworben, dass Unternehmen aufgrund der zunehmenden Regulierung der Leiharbeit zukünftig verstärkt Werkverträge nutzen sollten (vgl. z.B. Oberthür 2011, ZAAR 2011).

Während die Gegner einer zukünftigen gesetzlichen Regulierung von Werkverträgen insbesondere anführen, dass Werkverträge ein seit langem sinnvoll genutztes und auch zukünftig notwendiges Instrument der wirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit von Unternehmen in der Marktwirtschaft seien, mit dem die Unternehmen in Reaktion auf die Erfordernisse des Marktes ihre Geschäftsbeziehungen regulieren, wird von den Befürwortern insbesondere auf die schlechten und sich verschlechternden Arbeitsbedingungen der Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer verwiesen sowie auf die Vermutung, dass Werkverträge zunehmend zur Umgehung von Regulierungen der Leiharbeit eingesetzt würden. Für beide Tatbestände gibt es, wie oben gezeigt wurde, zwar Indizien und Fallbeispiele aus der betrieblichen Praxis, ein umfassender wissenschaftlicher Nachweis steht aber noch aus.

Ein konkreter Vorschlag für eine gesetzliche Regelung liegt mit den Gutachten von Wolfgang Däubler (2011) ebenfalls seit Kurzem vor. Dieser formuliert zunächst Kriterien zur Abgrenzung von Werkverträgen und Leiharbeit, basierend auf früheren Vorschlägen des DGB zur Abgrenzung von Leiharbeit und abhängigen Beschäftigungsverhältnissen (vgl. Däubler 2011, S. 15ff, DGB 2011b, S. 8). Auf Basis dieser Kriterien wird ein Vorschlag entwickelt, unter welchen Voraussetzungen Werkvertragsarbeitnehmer als Leiharbeiter eingestuft werden (Däubler 2011, S. 18 f). Im zweiten Teil seines Vorschlags arbeitet Däubler (ebd., S. 23) dann heraus, dass auch der Werkvertragnehmer seinen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die gleichen tariflichen Bedingungen gewährleisten muss, die diese hätten, wenn sie direkt beim Besteller des Werkvertrages arbeiten würden. Diese Regelungen sind den Regelungen im AÜG prinzipiell sehr ähnlich.

Die Bundesregierung (vgl. Deutscher Bundestag 2011b, S. 3) legt folgende Merkmale für Werkverträge zugrunde, die grundsätzlich im Rahmen des §2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung (FKS) überprüft werden können:

Es ist unbestritten, dass der Einsatz von Arbeitskräften im Rahmen der beschriebenen Scheinwerkverträge als illegale Arbeitnehmerüberlassung behandelt und entsprechend geahndet werden muss. Prinzipiell sind hier auch die Organe der Justiz tätig. Beispielsweise besteht die Möglichkeit, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit der Zollverwaltung auf Grundlage des §2 des Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetzes auch Werkverträge prüft, wobei Teile der in Tabelle 2 genannten Kriterien zugrunde gelegt werden (siehe Deutscher Bundestag 2011, S. 3). Derzeit erfolgt die Prüfung nur bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte auf illegale Arbeitnehmerüberlassung – „[e]s liegt also an den Beschäftigten selbst, vor Gericht

zu klagen oder den Behörden einen Tipp zu geben“ (vgl. Bognanni 2011).³³ Unter ähnlichen Vorbedingungen kann auch die Rentenversicherung tätig werden. Eine Zusammenstellung der Fälle illegaler Arbeitnehmerüberlassung zeigt für die Jahre 2008 bis 2010 eine leicht rückläufige Tendenz (Deutscher Bundestag 2011b, S. 7). Insgesamt erschweren die wenigen vorhandenen Zahlen (ab 2008, nur für eingeschränkte Tatbestände) aber auch hier eine Beurteilung der Relevanz von Scheinwerkverträgen erheblich.

Auch hinsichtlich der Mitbestimmung in den Betrieben könnte Handlungsbedarf bestehen – nämlich dann, wenn die Werkvertragsbeschäftigten de facto im Betrieb des Auftraggebers arbeiten. Nicht nur ist es wahrscheinlich, dass Werkvertragsarbeitskräfte aus Betrieben ohne Betriebsrat und Tarifbindung kommen (vgl. Däubler 2011), sondern sie können auch beim Besteller nicht unmittelbar vom dortigen Betriebsrat vertreten werden, da dieser nur eingeschränkte Mitbestimmungsrechte bei Werkvertragsbeschäftigten hat (im Gegensatz zu seinen Rechten bei der Arbeitnehmerüberlassung, siehe auch 2.4). Wenn also in einzelnen Betrieben der Anteil der Werkvertragsarbeitskräfte in Relation zur Gesamtbelegschaft stark ansteigt, sind damit durchaus Probleme verbunden. Aber auch für die Belegschaft des Auftraggebers können sich Schwierigkeiten ergeben, die aus der mangelnden Integration der Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer in den Betrieb resultieren.

Ein eventueller Handlungsbedarf hat sorgsam abzuwägen zwischen dem Recht der Betriebe, strategische Entscheidungen bezüglich der Eigenerstellung oder der Auslagerung von Arbeitsschritten (*make or buy*) – hier ist die Vergabe von Werkverträgen ein traditionelles Instrument – und den Rechten der Beschäftigten. Beachtet werden muss hier insbesondere, dass die Vertretung der Beschäftigten beim Werkvertragsnehmer zumindest unsicher ist (gibt es eine solche in dem Unternehmen?), beim Auftraggeber aber betriebsverfassungsrechtlich weitgehend ausgeschlossen ist. Somit muss sich auch unter diesem Aspekt das Interesse darauf fokussieren, ob ein echter Werkvertrag oder ein Scheinwerkvertrag vorliegt – diese Entscheidung kann letztlich nur auf der Basis der Kenntnis des Einzelfalles – und vor allem unter Berücksichtigung der *tatsächlichen Gegebenheiten*, und nicht nur der vertraglich bestehenden Regelungen – getroffen werden.

Eine konkrete Beurteilung des entsprechenden Handlungs- bzw. Regulierungsbedarfes ist nicht nur von der qualitativen Bedeutung der Problematik (für den einzelnen Beschäftigten), sondern auch vom quantitativen Umfang abhängig. Insofern müssen alle Empfehlungen zur Regulierung im Bereich Werkverträge vor dem Hintergrund dieser Datenlage gesehen werden. Auch der momentan sehr politisch geführten Diskussion würde eine Ausweitung des gesicherten Wissens zu mehr Differenzierung und mehr Sachlichkeit verhelfen. Es kann schließlich nicht um eine „Problematik der Werkverträge“ im Allgemeinen gehen, sondern es muss konkret betrachtet werden, welche Werkverträge problematisch sind.³⁴ Im Folgenden werden daher Vorschläge gemacht, wie dies konkret möglich wäre.

³³ Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (vgl. Deutscher Bundestag 2011d) fordert in diesem Zusammenhang unter anderem eine Umkehr dieser Beweislast, eine Erweiterung der Befugnisse der FKS sowie die Einrichtung einer Beschwerdestelle für Beschäftigte.

³⁴ Der Problembereich beschränkt sich dabei nicht auf die heute schon als illegal eingestuften Scheinwerkverträge (verdeckte Leiharbeit), sondern es kann durchaus der gesamte Bereich der Werkverträge in die Untersuchung einbezogen werden – denn die Frage, ob Beschäftigte von Werkvertragsunternehmen, die innerhalb der gesetzlichen Möglichkeiten agieren, grundsätzlich schlechtere oder prekäre Arbeitsbedingungen haben, ist durchaus von sozial- und arbeitsmarktpolitischer Relevanz.

5 Zukünftige Forschungslinien

In den Kapiteln 2 und 3 wurde anhand von Fallbeispielen und quantitativer Evidenz aufgezeigt, welches Wissen heute über die Bedeutung von Werkverträgen auf dem Arbeitsmarkt besteht. Insgesamt zeigte sich dabei, dass Berichte aus der betrieblichen Praxis zwar bedeutende Problembereiche aufzeigen und dass auch einzelne Indikatoren auf eine sich ausweitende Relevanz des Themas hindeuten – insgesamt ist aber die gesicherte Wissensbasis unsicher – vor allem, da eine direkte „Messung“ von Werkverträgen auf Basis der vorhandenen Datenlage nicht möglich ist (siehe Kapitel 3.1). Um zukünftig fundiert über das Thema diskutieren zu können und möglichen Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten abschätzen zu können, ist eine Ausweitung und Vertiefung dieser Wissensbasis unabdingbar. Im Folgenden werden vier mögliche Zugangswege aufgezeigt, um sich dem Thema der Relevanz der Werkverträge anzunähern. Die Vorschläge sind dabei weniger als Alternativen, sondern als einander ergänzende und aufeinander aufbauende Forschungswege zu verstehen.

Zugang 1: Vertiefung der angestellten Untersuchungen auf der Basis indirekter Quellen

Eine erste Vertiefung des Zugangs zum Thema Werkverträge könnte darin bestehen, die oben in Kapitel 3.2 beschriebenen und teils quantifizierten **vorhandenen indirekten Datenquellen** erweitert, zielgerichtet und differenziert auszuwerten.

- In der Kostenstrukturerhebung des Verarbeitenden ist ebenso wie in der Strukturerhebung des Dienstleistungsbereiches über das Forschungsdatenzentrum der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder Zugänge zu den Einzeldaten möglich, die deutlich differenziertere Auswertungen erlauben.
- Auch auf der Basis der Einzeldaten des IAB-Betriebspanels sind noch deutlich differenzierte Analysen möglich, etwa auch zu Einflussfaktoren auf die Verlagerung von Arbeitsplätzen.
- Ebenso verspricht die zukünftige Beobachtung der Entwicklung der Leiharbeit indirekte Hinweise auf die Entwicklung im Bereich der Werkvertragsbeschäftigten. Interessant wird hier insbesondere, wie sich die jüngsten Regulierungen aus dem Jahr 2011 auf die Entwicklung der Leiharbeit auswirken werden.
- Für einzelne Wirtschaftsbereiche, wie etwa für den oben (3.2) dargestellten FuE-Bereich, können auf der Basis von Spezialdaten weitere indirekte Aussagen zur Bedeutung von Werkverträgen gemacht werden.

Insgesamt mögen sich auf einer solchen Basis zwar noch weitere Hinweise ergeben, die eine Beurteilung des Umfangs und der Problematik von Werkverträgen erlauben – allein unmittelbare und messbare Aussagen zur Bedeutung von Werkverträgen *per se* sind davon aufgrund von Inhalt und Struktur der Daten nicht zu erwarten.

Zugang 2: Differenzierte Auswertung der Beschäftigtenstatistik

Einen weiteren beschäftigtenbezogenen, obgleich ebenfalls nur mittelbaren, aber möglicherweise genaueren Zugang zur Frage der Werkverträge verspricht eine differenzierte Analyse der **Beschäftigtenstatistik der Bundesagentur für Arbeit**. Diese enthält neben den um-

fassenden und als sehr zuverlässig geltenden Informationen zu den Beschäftigten³⁵ – etwa zu deren Löhnen, Beschäftigungsumfang, beruflicher Stellung, Alter, Nationalität oder Qualifikationen – auch Informationen zu den Merkmalen der Betriebe, in denen die Beschäftigten tätig sind. Die Beschäftigtenstatistik lässt also grundsätzlich auch Aussagen zu den Arbeitsbedingungen (z.B. Arbeitsumfang, Entlohnung) der Beschäftigten zu.

Somit wäre beispielsweise denkbar, von einem in der Beschäftigtenstatistik zu beobachtenden Strukturwandel (z.B. Anstieg der Beschäftigung zu geringen Löhnen in bestimmten Branchen bei gleichzeitigem Beschäftigungsrückgang in anderen Branchen) oder von „kollektiven“ Betriebswechselln von Beschäftigtengruppen auf eine Verlagerung von Tätigkeiten zu Fremdfirmen zu schließen. Hilfreich ist dabei insbesondere auch die Möglichkeit, sowohl die berufliche Mobilität einzelner Beschäftigter (Betriebswechsel, Wechsel zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung) als auch die Entwicklung einzelner Betriebe im Zeitverlauf zu beobachten. Voraussetzung dafür wäre eine begleitende Untersuchung der Frage, in welchen Branchen Werkvertragsunternehmen tätig sind und aus welchen Branchen Verlagerungen von Arbeitsplätzen zu Werkvertragsunternehmen stattfinden. Dies könnte beispielsweise auf der Basis begleitender qualitativer Untersuchungen (siehe Zugang 4) erhoben werden.

Zugang 3: Ergänzung des IAB-Betriebspanels

Bei der Feststellung eines entsprechenden Forschungsbedarfes wäre es auch denkbar, eine neue Untersuchungsfrage in das IAB-Betriebspanel aufzunehmen bzw. die bestehende Frage zu Werk- und Dienstverträgen („wie viele Mitarbeiter beschäftigten sie als freie Mitarbeiter oder im Rahmen von Werkverträgen“) dahingehend auszuweiten oder zu konkretisieren, dass auch Werkvertragsarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmer von Fremdfirmen identifiziert werden können. Denkbar wäre etwa eine Frage dazu, ob und wie viele Arbeitsplätze über Werkverträge in Fremdfirmen verlagert wurden, welche Bereiche dies betrifft und ob etwas über die Arbeitsbedingungen in diesen Fremdfirmen bekannt ist. Umgekehrt müssten die Unternehmen natürlich auch gefragt werden, ob sie selbst als Fremdfirma auftreten und für wen und zu welchen Bedingungen sie ggf. arbeiten. Wenig erfolgversprechend ist dieses Vorgehen allerdings hinsichtlich der Frage der Unterscheidung von echten (legalen) und Scheinwerkverträgen – bei gleichzeitiger Untersuchung der Leiharbeit (wird im IAB-Betriebspanel gefragt) sind aber auch hier indirekte Rückschlüsse möglich. Auch wäre eine solche Erweiterung des Fragenkataloges des IAB-Betriebspanels mit einer gewissen Vorlaufzeit verbunden und könnte allenfalls mittelfristig zu Ergebnissen führen.

Zugang 4: Eigene empirische Erhebung (qualitativ und/oder quantitativ)

Um die Arbeitsbedingungen von Werkvertragsarbeitskräften und in den Fremdfirmen sowie die Dynamik der Bedeutung und der Beziehungen zwischen auslagernden Unternehmen und Fremdfirmen schlussendlich sinnvoll zu untersuchen, sind aber auf jeden Fall sowohl eigenständige als auch begleitende quantitative oder qualitative Studien sowie umfangreiche Quellenanalysen nötig.

Eine solche qualitative Untersuchung, die beispielsweise auf leitfadengestützten Interviews in Betrieben – mit Beschäftigten, Betriebsleitung und ggf. Betriebsräten – sowie auf ergän-

³⁵ Die Daten basieren auf den verpflichtenden Beschäftigtenmeldungen der Betriebe, die für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (inkl. Leiharbeitskräfte) und (seit 1999) auch für geringfügig Beschäftigte vorliegen. Selbständige, mithelfende Familienangehörige oder Beamte sind nicht in den Daten enthalten.

zenden Expertengesprächen im institutionellen Umfeld (Gewerkschaften, Arbeitsgebervertreter, Politik) basieren könnte, sollte sich insbesondere den konkreten Motiven und Vorgehensweisen der Betriebe, den Auswirkungen seitens der Beschäftigten und einem möglichen Handlungsbedarf und entsprechenden Möglichkeiten zuwenden. Eine besondere Chance einer solchen Untersuchung wären auch Erkenntnisse über die Beziehungen zwischen Auftraggeber und Werkvertragnehmer, um die Bedeutung und die Funktionsweise von Werkverträgen insgesamt besser zu verstehen und zu beurteilen.

Auch eine eigene standardisierte – nach Möglichkeit repräsentative – Befragung von Unternehmen und/oder Beschäftigten wäre ein sinnvoller Schritt, um zukünftig fundierte Aussagen zur Bedeutung, zu den Rahmenbedingungen und zu den Folgen des Einsatzes von Werkverträgen als Regelungsinstrument der Erwerbsarbeit bzw. der Geschäftsbeziehungen zwischen Unternehmen zu ermöglichen.³⁶ Eine Auswahl von Firmen könnte hier beispielsweise auf der Basis von Informationen aus der Beschäftigtenstatistik erfolgen, womit auch eine zielgerichtete Eingrenzung der Grundgesamtheit, beispielsweise auf bestimmte Branchen, möglich wäre.

Letztlich wäre eine Kombination aus Elementen der vier beschriebenen Zugangswege für eine faktenbasierte, umfassende und differenzierte Erweiterung der vorhandenen Wissensbasis zum Thema Werkverträge ein sehr vielversprechender Weg, um sich diesem zumindest hinsichtlich faktenbasierter Evidenz weitgehend unerforschten Thema erfolgversprechend zuzuwenden.

³⁶ Die hierbei von der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2011b) befürchteten hohen Bürokratiekosten für die Unternehmen sind in der Tat ein Argument, das dafür spricht, zunächst alle anderen Wege der Daten- und Informationsgewinnung auszuschöpfen.

6 Bibliographie

- Alewell, D., Bähring, K. & Thommes, K. (2007) Die Wirkungen des Outsourcings von Personalfunktionen, *Arbeit* 16 (4), 282-295
- Antoni, M. & Jahn, E. (2006) Arbeitnehmerüberlassung – Boomende Branche mit hoher Fluktuation, IAB Kurzbericht 14. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- ARD (2011) Skandalöse Arbeitsbedingungen im Lebensmittelhandel, Report Mainz, 20. September 2010 [Download am 20.08.2011 unter <http://www.swr.de/report/-/id=233454/nid=233454/did=6770830/1wctbs0/>]
- Baldwin, R. & Robert-Nicoud, F. (2010), Trade-in-goods and trade-in-tasks: An Integrating Framework, NBER Working Paper #15882, National Bureau of Economic Research (NBER), Washington D.C.
- Bayer, G. (2010) Siemens hebt Leiharbeit-Vereinbarung aus. IT-Berater kämpft vor Gericht um seinen Status im Elektronik-Konzern. *Nürnberger Nachrichten* vom 29.03.2010
- Behrend, B. (2001) Neues zum Scheinwerkvertrag: Die vermutete Arbeitsvermittlung im AÜG, *Betriebs-Berater* 56(51/52), 2641-2646.
- Bellmann, L. & Kühl, A. (2007) Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB-Betriebspanels (2007-990-3). Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.
- Bisson, F. & Schwab, R. (2005) Beschäftigung Scheinselbständiger, *Arbeit und Arbeitsrecht – Personal Profi* 60 (5), 276-280.
- Blanke, T. (2002) Handbuch Neue Beschäftigungsformen. Teilzeitarbeit, Telearbeit, Fremdfirmenpersonal, Franchiseverhältnisse. Nomos, Baden-Baden.
- Bognanni, M. (2011) Die neue Leiharbeit, *ZEIT online*, 29. August 2011 [Download am 30.09.2011 unter <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-08/lohndumping-leiharbeit>]
- Böhm, M. (2011) Immer mehr tariflose Arbeit, *AiBplus* 2011 (3), 6-7.
- Boockmann, B., Döhrn, R., Groneck, M. & Verbeek, H. (2010) Abschätzung des Ausmaßes der Schwarzarbeit. Eine Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. IAW und RWI, Tübingen und Essen.
- Brammsen, J. (2010) Der Arbeitnehmerbegriff. Versuch einer einheitlichen Neubestimmung, *Recht der Arbeit* 63 (5), 267-274.
- Brennpunkt (2011) Menschliches Grundrecht. *Brennpunkt-Magazin*, April 2011, S- 6-8
- Bromberg, T. (2007) Engineering-Dienstleistungen in der Automobilindustrie: Verbreitung, Kooperationsformen und arbeitspolitische Konsequenzen, Abschlussbericht. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.
- Bromberg, T. (2011) Engineering-Dienstleistung und Mitbestimmung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, Wiesbaden.
- Bundesagentur für Arbeit (2011) Zeitarbeit in Deutschland – aktuelle Entwicklungen. Bundesagentur für Arbeit, Nürnberg.
- Crimmann, A., Ziegler, K., Ellguth, P., Kohaut, S. & Lehmer, F. (2009) Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Nürnberg.
- Däubler, W. (2011) Regulierungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Werkverträgen, Expertise erstellt im Auftrag der Bundesfraktion Die Linke. Berlin.
- Deich, S. (2009) Was passt am besten? Arbeitnehmerüberlassung oder Werkvertrag? *Arbeit und Arbeitsrecht* 64 (7), 412-415.
- Deutsche Brauwirtschaft (2008) Ergebnisse einer Befragung zum Thema „Leiharbeit und Werkvertrag – in der Einschätzung von Betriebsräten aus 40 Brauereien“, Betriebsräte-tagung Deutsche Brauwirtschaft, Bildungszentrum Oberjosbach, Präsentation.
- Deutscher Bundestag (2011a) Kleine Anfrage der Abgeordneten Birkwald, M., Dreibus, W., Dittrich H., Ernst, K., Golze, D., Kipping K., Krellmann, J., Möhring, C., Möller, K., Ploetz,

- Y., Remmers, I., Wunderlich, J. & Zimmermann, S.: Werkverträge als Instrument zum Lohndumping. Drucksache 17/6605. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011b) Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jutta Krellmann, Diana Golze, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE (Drucksache 17/6605). Drucksache 17/6714. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011c) Antrag der Abgeordneten Birkwald, M., Dreibus, W., Dittrich H., Ernst, K., Golze, D., Kipping K., Krellmann, J., Möhring, C., Möller, K., Ploetz, Y., Remmers, I., Wunderlich, J. & Zimmermann, S. und der Fraktion DIE LINKE. Missbrauch von Werkverträgen verhindern – Lohndumping eindämmen. Drucksache 17/7220. Deutscher Bundestag, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011d) Antrag der Abgeordneten Müller-Gemmeke, B., Strengmann-Kuhn, W., Kurth, M., Pothmer, B., Hinz, P., Kilic, M., Kindler, S-C., Klein-Schmeink, M., Lazar, M., Lindner, T., Scharfenberg, E., Ströbele, H.-C. & Terpe, H. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Leiharbeit und Werkverträge abgrenzen – Kontrollen verstärken. Drucksache 17/7482. Deutscher Bundestag, Berlin.
- DGB (2011a) Werkverträge – Einfallstor für schlechte Arbeit, DGB Einblick 2011 (4), 5.
- DGB (2011b) Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Gesetzentwurf der Bundesregierung. Gesetz zur Verhinderung von Missbrauch der Arbeitnehmerüberlassung. Berlin.
- Die Linke (2011) Werkverträge gleich Leiharbeit hoch zwei. Berlin, Hearing im Deutschen Bundestag. Programm. Berlin.
- Dörre, K., Holst, H. & Nachtwey, O. (2009) Prekarität im Wertschöpfungssystem Automobil. Eine Expertise. Friedrich-Schiller-Universität, Jena.
- Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG, 2007) Leiharbeiter/Werkvertragsarbeiter. Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte. Präsentation. Hamburg.
- Greiner, S. (2005) Freie Mitarbeit, in Preis, U. (Hrsg.) Innovative Arbeitsformen. Flexibilisierung von Arbeitszeit, Arbeitsentgelt und Arbeitsorganisation, S. 707-758. Verlag Dr. Otto Schmid, Köln.
- Grömling, M. (2010) Makroökonomische Daten zur Messung von Outsourcing. AstA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 4 (2), 185-199.
- Grossman, G. M. & Rossi-Hansberg, E. (2008) Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring, American Economic Review 98(5), 1978-1997.
- Hamann, W. (2003) Werkvertrag oder Arbeitnehmerüberlassung?, Arbeit und Arbeitsrecht 58 (4), 20-25.
- Hamann, W. (2010) Leiharbeiter statt eigene Arbeitnehmer. Zulässigkeit und Grenzen einer Personalaustauschstrategie, Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 27, 1211-1218.
- Hohendanner, C. (2010) Befristete Arbeitsverträge zwischen Auf- und Abschwung. Unsichere Zeiten, unsichere Verträge? IAB-Kurzbericht 14/2010. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Holst, H., Nachtwey, O. & Dörre, K. (2009) Funktionswandel von Leiharbeit. Neue Nutzungsstrategien und ihre arbeits- und mitbestimmungspolitischen Folgen (=OBS-Arbeitsheft 61). Otto Brenner-Stiftung, Frankfurt am Main.
- Iwanowski, C. (2011) Verkappte Leiharbeit, AiBplus(3), 8.
- Iwanowski, C. (2011) Viel Arbeit am Rand. Werkverträge und Outsourcing: Arbeitshilfe für Betriebsräte. IG Metall, Frankfurt am Main.
- Kamanabrou, S., Kallos, C. & Klingebiel, P. (2008) Flexibler Personaleinsatz durch Zeitarbeit, Dienst- und Werkverträge, Iurratio 1 (1), 4 ff.

- Keller, B. & Seifert, H. (2007) Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität. In: Keller, B. & Seifert, H. (Hrsg.) Atypische Beschäftigungsverhältnisse – Flexibilisierung und soziale Risiken, S. 235-240. Edition sigma, Berlin.
- Keller, B., Seifert, H., Schulz, S. & Zimmer, B. (2011) Atypische Beschäftigung und soziale Risiken: Entwicklung, Strukturen, Regulierung. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kelleter, K. (2009) Selbständige in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus, Wirtschaft und Statistik 2009 (12) 1204-1217.
- Koch, A., Rosemann, M & Späth, Jochen (2011) Soloselbständige in Deutschland. Strukturen, Entwicklung und soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Krüger, M. & Dautel, M. (1983) Illegaler Arbeitskräfteverleih über Scheinwerkverträge. IG Metall, Frankfurt am Main.
- Lanz, R., Miroudot, S. & Nordås, H. (2011), Trade in Tasks, OECD Trade Policy Working Papers, 117. Paris.
- Ludwig, T. & Tholen, J. (2007) Beschäftigung, Auftragslage und Perspektiven im deutschen Schiffbau. Ergebnisse der 16. Betriebsrätebefragung im September 2007, Präsentation.
- Nienhüser, W. & Baumhus, W. (2002) „Fremd im Betrieb“: Der Einsatz von Fremdfirmenpersonal als Arbeitskräftestrategie. In Martin, A. & Nienhüser, W. (Hrsg.) Neue Formen der Beschäftigung – neue Personalpolitik?, S. 61-120. Rainer Hampp Verlag, München und Mering.
- Nienhüser, W. & Bonnes, M. (2009) Regulierung von Leiharbeit und Werkverträgen. Ergebnisse einer Betriebsrats-Befragung in Stahlunternehmen. Ergebnisbericht 07, Werkstatt für Organisations- und Personalforschung e.V., Berlin.
- Nökel, F. (2001) Vom Normalarbeitsverhältnis zum Arbeitskraftunternehmer – Telearbeit im Kontext sich wandelnder Arbeitsformen, Dissertation. Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg i. Br.
- Oberthür, N. (2011) Industriedienstleistung und Zeitarbeit – Abgrenzung und Umstellung. In: 3. ZAAR-Tagung „Freie Industriedienstleistung als Alternative zur regulierten Zeitarbeit“, 9. September 2011, S. 7-17.
- Öchsner, T. (2011) Gewerkschaften geißeln Werkverträge als Lohndrückerei. Süddeutsche Zeitung vom 27.11.2011.
- Otte, P. (2010) Schlupfloch Leiharbeit. Stuttgarter Nachrichten vom 30.03.2010.
- Rebhahn, R. (2009) Arbeitnehmerähnliche Personen – Rechtsvergleich und Regelungsperspektive, Recht der Arbeit 62 (4), 236-253.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008) Normalarbeitsverhältnisse und atypische Beschäftigung in Deutschland. In ders.: Die Finanzkrise meistern, Wachstumskräfte stärken, Jahresgutachten 2008/09, S. 421-451. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Schäfer, H. (2010) Sprungbrett oder Sackgasse? Entwicklung und Strukturen von flexiblen Erwerbsformen in Deutschland, IW-Trends 2010 (1), 47-63.
- Schmid, G. & Protsch, P. (2009) Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa, Discussion Paper SP I, 2009-055. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.
- Schönberger, K. (2007) Widerständigkeit der Biografie. Zu den Grenzen der Entgrenzung neuer Konzepte alltäglicher Lebensführung im Übergang vom fordistischen zum postfordistischen Arbeitsparadigma. In: Seifert, M., Götz, I. & Huber, B. (Hrsg.) Flexible Biografien? Horizonte und Brüche im Arbeitsleben der Gegenwart, S. 63-97. Campus, Frankfurt am Main
- Schüren, P. (1999) Abgrenzung und Identifikation von (Schein-)Werkverträgen. In: Klebe, T., Wedde, P. & Wolmerath, M. (Hrsg.) Recht und soziale Arbeitswelt, in: FS für Wolfgang Däubler zum 60. Geburtstag, S. 90-99. Bund-Verlag, Frankfurt am Main.

- Siebenhüter, S. & Meyer, T. (2011) Elektromobilität und Flexibilisierung: Industrielle Wandlungsprozesse am Beispiel der Automobilregion Ingolstadt, *Industrielle Beziehungen* 18 (3), 190-204.
- Spermann, A. (2011) Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland. Randstad Discussion Paper #1, Eschborn. April.
- Spitz-Öner, A. (2006), Technical change, job tasks, and rising educational demands: Looking outside the wage structure, *Journal of Labor Economics* 24(2), 235-270.
- Statistisches Bundesamt (2010a) Kostenstrukturerhebung im Verarbeitenden Gewerbe, im Bergbau sowie in der Gewinnung von Steinen und Erden, Qualitätsbericht. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010b) Strukturerhebung im Dienstleistungsbereich 2008, Qualitätsbericht. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Stern (2011) Unter Lohndrücken, *Stern* 35, 102-105.
- Süß, S., Becker, J. & Sayah, S. (2010) Freelancer in der IT-Branche und in der Medienbranche: Begriffliche Grundlagen, Forschungsstand und Forschungsbedarf, Heinrich-Heine Universität Düsseldorf, Düsseldorf.
- Trittin, W. (2007) Arbeitsvertrag im Wandel: Das Arbeitsergebnis ersetzt die Arbeitszeit. In: Kastner, M. (Hrsg.) *Neue Selbständigkeit in Organisationen*, S. 139-160. Rainer Hampp Verlag, München, Mering.
- Ulber, J. (1991) Leiharbeit und Werkvertrag. DGB-Bundesvorstand, Berlin.
- Völpel, E. (2011) Die Krankheit Werkvertrag, *Die Tageszeitung* vom 19. August 2011.
- Voß, G. G. & Pongratz, H. J. (1998) Der Arbeitskraftunternehmer, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 50 (1), 131-158.
- Wagner, J., Ulber, J. & Hinrichs, W. (1992) *Moderner Sklavenhandel*. IG Metall Vorstand, Frankfurt am Main.
- Walwei, U. (1996) Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (2), 219-227.
- WDR (2011) Schlupfloch Werkvertrag hilft beim Lohndumping, WDR online, 11. März 2011 [Download am 29.08.2011 unter <http://www.wdr.de/mediathek/html/regional/2011/03/11/lokalzeit-dortmund-billigarbeiter.xml>]
- Weinkopf, C. & Vanselow, A. (2008) (Fehl-) Entwicklungen in der Zeitarbeit?, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Wilcken, S. (2008), *Mitarbeiter ohne Festanstellung – Freie Mitarbeit, Zeitarbeit, Werkvertrag, Praktikum*. Haufe Praxisratgeber. Haufe Verlag, München.
- Wingerter, C. (2009) Der Wandel der Erwerbsformen und seine Bedeutung für die Einkommenssituation Erwerbstätiger, *Wirtschaft und Statistik* 2009 (11), 1080-1098.
- Zänker, L. (2006) Der Funktionswandel des Werkvertrags. Der Werkvertrag als Regelungsgefüge für Arbeit (=Studien zum Zivilrecht, 8). Nomos, Baden-Baden.
- Zentrum für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsrecht – ZAAR (Hrsg., 2011) 3. ZAAR-Tagung: „Freie Industriedienstleistung als Alternative zur regulierten Zeitarbeit“, Düsseldorf. Veranstaltungsinformation.