Hans Böckler Stiftung
Mitbestimmung · Forschung · Stipendien

WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

Nummer 012, April 2016

Werkverträge entlang der Wertschöpfungskette

Zwischen unproblematischer Normalität und problematischer Instrumentalisierung

Tim Obermeier und Stefan Sell

FORSCHUNGS-
FÖRDERUNG

Tim Obermeier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung (ISAM) der Hochschule Koblenz.

Stefan Sell ist Direktor des Instituts für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung (ISAM) und Professor für Volkswirtschaftslehre, Sozialpolitik und Sozialwissenschaften am Campus Remagen der Hochschule Koblenz.

© Copyright 2016 by Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf
www.boeckler.de

Alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Inhalt

Werkverträge in der Arbeitswelt 4

Outsourcing und Fremdpersonaleinsatz: Theoretische Ansätze 8

Fragestellung 13

Methodisches Vorgehen 16

Unproblematische Normalität und problematische Instrumentalisierung 20

- Vielfalt der Werkvertragskonstruktionen 20
- Wann ist ein Werkvertrag problematisch? 23
- Macht und Ohnmacht der Werkvertragsunternehmen 26
- Arbeitsbedingungen in der betrieblichen Realität 29
- Werkvertrag als personalpolitisches Flexibilisierungsinstrument 31
- Mitbestimmung und Betriebsrat 34
- Ausbildungsverhalten und Qualifizierung 37
- Innovationsmanagement und Know-how-Verlust 39

Fazit 42

Literatur. 45

Werkverträge in der Arbeitswelt

Werkverträge spielen in den arbeitsmarktpolitischen Debatten seit einiger Zeit eine bedeutende Rolle. Angefangen mit Berichten über Werkvertragskonstruktionen in der Fleischindustrie, die über Lohndumpingstrategien und die Ausbeutung vorwiegend osteuropäischer Arbeitskräfte berichten, über den Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten in der Automobilproduktion und über Werkvertragskonstruktionen in hochqualifizierten IT-Dienstleistungen, sind die Debatten mittlerweile in den Kernbereich der deutschen Wirtschaft vorgedrungen.

Insbesondere in der Metall- und Elektroindustrie ist in den letzten Jahren die Sensibilität für Fragen der Fremdvergabe durch Werkverträge sowie den Einsatz von Fremdpersonal auf die Betriebsgelände und den damit zusammenhängenden Folgen gestiegen. Gerade die Gewerkschaften, und hier vor allem die IG Metall, haben das Thema auf die politische Agenda gesetzt. Grund dafür waren die gehäuften Berichte über Niedriglohnkonstruktionen mit Werkverträgen und eine schleichende Erosion des gewachsenen Tarifgefüges.

Werkverträge sind im Bürgerlichen Gesetzbuch definiert (§§ 631 ff.). Bei einem Werkvertrag verpflichtet sich der Auftragnehmer ein bestimmtes Werk gegen Zahlung durch die Auftraggeber herzustellen. Das Arbeitsergebnis des Auftragnehmers wird vom Auftraggeber nach dem Ergebnis beurteilt. Der Aufwand der geleisteten Arbeit wird nicht explizit vergütet, sondern findet Berücksichtigung bei der Kalkulation des Auftragnehmers. Werkverträge können von natürlichen Personen (Werkvertragsnehmern) und von juristischen Personen (Unternehmen) geschlossen werden. Ein Werkvertrag dient also der Auslagerung eines Teils der Tätigkeiten eines Unternehmens an eine Person oder an einen anderen Betrieb. Unternehmen können durch die Vergabe von Werkverträgen Effizienz- und Flexibilisierungsvorteile erzielen, indem sie spezielle Leistungen von Dritten einkaufen und für diese Tätigkeiten nicht dauerhaft Personal einstellen müssen. Zwar waren Werkverträge schon immer Bestandteil einer arbeitsteiligen Wirtschaft, jedoch sind bestimmte Erscheinungsformen neu (Überblick bei Manske/Scheffelmeier 2015) und machen eine Neubewertung des Ein-

satzes notwendig. Zum einen greifen Werkverträge immer stärker in die Kernbereiche der industriellen Produktion ein (Siebenhüter 2014) und führen dort zu einer tarifpolitischen Fragmentierung. Zum anderen ist die Erbringung von Werkleistungen durch einen Subunternehmer mit seinen eigenen Leuten auf fremden Betriebsgelände eine neue Erscheinung (Schüren 2013, S. 176), sodass von Onsite-Werkverträgen gesprochen wird. Industrienahe Werkverträge sind ein Ausdruck grundlegender Wandlungen der Organisation betrieblicher Wertschöpfungsprozesse, zu denen es in den letzten Jahrzehnten gekommen ist (Krause 2014, S. 353). Krause (ebd.) spricht von einer tektonischen Verschiebung.

Die bisherige wissenschaftliche Forschung hat sich aus unterschiedlicher Perspektive mit diesem Phänomen auseinandergesetzt.

- Die rechtswissenschaftliche Forschung fokussierte sich auf die Abgrenzung von Werkverträgen und Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) und nutzte dafür die Kriterien des Bundesarbeitsgerichts (BAG) und entwickelte diese weiter. Mittlerweile liegt eine gefestigte Rechtsprechung des BAG vor. Die Rechtsprechung hat mehr als 20 Einzelkriterien entwickelt, die in Haupt- und Hilfskriterien unterteilt wurden (Schüren 2010). Anhand von verschiedenen Fallbeispielen hat sich die rechtswissenschaftliche Forschung mit diesen feinziselierten Kriterien auseinandergesetzt, die zum Teil Eingang in den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2015) zur Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung und der Werkverträge gefunden haben.
- Die (arbeits-)soziologische Forschung stellte vor allem Fragen der Mitbestimmung und der industriellen Bürgerrechte (Brinkmann/Nachtwey 2014; Brinkmann/Nachtwey 2013) sowie der betrieblichen Arbeitsorganisation (Siebenhüter 2014) in den Mittelpunkt und beschäftigt sich mit Fragen von Vergütungsdifferenzen zwischen Beschäftigten mit ähnlichen Arbeitsaufgaben aber unterschiedlichen Vertragsstatus (Helfen/Nicklich 2013).
- Die betriebswirtschaftliche Forschung zum Thema Werkverträge und Einsatz von Fremdpersonal stand im Zusammenhang mit der Architektur von Produktionssystemen (Sydow 2009) und der Veränderung von Wertschöpfungsprozessen.

Neben den Detailfragen aus unterschiedlichen Forschungszweigen ist zudem immer wieder versucht worden, die quantitative Bedeutung für die Wirtschaft und die Anzahl der Werkvertragsarbeitnehmer zu erfassen. Also der Frage nachzugehen, wie viele Menschen in Deutschland auf Basis eines Werkvertrags beschäftigt sind. Die konkrete Anzahl lässt sich bisher

nicht ermitteln. Anders als für die Arbeitnehmerüberlassung, existiert kein zentrales Register zur Erfassung von Werkverträgen und die Datenlage ist nicht differenziert genug, um Personen abzugrenzen, die über einen Werkvertrag beschäftigt sind. Bisherige Angaben zur Verbreitung von Werkerträgen in der Arbeitswelt beruhen auf einer Reihe von journalistischen Veröffentlichungen (Bognanni/Pennekamp 2011; Koch 2012; SWR 2013, Dettmer et al. 2013), der gewerkschaftlichen Praxis (IG Metall Nordrhein Westfalen 2013; Siebenhüter 2013) oder auf Schätzungen (Hohendanner 2012). In einer Machbarkeitsstudie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) prüfen Bonin und Zierahn (2013) verschiedene Möglichkeiten, die Datenlage zur Erfassung der Nutzung von Werkverträgen zu verbessern. Die Studie sieht eine quantitative Erfassung der Verbreitung von Werkverträgen mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Eine quantitative Beschreibung der Problemlage steht aufgrund vielfältiger methodischer Probleme also weiterhin aus und auch mittelfristig wird sich die Datenlage nicht in Richtung einer systematischen Berichterstattung weiterentwickeln.

Zuletzt hat eine Studie des Instituts für Arbeit und Qualifikation (IAQ) den quantitativen Einsatz exemplarisch in zwei ausgewählten Branchen, auf Basis einer statistisch repräsentativen Umfrage, erfasst (Hertwig/Kirsch/Wirth 2015). Sie kommen, auf Basis einer telefonischen Befragung von 1.082 Betrieben, wobei Geschäftsführung oder verantwortliche Mitarbeiter aus den Bereichen Personal oder Einkauf interviewt wurden, zu dem Ergebnis, dass 8,2 Prozent der befragten Betriebe aus dem verarbeitenden Gewerbe und 3,1 Prozent der Betriebe aus dem Einzelhandel Werkverträge nutzen (ebd.: 40). Größere Unternehmen greifen dabei stärker auf Werkverträge zurück als kleinere Unternehmen. Bei Betrieben aus dem verarbeitenden Gewerbe mit über 500 Mitarbeitern sind es 44,5 Prozent der Betriebe, die Werkverträge nutzen. Die Studie war eine Bestandsaufnahme im Zeitraum von 2013 bis 2014.

Umfragen aus der betrieblichen Praxis und bei Betriebsräten (DGB 2011; IG Metall 2015, NGG 2013, Bellmann/Ellguth/Evers 2015) bestätigen einen Trend zu verstärkter Nutzung und zur großen Bedeutung von Fremdbeschäftigung und Werkverträgen. Die Studie von Hertwig et al. (2015) fragte zusätzlich nach Motiven der Nutzung von Werkverträgen und kommt zu dem Ergebnis, dass die Vergabe von Werkverträgen vor allem genutzt wird, um die Flexibilität zu steigern und sich auf die Kernkompetenzen zu konzentrieren. Weitere Motive stehen im Zusammenhang mit Kosten und die Unternehmen nutzen Werkverträge, um personelle Risiken zu vermeiden und Personalkosten zu senken (ebd.).

Insgesamt zeigt sich, dass Werkverträge aus einer arbeitsteiligen Wirtschaft nicht mehr wegzudenken sind. Sie gehören in vielen Betrieben, neben Leiharbeit oder Teilzeit- und Befristungsregelungen, mittlerweile zu den Instrumenten, um den Personaleinsatz zu flexibilisieren. Während man in vielen Betrieben einen routinierten Umgang mit dem Thema Leiharbeit und den weiteren Flexibilisierungsinstrumenten gefunden hat, ist der Einsatz von Werkvertragsarbeitnehmern vielfach noch ein Experimentierfeld und ist mit einer Reihe von Problemen und Rechtsunsicherheiten verbunden.

Outsourcing und Fremdpersonaleinsatz: Theoretische Ansätze

Unternehmen sehen sich regelmäßig mit der Frage konfrontiert, wie sie ihre Arbeitsnachfrage befriedigen können und stehen vor der personalökonomischen Entscheidung, ob sie auf die Eigenfertigung setzen sollen oder der Fremdbezug vorteilhafter ist. Dabei müssen sie entscheiden, welche Ressourcen im Unternehmen verbleiben und welche ausgelagert werden. Auf diese Weise entsteht häufig eine differenzierte Netzwerkkonstellation aus Unternehmenskunden, Zulieferern und Endkunden, welche es auf betrieblicher Ebene zu gestalten gilt. Die Forschung hat darauf hingewiesen, dass sich der Zusammenhang zwischen Organisation und Arbeit immer weiter auflöst.

Die Erklärung einer Arbeitskräftestrategie, die (extensiv) auf Fremdpersonal zurückgreift, ist eine zentrale Fragestellung der personalökonomischen Theorie. Der Fremdbezug kann sich in dem Rückgriff auf Fremdpersonal über Werkerträge manifestieren, es bestehen jedoch zusätzlich weitere Instrumente wie Leiharbeit, um die Produktion mit fremdem Personal durchzuführen. Warum Unternehmen auf Fremdpersonal zurückgreifen, lässt sich mit verschiedenen theoretischen Ansätzen erfassen, wobei an dieser Stelle nur ein Ausschnitt der umfangreichen theoretischen Auseinandersetzung diskutiert wird.

Bei der *Kostenvergleichsrechnung* steht die Frage im Mittelpunkt, ob die Produktion mit dem Rückgriff auf Fremdpersonal günstiger zu erledigen ist, als die Produktion mit eigenem Personal. Häufig wird von der kostensenkenden Wirkung einer Fremdbezugsmaßnahme ausgegangen. Reduziert werden können vor allem Personalkosten über die Einsparung von Lohn- kosten. Die fortschreitende Globalisierung führt zu wachsendem Wettbewerbsdruck durch das Vordrängen internationaler Billiganbieter, so dass Kostenvorteile zunehmend in effizienterer, arbeitsteiliger Produktion gesehen werden. Im Rahmen der Kostenvergleichsrechnung wird versucht, die anfallenden Lohnkosten zu quantifizieren und anschließend auf Basis eines Vergleichs abzuwägen, ob die Produktion günstiger mit Fremd- oder Ei-

genpersonal durchgeführt werden kann. Kostenvorteile können sich zum Beispiel durch niedrige Personalkosten der Fremdunternehmen, Spezialisierungsvorteile und die Einsparung von Qualifizierungskosten ergeben. Tarifwechsel, „günstigere“ tarifvertragliche Regelung der Fremdunternehmen oder eine fehlende Tarifbindung können ausschlaggebend für die Kostenvorteile des Fremdbezugs sein. Über Spezialisierungs- und Größeneffekte können Fremdunternehmen „economies of scale“ geltend machen und diese an ihre Kunden weitergeben (Alewell et al. 2005, S. 4). Die umfassende Quantifizierung der Kosten einer Fremdbezugsmaßnahmen ist jedoch schwierig, vor allem wenn es um mittel- bis langfristige Kosten geht. Im Kontext der betriebswirtschaftlichen Erfassung von Kosten sind Werkverträge in diesem Rationalitätskontext attraktiv, da sie flexibel als Sachkosten bilanzierbar sind und ihr Einsatz zur Umsatzsteigerung ohne Erhöhung der Beschäftigtenzahl beiträgt (Siebenhüter 2014, S. 309).

Die Lohnkostenvorteile durch die Fremdvergabe über Leiharbeit sind umfassend beschrieben worden und es liegt eine Reihe an empirischer Evidenz vor. Die Löhne in der Leiharbeit liegen immer noch deutlich unter den Löhnen der sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten (Bundesagentur für Arbeit 2015, S. 22), wodurch die Leiharbeit erheblich Kostenvorteile generiert. Die Re-Regulierung der Leiharbeit und die Branchenzuschläge in der Metall- und Elektroindustrie haben die personalökomische Attraktivität zuletzt deutlich abgemildert (Sell 2013). Dass Outsourcing mit Einkommenseinbußen für die Arbeitnehmer einhergeht, zeigt eine Studie von Goldschmidt/Schmieder (2015). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Löhne ganzer Gruppen von Arbeitnehmern nach der Auslagerung deutlich fallen und nach zehn Jahren etwa zehn bis zwölf Prozent niedriger liegen als die von vergleichbaren Arbeitern, die nicht ausgelagert wurden. Die Verluste sind am höchsten für Reinigungspersonal und Leiharbeiter. Auch bei positiven ökonomischen Effekte können negative Nettoeffekte bestehen bleiben, weil nicht allen Kosten direkt ersichtlich oder quantifizierbar sind. Daher beschäftigt sich ein weiterer Ansatz mit den Kosten, die sich nicht direkt aus den Lohnkostendifferentialen ergeben, sondern indirekt durch den Fremdbezug entstehen.

Die *Transaktionskostentheorie* ist einer der zentralen und wesentlich umfangreicheren Ansätze zur Analyse von Eigenfertigungs- oder Fremdbezugsentscheidungen (Alewell et al. 2005, S. 2). Unternehmen müssen sich zu Beginn einer Fremdbezugsentscheidung zunächst die Frage stellen, ob das Gut überhaupt marktfähig ist. Die optimale Koordination einer Transaktion hängt von der Frage ab, ob eine zu erbringende Leistung kostengünstiger im eigenen Unternehmen (Hierarchie) oder extern durch einen Dienst-

leister oder Zulieferer (Markt) erbracht werden kann (Coase 1937). Die Transaktionskostentheorie verweist auf die zusätzlichen und häufig versteckten Kosten („hidden costs“), die durch „Reibungen“ bei der Fremdvergabe entstehen. Zu den Transaktionskosten zählen vor allem Kosten der Beschaffung von Arbeitskräften und des Abschlusses von Verträgen, wie Verhandlungs- und Entscheidungskosten (ex-ante-Kosten), zudem Ausgaben für die Überwachung der Vertragseinhaltung (ex-post-Kosten), aber auch Kosten in Form von Konflikten mit Arbeitnehmern und ihren Interessenvertretern, z.B. bei der Auflösung von Arbeitsverträgen (Nienhüser/Baumhaus 2002, S. 84). Die Vermeidung von Mitbestimmungskosten kann für Unternehmen ein wichtiger Grund sein, auf Fremdpersonal zurückzugreifen (ebd., S. 85). Durch Fremdpersonal können zudem Sozialplankosten einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses gesenkt werden. Bei der Abwicklung der Entscheidung Fremdpersonal einzusetzen versuchen die Unternehmen Transaktionskosten möglichst zu senken oder zu vermeiden. Dabei müssen die Unternehmen berücksichtigen, dass die Transaktionskosten umso höher liegen, je höher die Spezifität des Gutes ist und je seltener sie den Austausch realisieren. Hierbei spielen vor allem Unsicherheiten, wie das Verhalten der Vertragspartner oder der konkret benötigte Bedarf an Arbeitskräften, eine entscheidende Rolle. Die exakte Messung und Quantifizierung real existierender Transaktionskosten ist oftmals schwierig und vielfach unmöglich (Welge/Al-Laham 2012, S. 61).

Aus der Transaktionskostentheorie werden für das *strategische Management* bestimmte Konsequenzen abgeleitet. Dabei geht es für Unternehmen darum, ihre Kernkompetenzen zu identifizieren und Leistungen mit bestimmten Merkmalen, nämlich auf strategischen Ressourcen oder Kernkompetenzen basierende oder auf hohe Anteile impliziten Wissens rekurrierende, selbst zu erstellen und nicht von externen Dienstleistern einzukaufen, weil entweder Wettbewerbsvorteile verloren gehen oder aber zu hohe Kosten, wie direkte Fremdbezugskosten, Transaktionskosten oder Wissenstransferkosten, entstehen (Alewell et al. 2005, S. 20), die im Rahmen einer reinen Kostenvergleichsrechnung, die nur auf die Lohnkostenvorteile rekurriert, nicht ersichtlich sind. Diese Leistungen fungieren als strategische Ressource der Unternehmen. Durch den Fremdbezug von Leistungen mit hoher Spezifität können bilaterale Abhängigkeiten entstehen, die Gewinnaufschläge der Fremdunternehmen zur Folge haben und Unternehmen bestimmte Kompetenzbereiche schrittweise verlieren, bis ohne die Werkvertragsunternehmen der Produktionsprozess nicht mehr aufrechterhalten werden kann. Bei Leistungen mittlerer Spezifität wird dagegen auf die Vorteile der netzwerkförmigen Kooperation verwiesen. Bei

weniger komplexen Leistungen mit niedriger Spezifität wird aus der Sicht des strategischen Managements favorisiert, die Leistungen über den Markt zu beschaffen (z.B. Fremdvergabe).

Weitere Ansätze, die neben dem direkten Vergleich der Lohnkosten von internen und externen Arbeitskräftegruppen im Unternehmen sowie der Transaktionskostentheorie, die strategische Wahl der Unternehmen zur Fremdvergabe beeinflussen können, sind die *Disziplinierung und permanente Bedrohung der Stammbelegschaft* durch die Anwesenheit von Fremdpersonal, dessen Arbeitsbedingungen sich deutlich von der Stammbelegschaft unterscheiden, sodass dies die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber nachhaltig stören kann. Aus unternehmerischer Perspektive kann es funktional sein, die Belegschaft in unterschiedliche Segmente, in eine Stamm- und Randbelegschaft, zu zergliedern, um zum Beispiel Flexibilitätsvorteile zu erzielen. Der Rückgriff auf Fremdpersonal bietet den Unternehmen ein enormes numerisches und funktionales Flexibilitätspotenzial (Nienhüser/Baumhus 2002, S. 89). Einer Stammbelegschaft mit spezifischen Humankapital und guten Arbeitsbedingungen wird ergänzt durch eine Randbelegschaft, bestehenden aus Leiharbeitern und Werkvertragsbeschäftigten mit leicht substituierbaren oder hochspezialisierten Wissen und schlechteren Arbeitsbedingungen. Weiterhin können *kulturelle Muster* eine Rolle spielen, wenn Unternehmen Taktiken und Strategien verfolgen, die als legitim gelten und von vielen Akteuren geteilt und praktiziert werden, dann können sie diesen Mustern, wie der extensive Einsatz von Fremdpersonal in bestimmten Bereichen, folgen.

Der Einsatz von Fremdpersonal ist über verschiedene Konstellationen möglich und wird in Deutschland in hohem Maße genutzt. Für den Bereich der Arbeitnehmerüberlassung findet sich eine Reihe empirischer Evidenz zu den unterschiedlichen Motiven und der quantitativen Bedeutung. Der Einsatz von Werkverträgen findet langsam Eingang in die Forschung und erlebt in den letzten Jahren einen Aufschwung, der sich zum Teil aus der medialen Berichterstattung über den missbräuchlichen Einsatz ableiten lässt. Mediale Debatten konzentrieren sich auf Kostenvorteile durch Lohndumpingstrategien, doch hinter dem Einsatz von Werkverträgen verbergen sich wahrscheinlich weitere Motive, die bisher kaum Gegenstand der Debatten sind. Diese Frage hängt auch mit den Einsatzlogiken der Werkverträge zusammen. Der unerklärte Rest der strategischen Nutzung von Werkverträgen bleibt weiterhin groß und bedarf weiterer Untersuchungen.

Auch wenn es aus der transaktionskostentheoretischen Perspektive in vielen Fällen zunächst nur wenig Argumente für bestimmte Formen der Fremdvergabe über Werkverträge gibt, breitete sich das Outsourcing trotz-

dem weiter aus und es wird vermutete und erste Berichten deuten darauf-hin, dass zunehmenden ein einsickern in Kernbereichen der Unternehmen erfolgt. Wir finden daher eine Verzerrung zwischen den Handlungsempfeh-lungen der deskriptiven Strategieforschung des strategischen Manage-ments zu Umgang mit Fremdvergabe und der Strategie der Unternehmen, die im Rahmen des vorliegenden Berichts ansatzweise beleuchtet werden soll, wobei ein Schwerpunkt auf der Frage nach der Berücksichtigung von Transaktionskosten liegt.

Fragestellung

Auch wenn der Einsatz von Fremdpersonal mit dem Instrument „Werkvertrag“ ein seit Jahren erprobtes, vielfach bewährtes und häufig sinnvolles Mittel für den Personaleinsatz ist, wird in der Praxis in den letzten Jahren immer wieder von Problemen berichtet. Die Diskussion darüber ist jedoch nicht neu, sondern über den Einsatz von Werkverträgen diskutierte man bereits in den 80er und 90er Jahren sehr intensiv. Vor allem in der Bauwirtschaft, die aufgrund des Verbots der Arbeitnehmerüberlassung in der Baubranche gemäß § 1b Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) nicht auf dieses Flexibilisierungsinstrument zurückgreifen kann, war die Vergabe von Werkverträgen an Subunternehmen (aus dem EU- Ausland) eine Möglichkeit, um eine „Billiglohn“-Strategie zu verfolgen (Nienhüser 1999) bzw. um spezialisierte Tätigkeiten einzukaufen, die das Bauunternehmen nicht selbst beherrschte oder die nur so selten bzw. in so geringem Umfang anfielen, dass sich das ständige Vorhalten eigener Fachkräfte für diese Arbeiten nicht rentierte (Schmidt-Hullmann 2012). Die Bauwirtschaft ist daher als prototypische Branche für den Einsatz von Fremdpersonal beschrieben worden (Nienhüser 1999), wobei sich, aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Flexibilisierungsschritte der letzten Jahren, weitere Branche zu extensiven Nutzern von Fremdpersonal entwickelt haben.

Bereits früh spielten Werkverträge eine Rolle im Kontext der Regulierung der Arbeitsbeziehungen, wobei vermutet wurde, dass Leiharbeitsunternehmen bei strengerer Regulierung zunehmend auf die Geschäftstätigkeit mit Werkverträgen ausweichen (Bahl, 1979, S. 445), was aufgrund der politischen Re-Regulierung der Leiharbeit in den letzten Jahren wieder an Aktualität gewann (Sell 2013). Die Diskussion über die Nutzung von Werkverträgen hat einen neuen Schwerpunkt erhalten und es ist ein Wandel in der Wahrnehmung der Akteure festzustellen, was sich in zunehmenden Publikationen von Stellungnahmen, Empfehlungen und Praxisberichten niederschlägt. Dabei fehlt bisher eine konkrete und umfassende Beschreibung dessen, was das wirklich Neue an der Debatte über den Einsatz von Werkverträgen ist. Klein-Schneider/Beutler (2013, S. 144) charakterisieren

als das spezifische Neue der Werkverträge in der aktuellen Diskussion, was sie von den klassischen Werkverträgen unterscheidet, dass

1. sie auf Dauer und nicht nur gelegentlich geschlossen werden,
2. Werke zugekauft werden, die bis bisher zum Kernbereich der eigenen Produktion gehörten und
3. Leistungen von dem beauftragten Fremdunternehmen auf dem Betriebsgelände und an den Arbeitsplätzen und Maschinen des beauftragenden Unternehmens erstellt werden.

Diese Entwicklung gewinnt an wirtschaftspolitischer Brisanz und ordnet die Arbeitsbeziehungen neu. Sie kulminiert in bestimmten regionalen Bezirken, wird dort sichtbar und führt zu einer Neukonfiguration regionaler Wertschöpfungsketten, worunter alle Stufen des betrieblichen Produktionsprozesses einschließlich vor- und nachgelagerter Tätigkeit gemeint sind, deren regionalökonomische stabilisierende oder destabilisierende Funktion zu untersuchen ist. Vielleicht ist das Phänomen „Werkverträge“ jedoch nur eine Chiffre, die für eine grundlegende Entwicklung in der deutschen Industriepolitik steht, die an anderer Stelle bereits als triangulisierte Beschäftigung (Helfen 2014) oder Produktion in Netzwerken (Sydow 2009) beschrieben wurde. Daneben existieren weitere theoretische Beschreibungen der veränderten Produktionsbedingungen entlang der Wertschöpfungsketten. Hiermit verbinden sich neue Fragestellungen für die Debatten über den Einsatz von Werkverträgen.

Die vorliegende Studie geht vor dem Hintergrund der neuen Einsatzstrategie von Werkverträgen explorativ den damit verbundenen Implikationen nach. Das Ziel ist eine exemplarische Bestandsaufnahme, die möglichst umfassende Erkenntnisse über den Einsatz von Werkverträgen entlang der Wertschöpfungskette generieren will. Dabei stehen sowohl die Einsatzstrategien der Unternehmen, die Wirkung auf die Beschäftigten als auch die Implikationen für die Wertschöpfungskette und die regionale Wirtschaft im Fokus. Damit verbindet sich zusätzlich die Frage nach den langfristigen strukturpolitischen Folgen. Was bedeutet es für die industrielle Produktion, dass Unternehmen Arbeitskräfte und Kompetenzen nur noch auf dem Markt einkaufen? Weiterhin offen ist, ob bei der Fremdvergabe wirklich alle Kosten (z.B. Anbahnungskosten, Beherrschungs- und Überwachungskosten) berücksichtigt werden (Transaktionskostenansatz). Die Komplexität der Materie erlaubt es nicht, dass wir an dieser Stelle abschließend die möglichen Wirkungsweisen beschreiben können, jedoch ermöglicht der explorative Ansatz des Projekts eine ergebnisoffene Auseinandersetzung mit dem Phänomen „Werkvertrag“.

Diese Erkenntnisse sind für die Politik und die Sozialpartner von großer Bedeutung, da politische Regulierungen und tarifvertragliche Gestaltungsansätze umso effektiver greifen, je mehr darüber bekannt ist, welche Konsequenzen mit der Beauftragung von Werkvertragsunternehmen verbunden sind. Der vorliegende Bericht versucht hierauf Antworten zu finden und bietet einen explorativen Einblick in die Werkvertragskonstruktionen, um die damit verbundenen Implikationen zu erfassen.

Methodisches Vorgehen

Der methodische Ansatz der Untersuchung ist ein qualitativ exploratives Vorgehen. Damit sind tiefe und differenzierte Einblicke in dieses wissenschaftlich wenig ausgeleuchtete Untersuchungsfeld möglich (Lamnek 2010, S. 81 ff.), nicht aber statistisch-repräsentative Aussagen. Im Rahmen des Projekts kooperierte das Institut für Sozialpolitik und Arbeitsmarktforschung (ISAM) der Hochschule Koblenz mit dem IG Metall Bezirk Mitte. Die Kooperation bestand aus der Durchführung verschiedener gemeinsamer Sitzungen zur Diskussion der aktuellen Entwicklungen im Bereich der Werkverträge und dienten dem Austausch von Zwischenergebnissen mit betrieblichen Akteuren und Experten aus den Verwaltungsstellen. Die Ergebnisse können einen Einblick in die Werkvertragskonstruktionen im IG Metall Bezirk Mitte in exemplarisch ausgewählten Betrieben liefern. Der methodische Ansatz geht jedoch über die Erarbeitung einzelner Fallbeispiele hinaus und systematisiert die Erkenntnisse entlang des Stands der Forschung.

Gegenstand der Untersuchung ist eine Auswahl von Unternehmen aus der Metall- und Elektroindustrie, die als *„fokale Unternehmen“* bezeichnet werden. Gleichzeitig stehen sie jedoch in Abhängigkeitsverhältnissen zu anderen Zulieferer. Ausgangspunkt der Betrachtung sind diese vier Unternehmen, die ihrerseits Leistungen einkaufen, gleichzeitig aber auch verkaufen. Die Unternehmen sind in Kooperation mit dem IG Metall Bezirk Mitte ausgewählt worden. Insgesamt sind vier fokale Unternehmen identifiziert worden, deren Werkvertragskonstellationen Ausgangspunkt für die Fallstudien sind:

- Unternehmen W - Automobilhersteller
- Unternehmen X – Maschinenbau
- Unternehmen Y - Automobilzulieferer
- Unternehmen Z – Automobilhersteller

Die ausgewählten Unternehmen befinden sich alle im Einzugsbereich des IG Metall Bezirks Mitte und verteilen sich auf drei Verwaltungsstellen des Bezirks. Sie repräsentieren rund 11.000 Beschäftigte und haben in den

Verwaltungsstellen eine Leitfunktion, die das zentrale Samplingkriterium für die Unternehmen war. Diese Leitfunktion ergibt sich aus ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Region, wodurch die Unternehmen eine prägende und auf andere Unternehmen ausstrahlende Funktion übernehmen.

Im Rahmen von leitfadengestützten Experteninterviews mit Betriebsräten der ausgewählten Unternehmen, Bevollmächtigten und Experten in den Verwaltungsstellen, die für die ausgewählten Unternehmen zuständig sind, sowie Personalverantwortlichen der Betriebe, wurde versucht, die Bedeutung der betrieblichen Nutzung von Werkverträgen und die dahinterliegenden Strategien zu erfassen. Weiterhin wurden Daten der Betriebe und ihre regionale Einbettung analysiert, die ein Gesamtbild der Unternehmen vermitteln. Gemeinsam mit den Experten in den Verwaltungsstellen diskutierte das Forschungsteam weiterhin Abstimmungsprobleme und Abhängigkeitsstrukturen innerhalb der regionalen Wertschöpfungsketten, um Erkenntnisse zur Durchdringung von Wertschöpfungsketten mit industriellen Dienstleistungen in Form von Werkverträgen zu gewinnen. Die Interviews wurden dazu genutzt, die Formenvielfalt der Werkvertragskonstruktionen zu erkennen und bieten die Möglichkeit einer Bestandsaufnahme der unterschiedlichen Einsatzstrategien. Das Forschungsprojekt setzte also auf der Ebene des Betriebs an und versuchte über leitfadengestützte Experteninterviews einen Einblick in die betrieblichen Werkvertragskonstellationen zu erlangen. Experteninterviews stellen keine eigene Interviewform dar, sondern sind eine anwendungsbezogene Variante von Leitfadeninterviews (Kruse 2014, S. 168). Die Experteninterviews wurden anhand eines Leitfadens geführt der, anders als in anderen Interviewformen, eine stärker steuernde und strukturierende Funktion hat (Kruse 2014, S. 169). Das Ziel der explorativen leitfadengestützten Experteninterviews bestand in einer ersten Orientierung im Feld, einer Schärfung des wissenschaftlichen Problembewusstseins und der Hypothesengenerierung (Bogner 2014, S. 23).

Wir gehen davon aus, dass die Betriebsräte als Mitgestalter der betrieblichen Arbeitsorganisation eine fundierte Übersicht über Fremdunternehmen und Fremdbeschäftigte auf dem Werksgelände haben, ohne aber die Vertragskonstellationen im Detail zu kennen. Häufig besteht hier eine lange Tradition des Rückgriffs auf externes Personal. Welche Bedeutung die Fremdvergabe entlang der Wertschöpfungskette hat, ergibt sich aus der interpretativen Auswertung der Ergebnisse. Die Betriebsräte verfügen über Deutungswissen, welches die subjektiven Relevanzen, Sichtweisen, Interpretationen, Deutungen, Sinnentwürfe und Erklärungsmuster beinhaltet, wobei es dem Forschungsteam an dieser Stelle um die subjektive Perspektive der Befragten auf das Phänomen Fremdvergabe ging (Bog-

ner/Littig/Menz. 2014, S. 18). Die subjektiven Sichtweisen der Befragten ermöglichen einen Blick hinter die, häufig nur oberflächlich bekannten, Strukturen. Was dabei ein „Fakt“ und was eine „Deutung“ ist, muss aus der Forscherperspektive entschieden werden (ebd., S. 21). Daher hat das ISAM die Interpretation der Interviews regelmäßig in gemeinsamen Teamsitzungen vorgenommen und die Auswertungen weiterhin mit betrieblichen Akteuren aus den beteiligten IG Metall Verwaltungsstellen diskutiert.

In den Betrieben und den Verwaltungsstellen konnten während der Feldphase 11 Interviews mit insgesamt 15 Interviewpartnern realisiert werden, da mit den Betriebsräten teilweise Gruppeninterviews geführt wurden. Folgende Interviews wurden geführt:

- 4 Interviews mit Betriebsräten der fokalen Unternehmen
- 4 Interviews mit IG Metall Bevollmächtigten und Sekretären der Verwaltungsstellen
- 2 Interviews mit Betriebsräten von Industriedienstleistern
- 1 Interview mit einem Unternehmensvertreter

Neben den leitfadengestützten Experteninterviews sind in den vier fokalen Unternehmen, unter Anleitung der Betriebsräte, umfassende Betriebsbesichtigungen realisiert worden. Damit konnte sich das Projektteam einen Einblick in die praktische Umsetzung der Werkverträge entlang der Wertschöpfungskette der Unternehmen verschaffen. Die Feldphase bestand an zwei Standorten zudem aus einer Erkundung des regionalen Umfelds. Dabei haben Experten der Verwaltungsstellen dem Projektteam einen Einblick in die geografische Lage der Standorte der Werkvertragsunternehmen verschafft, die in den fokalen Unternehmen ihre Tätigkeiten anbieten. Ergänzt wurden die qualitativen Erhebungen mit Daten zur Verbreitung der Werkverträge aus den Verwaltungsstellen. Insgesamt liegt somit umfassendes empirisches Material zu unterschiedlichen Werkvertragskonstellationen in den ausgewählten Unternehmen im IG Metall Bezirk Mitte vor, um das Untersuchungsfeld thematisch zu strukturieren.

Die Interviews wurden mit Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse computergestützt ausgewertet. Das Datenmaterial wurde klassifikatorisch, subsumtionslogisch und textreduzierend bearbeitet (Kruse 2014). Die Inhaltsanalyse fokussierte auf Informationen, das heißt, das Wissen der Experten wurde als eine Ansammlung von Informationen konzeptualisiert. Im Vordergrund stand dabei der Versuch, über die systematische Analyse und den Vergleich der Informationen, die die Experten geliefert haben, Kausalabhängigkeiten aufzudecken (Bogner/Littig/Menz 2014, S.73). Ausgehend von theoretischen Vorüberlegungen haben wir ein Suchraster konstruiert,

um die Informationsfülle der Interviews zu reduzieren sowie entsprechend dem Untersuchungsziel zu strukturieren (Gläser/Laudel 2010, S. 200). Das Extraktionsverfahren blieb während der iterativen Analyseschleifen gleichzeitig offen und konnte während der Extraktion verändert werden. Es wurden somit sowohl induktiv als auch deduktiv Kategorien zur Analyse gebildet. Nach den Zuordnungen zu den Kategorien erfolgt die Interpretation der Textsequenzen.

Auf Basis des umfangreichen Materials lassen sich differenzierte Aussagen zum Einsatz von Werkverträgen entlang der Wertschöpfungskette und seinem problematischen Einsatz und seiner unproblematischen Normalität treffen.

Unproblematische Normalität und problematische Instrumentalisierung

Die Ergebnisse beruhen auf einer problemzentrierten inhaltsanalytischen Auswertung der qualitativen Experteninterviews. Dabei identifizieren verschiedene Kategorisierungen, die über die Interviews hinweg, regelmäßig wiederkehrende Motive des Einsatzes und der Wirkungsweise(n) von Werkverträgen beschreiben. Die Kategorien erlauben einen vertieften Einblick in das Spannungsfeld Werkverträge aus der Perspektive der betrieblichen Akteure und werden ergänzt durch die Beobachtungen des betrieblichen Kontextes durch das Forschungsteam. Sie können nicht im Sinne von statistisch repräsentativen Ergebnissen gelesen werden, sondern weisen exemplarisch auf Folgen, Motive und Probleme hin, die in der bisherigen Diskussion des Themas, vor allem vor dem Hintergrund der regionalen Auswirkungen, unterbelichtet blieben. Wir fassen dabei verschiedene Kategorien zusammen, die im Folgenden ausgearbeitet dargestellt werden.

Vielfalt der Werkvertragskonstruktionen

Werkverträge gibt es schon immer und sie regeln seit jeher die geschäftlichen Beziehungen. In allen untersuchten Betrieben gibt es unterschiedliche Konstellationen von Werkverträgen und wir finden eine große Formenvielfalt in der betrieblichen Praxis. Erst in den letzten Jahren findet jedoch auf betrieblicher Ebene eine zunehmende Diskussion über den Einsatz in den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern statt. Der in der politischen Debatte vielfach bemühte „Maurer“, der nur punktuell im Unternehmen benötigt wird, keine Festanstellung rechtfertigt und daher über einen Werkvertrag eingekauft wird, ist in ähnlichen Konstellationen auch in den untersuchten Betrieben tätig („das ist halt dann irgendwo nicht unser Job, Wände hochzuziehen, zu mauern, zu asphaltieren oder sonst irgendwie etwas zu tun“ (A5)). Der Fokus der Betriebsräte liegt jedoch in anderen Bereichen. In den untersuchten Unternehmen lässt sich zusammenfassend eine Entwicklung

beobachten, dass Werkverträge von zwei Seiten in die Betriebe drängen, die sich entlang der Qualifikations- und Kompetenzprofile der eingesetzten Arbeitskräfte unterscheiden lassen.

Auf der einen Seite drängen *Werkverträge von unten* in die Unternehmen, durch die Fremdvergabe von fertigungsfernen Tätigkeiten (z.B. Kantine, Werkschutz) und teils repetitiver Einfacharbeit, bei der jedoch erwartet wird, sie „in den nächsten Jahren (zu) automatisieren", da es das „Ziel von vielen Technologien ist, genau diese Dienstleistung zu reduzieren" (B3). An dieser Stelle ist die Fremdvergabe nicht mehr begründungspflichtig, sondern eher muss sich die Unternehmensführung verteidigen, wenn in diesen Bereichen noch eine Selbstvornahme stattfindet. Tätigkeiten in den Randbereichen sind, bis auf einzelne Ausnahmen, im unterschiedlichen Ausmaß, in allen untersuchten Betrieben fremdvergeben. Ein Eindringen von Werkverträgen von unten ist nicht nur durch die Vergabe von fertigungsfernen Tätigkeiten in den Randbereichen gekennzeichnet, sondern findet seinen Ausdruck in den untersuchten Betrieben vermehrt in der Vergabe von einfachen Dienstleistungen in der Produktion, die sich stellenweise näher an den Kernprozessen befinden. Durch die Fremdvergabe dieser Tätigkeiten gehen den fokalen Unternehmen wichtige Arbeitsfelder verloren, in denen sie früher leistungsgewandelte Mitarbeiter einsetzen konnten: „Wir haben keine Arbeitsplätze mehr für behinderte Menschen, oder für Menschen, die nicht mehr voll arbeiten können. Dass sind alles Arbeitsplätze, die es jetzt nicht mehr gibt" (B1). Da diese Menschen weiterhin in den Betrieben vorhanden sein werden, können hierdurch zusätzliche Kosten (z.B. krankheitsbedingte Ausfalltage) für die Unternehmen entstehen, die in der Kalkulation der Fremdvergabe nicht auftauchen (können). Während es in einigen untersuchten Unternehmen fertigungsferne Tätigkeiten und einfache repetitive Teilarbeit in den Randbereichen sind, haben andere Unternehmen komplexere Arrangements in der Zusammenarbeit mit Werkvertragsunternehmen aufgebaut. Die fremdvergebenen Tätigkeitsfelder sind hierbei Instandhaltung, Reinigung, Vormontage oder Logistik. Eine direkte Integration von Werkvertragsunternehmen in den Produktionsprozess findet in keinem untersuchten Betrieb statt. Die Betriebsräte der fokalen Unternehmen berichten jedoch, dass Werkverträge immer näher an die Kernprozesse der Produktion heranreichen. Dabei beobachten sie aber eine Gleichzeitigkeit von Fremdvergabe und Rückverlagerung. Auch bei einer zunehmenden Fremdvergabe findet immer wieder eine Rückverlagerung von einzelnen Produktionsschritten statt, wobei sich das Verhältnis verstärkt zur Rückverlagerung verschiebt.

Während wir hierbei, aufgrund der qualifikatorischen Charakteristika der Tätigkeiten, von einem Eindringen von unten sprechen, welcher sich in den indirekten Bereichen der Wertschöpfung vollzieht, findet sich auf der anderen Seite in einem Teil der untersuchten fokalen Unternehmen auch ein *Eindringen von oben* in die Kernprozesse der Wertschöpfungskette der Betriebe statt. Dabei handelt es sich um die Fremdvergabe von hochqualifizierten Engineering-Dienstleistungen im technischen Bereich. Dabei fallen immer wieder die bundesweit bekannten Namen wie Hays, Bertrandt oder Ferchau, die mit ihrem Personal über Werkverträge in den untersuchten fokalen Unternehmen im Einsatz sind. Das Fremdpersonal dieser Engineering-Dienstleister übernimmt Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten und dringt damit in die know-how-sensiblen Bereiche der Unternehmen ein. Die Betriebsräte beobachten, dass man sich in der Entwicklung „absolut abhängig" (B1) von diesen Fremdunternehmen macht, „wobei das Risiko sehr wohl thematisiert" (B3) aber von der Unternehmensleitung „in Kauf genommen wird" (B3). Die Betriebsratsmitglieder berichten von strategischen Kooperationen, die auf Dauer angelegt sind, da die Engineering-Dienstleister besondere Kompetenzen mitbringen. Mit ihrem Personal bilden sie gleichzeitig ein Rekrutierungsreservoir für den spezialisierten Fachkräftebedarf der Unternehmen.

Die Stammbeschäftigten der fokalen Unternehmen erhalten somit durch zwei verschieden gelagerte Werkvertragskonstellationen Druck auf ihre Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Druck, weil durch die Sichtbarkeit der Fremdunternehmen, die mit ihren häufig niedrigen Sozialstandards auf dem Werksgelände tätig sind, die fein austarierten Arbeitsbeziehungen zur Disposition stehen.

Dieser Trend, der sich in einer Vielfalt von unterschiedlichen Werkvertragskonstruktionen auf oder in unmittelbarer Nähe zum Werksgelände in allen untersuchten Betrieben zeigt, steht in einem engen Zusammenhang mit einer Neukonfiguration der betrieblichen Arrangements, die sich unter den Begriffen *Projektifizierung*, *Flexibilisierung*, *Wertschöpfung im Netzwerk* (Helfen 2014) oder *hybride Wertschöpfung* mit einem zunehmenden Dienstleistungsgehalt (Ganz/ Bienzeisler 2010) diskutieren lassen.

Betriebsräte in den untersuchten Betrieben sind nicht nur Zaungäste, sondern gestalten diese Entwicklung in vielen Fällen aktiv mit. Wobei diese Gestaltung nicht aus der Nutzung der Instrumente der Mitbestimmung des Betriebsverfassungsgesetzes besteht, sondern sich in Informationsbeschaffung und der Entscheidung über Problematisierung oder Nicht-Problematisierung bestimmter Konstellationen erschöpft.

Ein gestiegenes Problembewusstsein für das Themenfeld und die Vielfalt von Werkvertragskonstruktionen haben alle interviewten Betriebsräte entwickelt. Das Problembewusstsein manifestiert sich in vielen Fällen in der Definition einer „Zero-Tolerance-Linie“, die aus ihrer Perspektive den Problemdruck bestimmter Konstellationen markiert. In vielen Betriebsräten hat eine Verständigung darüber stattgefunden, wann ein Werkvertrag problematisch ist und ab wann man sich mit ihm auf der betrieblichen Ebene (intensiver) auseinandersetzen muss.

Wann ist ein Werkvertrag problematisch?

Auch wenn das Thema Werkverträge in den medialen und politischen Debatten wie ein aktuelles Thema erscheint, setzen sich die Betriebsräte in den untersuchten Unternehmen mit Fragen der Fremdvergabe schon seit längerer Zeit auseinander „und man muss festhalten, seit rund fünfzehn Jahren sind wir mit Werksverträgen konfrontiert“, wie es ein Betriebsrat formuliert (B3). Die Betriebsräte kennen fast alle Werkverträge, die auf dem Betriebsgelände und in unmittelbarer Umgebung vergeben bzw. erbracht werden. Häufig waren sie in die Fremdvergabe eingebunden, wobei es regelmäßig nur um Informationen ging. Informationen, die sich die Betriebsräte aktiv beschaffen mussten, beschränkten sich auf eine (nachträgliche) Unterrichtung über das ob und nicht das wie des Einsatzes.

Die Entscheidung über die Nutzung von Werkverträgen wird an anderer Stelle von der Unternehmensleitung getroffen. Das Wissen der Betriebsräte über den Einsatz der Werkverträge beschränkt sich nur auf die konkrete Sichtbarkeit („das machen wir jetzt nicht mehr selbst“), also die Beobachtung, dass bestimmte Prozesse der Wertschöpfung von Fremdunternehmen übernommen werden. Die konkrete Volumina und der quantitative Umfang des Einsatzes von Fremdpersonal ist ihnen in vielen Fällen dagegen unbekannt und nur durch aufwendige Recherchen zu eruieren. Dabei greifen die Betriebsräte zum Beispiel auf eine Auszählung von Gästeausweisen zurück, die die Werkssicherheit vergibt („Wir haben die Mitarbeiter gezählt, die dort an der Wandtafel hängen.“ (B3)). Von den Unternehmensleitungen gibt es nur selten eine Kooperation bei der quantitativen Bestimmung des Volumens.

In welchem Umfang und an welchen Stellen entlang der Wertschöpfungskette die Betriebsräte das Thema Fremdvergabe akzeptieren und nicht in die betriebliche Opposition gehen, ist in vielen Interviews deutlich geworden, wobei die Betriebsräte für ihre Unternehmen häufig eine „Zero-

Tolerance-Linie“ definieren, also einen Schwelle der betrieblichen Akzeptanz von Werkverträgen, bis wohin die Betriebsräte die Fremdvergabe mittragen und akzeptieren. Wir identifizieren folgende Kriterien, die die Betriebsräte für den unschädlichen Einsatz von Werkverträgen heranziehen:

- Der Eingriff in die Kernkompetenz,
- die Sichtbarkeit,
- die Sicherung von Produktionskapazitäten für die Stammbelegschaft und
- die Fragen der umfassenden Berücksichtigung der Kosten.

Diese Darstellung der Kriterien ist nicht abschließend zu verstehen, sondern sie bietet einen Einblick in den betrieblichen Umfang mit dem Thema Werkverträge.

Für einen Teil der befragten Betriebsräte ist der *Eingriff in die Kernkompetenz* das entscheidende Kriterium für die Bewertung von Werkverträgen. Diese Betriebsräte berichten, dass Werkverträge dann problematisch werden, wenn sie in die Kernkompetenz des Standortes eingreifen und für sie war immer wichtig, „dass die Kernkompetenz im Haus bleibt“, weil wenn die Kernkompetenz des Unternehmens outgesourced wird, dann ist vieles in Frage gestellt“ und „dann stellen sich die Kollegen dann selbst auch in Frage: Wenn das schon Fremde machen, werde ich dann morgen noch gebraucht und benötigt?“ (B3). Wenn Kernkompetenzen das zentrale Kriterium der Auslagerung sind, dann ist auffällig, dass eine genaue Definition der Kernkompetenz nicht vorhanden und immer wieder neu ausgehandelt werden muss. Dabei nehmen die Betriebsräte eine situative Beurteilung für jeden Einzelfall der Fremdvergabe von Produktionsschritten vor. An dieser Stelle taucht in den Experteninterviews immer wieder der Logistikbereich auf und die Frage, ob die Logistik ein integraler Bestandteil der Wertschöpfung ist, der nicht zur Disposition steht und eine Kernkompetenz des Unternehmens zur Sicherung einer reibungslosen Produktion ist, oder ob die Logistik eher eine fertigungsferne Tätigkeit ist, die durch Dienstleister erbracht werden kann. Wenn sich Unternehmen für die Fremdvergabe von Logistikdienstleistungen auf dem Werksgelände entscheiden, dann ist es häufig ein „schleichender Übergang“ (B1), bei dem die Fremdunternehmen ihr Tätigkeitsfeld sukzessive ausbauen und erste Vormontagetätigkeiten übernehmen und somit die Kernkompetenz in Bedrängnis bringen. Es sind dann häufig Kontraktlogistiker, die zunächst Teile an den Montagelinien verteilen und zunehmend sogar selbst Teile vormontieren. Bei der tariflichen Erschließung der Kontraktlogistiker werde in der Öffentlichkeit immer wieder Zuständigkeitskonflikte der IG Metall mit Ver.di problematisiert, die in den

untersuchten Betriebe jedoch keine Rolle spielen, da die Zuständigkeiten regional geklärt waren. Mittlerweile existiert eine Kooperationsvereinbarung zwischen Ver.di und der IG Metall, die die Organisations- und die Tarifzuständigkeit für Unternehmen der industriellen Kontraktlogistik klärt. Ähnliche Kooperationsvereinbarungen hat die IG Metall bereits mit den Gewerkschaften EVG, IG Bau und IG BCE abgeschlossen.

Während für einige Betriebsräte das Thema Kernkompetenz die entscheidende „Zero-Tolerance-Line“ markiert, heben andere die *Sichtbarkeit der Fremdvergabe* hervor. Damit ist der Ort der Erbringung des Werkvertrags ein weiteres Beurteilungskriterium der Betriebsräte. Wo die Arbeiten stattfinden hat einen deutlichen Einfluss auf das Problembewusstsein der Betriebsräte. Tätigkeiten, die für die Stammbeschäftigten „sichtbar“ sind, werden eher als problematisch thematisiert als solche, die in abgeschlossenen Abteilungen, entweder im regionalen Umfeld oder auf dem Betriebsgelände ohne Kontakt zu den Stammbeschäftigten erbracht werden. Tätigkeiten von Werkvertragsunternehmen außerhalb des Betriebsgeländes sind für diese Betriebsräte eher unproblematisch, weil „die sind ja sowieso nicht auf dem Werksgelände“ (B5). Das Kriterium der Sichtbarkeit entfaltet seine Relevanz aufgrund der häufig schlechteren Arbeitsbedingungen der Werkvertragsbeschäftigten, die für die Kernbelegschaft eine Drohkulisse bilden und einen Einfluss auf die Arbeitsmotivation haben können.

Ein weiteres Kriterium, entlang dessen Betriebsräte den Einsatz von Werkverträgen beurteilen, ist die *Sicherung von Produktionskapazitäten* für die Stammbelegschaft. Die Entscheidungen für die Produktion an einem bestimmten Standort werden von der Unternehmensführung in einigen Fällen an einen prozentualen Anteil externen Zulieferern oder Dienstleistern gekoppelt. Dazu gehören auch Tausch- oder Kompensationsgeschäfte zwischen verschiedenen Produktionsstandorten, mit denen Bedingungen der Unternehmensleitungen zum flexiblen Personaleinsatz verknüpft sind. An anderer Stelle sind es ganz einfach räumliche Kapazitätsprobleme die dazu führen, dass bestimmte Prozesse der Wertschöpfung an Werkvertragsunternehmen in unmittelbarer Nähe zum Standort des fokalen Unternehmens vergeben werden und nicht mehr in den Aufgabenbereich der Stammbelegschaft fallen. In diesen Fällen stimmen die Betriebsräte dem Einsatz von Werkverträgen weitgehend zu, um damit Produktionskapazitäten für die Stammbelegschaft in der Zukunft zu sichern.

Andere Betriebsräte sehen potenziell alle Tätigkeit verhandelbar, wenn das Werkvertragsunternehmen die Leistung billiger erbringen kann, weil man dann die eigenen Prozesse auf den Prüfstand stellen müsste („Wenn das draußen einer günstiger machen kann, als wir selber, dann scheint was

nicht zu stimmen.“ (B1)). Damit adressieren sie die *Kosten* als zentrale „Zero-Tolerance-Linie“. Insbesondere bei den Kosten stellen die Betriebsräte immer wieder die Frage, ob von der unternehmerischen Seite alle Kosten, die sich aus der Fremdvergabe ergeben, wirklich kalkuliert wurden. Die Betriebsräte berichten beispielsweise von vielen Abstimmungsschwierigkeiten im betrieblichen Kontext mit dem Fremdpersonal (z.B. durch zusätzlichen Anleitungsbedarf), die in den Kalkulationen der Transaktionskosten gar nicht auftauchen (können) und somit die Fremdvergabe zunächst attraktiv erscheinen lassen. Bei einer Berücksichtigung dieser Kosten müsste der Werkvertrag dagegen erneut auf den Prüfstand gestellt werden. Zwar findet an einem Untersuchungsstandort eine sozialpartnerschaftliche Prüfung statt „was kostet es Intern, was kostet es Extern“ (B5), wobei die Frage der grundsätzlichen Kalkulierbarkeit aller Kosten für die Betriebsräte damit noch nicht gelöst ist.

Die vier Kriterien, Eingriff in die Kernkompetenz, Sichtbarkeit, Sicherung von Produktionskapazitäten für die Stammbelegschaft und die Fragen der umfassenden Berücksichtigung der Kosten, bilden einen zentralen Einblick in Bewertungsmaßstäbe, entlang dessen die Betriebsräte den Einsatz von Werkverträgen problematisieren oder nicht. Auch wenn die Betriebsräte keine Mitbestimmungsrechte bei dem Einsatz von Werkverträgen haben, entscheiden sie über betriebliche Problematisierung, wobei sie in vielen Fällen die genannten Maßstäbe anlegen.

Macht und Ohnmacht der Werkvertragsunternehmen

In allen untersuchten Standorten wird Fremdpersonal nicht nur in Randbereichen der Produktion, sondern auch in zunehmendem Maße in den Kernbereichen eingesetzt, wobei sich der Umfang und die Tätigkeiten innerhalb der Betriebe deutlich unterscheiden. Gemeinsam ist dem Einsatz von Fremdpersonal jedoch, dass er in den fokalen Unternehmen (fast) nicht mehr wegzudenken ist und in vielen Betrieben über Jahre hinweg erprobt und stellenweise eingespielt ist. Die Werkvertragsunternehmen bzw. ihr Personal, haben sich implizites Wissen über die organisatorischen Abläufe angeeignet, welches ihnen in bestimmten Konstellationen Kontrollen über den Produktionsprozess gibt. Dabei handelt es sich nicht um hochqualifizierte Entwicklungstätigkeiten, sondern beispielsweise um Reinigungs- oder Instandhaltungstätigkeiten sowie die Vormontage, die in den eng aufeinander abgestimmten Produktionsprozessen wichtiger Bestandteil der Wertschöpfungskette sind. In den untersuchten Betrieben finden wir in

den genannten Tätigkeitsbereichen einen häufigen Einsatz von Fremdpersonal, welches über Werkvertragsunternehmen beschäftigt ist. Die Tätigkeit in diesen Bereichen und die eng aufeinander abgestimmten Produktionsprozesse versetzen die Werkvertragsunternehmen und ihre Beschäftigten in eine Machtposition gegenüber dem fokalen Unternehmen.

Diese *Machtposition* manifestiert sich darin, dass „eine Bereichsversammlung bei [Zulieferer], wegen vielleicht schlechten Arbeitsbedingungen, von einer Stunde, hier sofort zu Produktionsstillständen führen würde“ (B5). Nicht nur über eine Betriebsversammlung können die Mitarbeiter der Zulieferer Einfluss auf die Produktionsabläufe nehmen, sondern auch bei Wartungsarbeiten ist es „überhaupt kein Problem“ (B6), die Produktion stillzulegen, wenn bestimmte Tätigkeiten nicht oder nur verzögert ausgeführt würden. Die Betriebsräte der fokalen Unternehmen berichten, dass es vor allem längere Warnstreiks wären, über die Zulieferer einen starken Einfluss auf die Betriebsabläufe ausüben könnten.

Damit befinden sich die Werkvertragsunternehmen, die häufig nur mit wenig Beschäftigten auf dem Werksgelände tätig sind, in einer Machtposition gegenüber den fokalen Unternehmen. Diese Machtposition haben bereits die Mitarbeiter kleiner Dienstleister, die einfache Tätigkeiten oder Logistikarbeiten an Schlüsselpositionen entlang der Wertschöpfungskette übernehmen. Nach Einschätzungen der Betriebsräte wird diese Möglichkeit der Werkvertragsunternehmen von den Unternehmensleitungen in vielen Fällen als sehr gering eingeschätzt. Obwohl die Betriebsräte berichten, dass sich die Werkvertragsbeschäftigten über diese Machtposition bewusst sind, wird sie in der betrieblichen Realität kaum virulent und bleibt im Konjunktiv („Wir könnten...“). Dabei ist zudem der Charakter der Tätigkeiten und der Grad der Substituierbarkeit für die Machtposition entscheidend. Warum diese Machtposition nicht zu handfesten Vorteilen für die Beschäftigungssituation in den Werkvertragsunternehmen genutzt werden kann, wodurch der Flexibilisierungsvorteil einen Marktpreis erhielte, hängt mit unterschiedlichen Faktoren zusammen. Dafür verantwortlich sind mangelnde gewerkschaftliche Organisation, kurzfristige Vertragslaufzeiten der Werkverträge und, je nach Spezifität der Dienstleistung, einfache Substituierbarkeit der Unternehmen und der Beschäftigten, die bei Problemen in der Auftragsabwicklung schnell zu realisieren sind.

Die Abhängigkeitsverhältnisse bestehen auch umgekehrt, da die Dienstleister ihrerseits in einigen Fällen existenziell auf die Nachfrage der fokalen Unternehmen angewiesen sind. „Wenn der [fokales Unternehmen] hustet, dann haben wir eine Grippe“ (B7). So beschreibt dein Betriebsratsmitglied eines Industriedienstleisters die Abhängigkeitsverhältnisse. Die Werkver-

tragsunternehmen sind an diesem Standort fast vollständig von der Nachfrage der fokalen Unternehmen abhängig. Die Betriebsabläufe sind in hohem Maße aufeinander abgestimmt und voneinander abhängig. Ähnliche Konstellation findet sich in vielen untersuchten Betrieben wieder. Als „reine Anarchie“ (BV6) wird das Verhältnis von Zulieferer und fokalem Unternehmen charakterisiert, die ihre „Machtposition gegenüber den Zulieferern bis zum Anschlag ausnutzen“ (BV6) und die anschließend an die Beschäftigten weitergereicht werden. Insbesondere die Betriebe in der Automobilindustrie verweisen auf die prekären Vertragskonstruktionen und den Preis- und Kostendruck bei der Vergabe von Werkverträgen, die bereits in der Literatur beschrieben wurden (Bratzel et al. 2015). Diese Muster finden wir in unseren Interviews regelmäßig wieder.

Diese beschriebene potenzielle Machtposition der Werkvertragsunternehmen wird in der Praxis nicht genutzt, um für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu streiten, sondern die Beschäftigten befinden sich aufgrund ihrer vollständigen Abhängigkeit in einer *Ohnmachtsposition*. Die Position der Dienstleister ist dann in der Praxis keine Position der Stärke, sondern eine Position der Schwäche gegenüber den fokalen Unternehmen, was sich besonders in der Automobilindustrie zeigt. Die Zulieferer bzw. die Werkvertragsunternehmen reichen den Preis- und Leistungsdruck der Werkvertragskonstruktionen an ihre Beschäftigten weiter und wirken dadurch disziplinierend auf die Arbeitnehmer ein. Sie werben mit der Option, bei guter Leistung in die Stammbelegschaft der fokalen Unternehmen wechseln zu können, die sich auch bei den personalpolitischen Flexibilisierungsinstrumenten wie der Befristung und der Leiharbeit beobachten lässt. Die Beschäftigten der Werkvertragsunternehmen auf dem Werksgelände bieten dem fokalen Unternehmen ein Rekrutierungsreservoir, auf das sie beim Stellenaufbau zurückgreifen können. Obwohl die Betriebsräte diesen Übergang nur in Einzelfällen beobachten, da die Tätigkeiten der Werkvertragsbeschäftigten teilweise vollständig ausgegliedert und nicht mehr Bestandteil der eigenen Wertschöpfung sind, entfaltet diese Option bei den Beschäftigten ihre Wirkung. An einem Standort berichten Betriebsräte, dass sie ihre Machtposition gegenüber dem fokalen Unternehmen noch nie ausgereizt haben, „weil wir wissen, was da bei (Unternehmen) dranhängt“ (B7). Verantwortungsbewusstsein und eine hohe Identifikation mit dem Produkt und der Produktion sind damit weitere disziplinierende Faktoren. Zudem ist den Betriebsräten bewusst, dass Probleme bei den Zulieferern sehr schnell zu einem Austausch der Werkvertragsunternehmen führen können, was ihre Arbeitsplätze potenziell zur Disposition stellen würde.

Durch die aufgeführten Aspekte manifestiert sich die Ohnmachtsposition der Werkvertragsunternehmen und der Beschäftigten gegenüber den fokalen Unternehmen.

Arbeitsbedingungen in der betrieblichen Realität

Der Werkvertrag als rechtliche Kategorie und neutrale Konstruktion trifft zunächst keine Aussagen über die damit verbundene *Qualität der Arbeit*. Jedoch beobachten die interviewten Betriebsräte und Experten in den Verwaltungsstellen deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen in den Werkvertragsunternehmen im Vergleich zur Stammbelegschaft. In der betrieblichen Realität wird die neutrale Rechtskonstruktion Werkvertrag zu einem Einfallstor für prekäre Beschäftigung (auf dem Betriebsgelände). Werkverträge werden über den Einkauf beschafft und es „besteht kein Unterschied, ob ich zum Beispiel einen Drucker bestelle oder eine Fremdvergabe“ (B1). Dadurch wird auch die Verantwortung für die Arbeitsbedingungen ausgelagert und die Unternehmen können nur noch indirekt und mit begrenzter Reichweite, durch die Definition von Mindeststandards in den Verträgen, Einfluss auf die Arbeitsbedingungen nehmen.

Aus den *prekären Arbeitsbedingungen*, die eigentlich zum Widerstand motivieren müssten, die aber in Kombination mit dem Preis- und Kostendruck der auf den Werkvertragsunternehmen lastet, resultiert die Ohnmachtsposition der Beschäftigten der Werkvertragsunternehmen. Während die Werkvertragsbeschäftigten vor einigen Jahren noch als Experten eingekauft wurden, die spezialisierte Teilaufgaben zu sehr guten Arbeitsbedingungen übernommen haben, finden sie sich heute, im Vergleich zu den Stammbeschäftigten, am unteren Ende der Arbeitsbedingungen wieder. Insbesondere bei den Werkverträgen die, aufgrund der Qualifikations- und Anforderungsprofile, von unten in die fokale Unternehmen drängen, wird die Effizienz der Fremdvergabe nur durch einen Lohnabstand erzielt. Die einzige Stellschraube der Werkvertragsunternehmen in diesen Konstellationen ist die Lohnfrage. Mindestlohn, Handwerks-, Haus- oder Logistiktarifverträge, nach denen die Werkvertragsunternehmen häufig entlohnen, liegen deutlich unter dem Tarifniveau der Metall- und Elektroindustrie. Hierauf verweisen alle Interviewpartner. Zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen kann der Abschluss von Tarifverträgen beitragen.

Im strategischen Umgang mit Werkverträge ist die organisationspolitische Erschließung der Beschäftigten in den Werkvertragsunternehmen für die Gewerkschaften daher ein wichtiges Thema. In einigen untersuchten

Unternehmen ist es gelungen die Werkvertragsunternehmen tarifpolitisch zu erschließen, was in den untersuchten Unternehmen jedoch nur ein Einstieg in der Durchsetzung besserer Arbeitsbedingungen war, da eine Angleichung an die Tarife der Metall- und Elektroindustrie nicht erreicht wurde und die Beschäftigten sich anschließend dauerhaft in niedriger entlohnten Tarifverträgen wiederfanden. Niedriglöhne, verschärftes Arbeitszeitregime und deutlich schlechtere Arbeitsbedingungen finden sich bei vielen Werkvertragsbeschäftigten und wurde bereits in vielen Berichten zum Thema Werkverträge referiert. In der betrieblichen Realität sprechen einige Betriebsräte daher auch von den „schmutzigen" Bereichen, da sich die Beschäftigungsbedingungen dort sehr deutlich von denen der Stammbeschäftigten im Normalarbeitsverhältnis unterscheiden. Werkvertragsunternehmen setzen wiederum teilweise Leiharbeitskräfte ein, bei denen zum „untersten Level" (B9) entlohnt wird. Dadurch entstehen rechtlich fragwürdige „Sub-Subunternehmer-Ketten" und Leiharbeitsfirmen, die ansonsten, aufgrund ihrer schlechten Arbeitsbedingungen, keinen Vertrag mit dem fokalen Unternehmen erhalten würden, da sie bestimmte Mindeststandards nicht erfüllen, können ihre Dienstleistungen auf dem Unternehmensgelände anbieten. Von der Kombination Leiharbeit-Werkvertrag berichten auch die befragten Betriebsräte.

Neben der Einkommenssituation zeichnet sich die Beschäftigung im Werkvertrag durch weitere Charakteristika prekärer Beschäftigung aus. Die interviewten Betriebsräte der Werkvertragsunternehmen berichten von kurzen Laufzeiten der Werkverträge, die deutliche Implikationen auf die Beschäftigungsbedingungen haben, denn „die investieren überhaupt nichts. Weder in ergonomische Projekt noch in sonst irgendwas" (B7). Investitionen in Weiterbildung oder die Verbesserung der Arbeitssituation finden nicht statt. Die stellenweise enge Zusammenarbeit von Stammbeschäftigten mit dem Personal der Fremdunternehmen und der Austausch der Mitarbeiter untereinander, macht dieses Arrangement für die Stammbeschäftigten sichtbar und bedroht die sozialpartnerschaftlich ausgehandelten Arbeitsbedingungen innerhalb der fokalen Unternehmen.

In den Interviews verweisen die Betriebsräte zusätzlich auf *eine andere Welt der Werkverträge*, die sich nicht als prekäre Beschäftigungsverhältnisse charakterisieren lassen. Hierbei sprechen die Betriebsräte von den Werkverträgen, die durch die Fremdvergabe von hochqualifizierten Tätigkeiten von „oben" in die Betriebe drängen. Engineering-Dienstleister übernehmen an vielen Standorten spezialisierte Entwicklungsaufgaben auf Basis von Werkverträgen. Die interviewten Experten sehen für diese Beschäftigten ähnliche, wenn nicht teilweise sogar bessere, Arbeitsbedingungen.

Die Entwicklungsdienstleistungen werden nur temporär benötigt und diese „Flexibilität gibt es nicht umsonst. Also an Flexibilität ist ein Preisschild dran. Und dieses Preisschild zahle ich dann, weil ich die Flexibilität benötige“ (A5), wie ein Interviewpartner die Situation zusammenfasst, die in dem Bereich der Entwicklungsdienstleistungen seine Wirkung entfaltet. Die Diskussion über Werkverträge muss diese Entwicklung mitdenken, um sich nicht einseitig auf eine bestimmte Ausprägung der Werkvertragskonstellationen zu fokussieren.

Beiden Bereichen ist gemeinsam, dass sie immer wieder mit den Fragen der rechtssicheren *Abgrenzung von Werkvertrag, Scheinwerkvertrag und (illegaler) Arbeitnehmerüberlassung* konfrontiert sind, der in der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Thema einen großen Stellenwert einnimmt (Brors/Schüren 2014; Sell 2013). Die interviewten Betriebsräte berichten von einem mittlerweile gewachsenen und hohen Problembewusstsein der Unternehmensleitungen („das wird alles ganz sauber abgerechnet“ (A5)), die in vielen Fällen bereits die verantwortlichen Personen im Betrieb geschult haben („Es gab da Konflikte. Wir haben eingefordert, dass Klarheit und Schulungen stattfinden“ (B9)), was zusätzlich auf Initiativen der Gewerkschafen und Bundesebene zurückzuführen ist.

Auch die Betriebsräte tragen mehr und mehr zur Sensibilisierung der Beschäftigten für die rechtssichere Abbildung von Werkverträgen bei. Jedoch wird von allen Interviewten auch drauf hingewiesen, dass es sehr wohl Werkvertragskonstellationen gibt, die einer rechtlichen Überprüfung wahrscheinlich nicht standhalten würden. In einigen Fällen finden sich häufig betriebliche Arrangements mit diesen Konstellationen, die aus unterschiedlichen Gründen eingegangen werden, da sie zum Beispiel die „Zero-Tolerance-Linie“ nicht überschreiten und daher nicht offen problematisiert werden. Dazu gehören weiterhin Standortsicherung, Durchsetzung von Interessen der gewerkschaftlich organisierten Stammbeschäftigten oder Sparvorgaben, die die Konzernleitung von außen an den Standort heranträgt, was auf die in der betrieblichen Realität oftmals beobachtbare ambivalente Rolle der Betriebsräten in den fokalen Unternehmen verweist.

Werkvertrag als personalpolitisches Flexibilisierungsinstrument

Unternehmen haben einen *gewissen Bedarf an personalpolitischen Flexibilisierungsinstrumenten* der sich aus den bekannten Motiven wie schwan-

kende Auftragslage aber auch Lohnkostenreduzierung ergibt. Dafür stehen Instrumente wie die Leiharbeit, Befristung nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz, Praktika und Arbeitszeitkonten zur Verfügung, die in allen untersuchten Betrieben in einem je eigenen Mischungsverhältnis genutzt werden. Werkverträge zählen in ihrer genuinen Ausprägung nicht zu den personalpolitischen Flexibilisierungsinstrumenten, sondern sind ein Instrument zur Regelung des Leistungsaustauschs zwischen zwei wirtschaftlichen Partnern. Alle interviewten Personen interpretieren den Werkvertrag jedoch als personalpolitisches Instrument und legen den Fokus nicht auf den Leistungsaustausch, sondern auf die *Personalgestellung* bzw. Erbringung der Leistung durch die Beschäftigten des Werkvertragsunternehmens, was den flexiblen Rückgriff auf Personal erlaubt. Durch die Fremdvergabe wird in den fokalen Unternehmen kein dauerhafter Personalstamm aufgebaut. Fehlende Tarifbindung und der Rückgriff auf weitere atypische Beschäftigungsformen der Dienstleister ermöglichen die Reduzierung von direkten Lohnkosten, da Werkverträge in der Regel über den Einkauf abgerechnet und als indirekte Kosten verbucht werden, ohne das dahinter ein realer Arbeitnehmer in der Kalkulation auftaucht.

Die Betriebsräte berichten, dass der Werkvertrag nicht generell als Substitut für die Leiharbeit gebraucht wird, die aus Sicht der Beteiligten an Attraktivität eingebüßt hat. Trotzdem sehen sie in Werkverträgen mehr und mehr ein (neues) Flexibilisierungsinstrument für den Personaleinsatz, welches den Instrumentenkasten flexibler Beschäftigungsformen ergänzt. Zwar können Werkvertragsarbeitnehmer nicht wie eigene Arbeitskräfte eingesetzt werden, da sie weiterhin der Weisungsbefugnis des Werkvertragsunternehmens unterliegen, jedoch beobachten die Betriebsräte in der Praxis immer wieder Arrangements, bei denen auch mit Werkverträgen *Flexibilitätspuffer* für die Arbeitsorganisation aufgebaut werden.

Ein Charakteristikum der Fremdvergabe über Werkverträge ist, dass die Flexibilität in der betrieblichen Praxis bei vielen Produktionsschritten entlang der Wertschöpfungskette nicht durch einen höheren Preis erkauft wird, sondern kurzfristige Kostenvorteile realisiert werden können. Denn „in allen Einsatzbereichen sind es die Kosten“ (B5), die ein wesentliches Motiv des Einsatzes bilden. Mittel- bis langfristig beobachten die Betriebsräte jedoch, dass sich diese Kostenvorteile auflösen, wenn eine ganzheitliche Überprüfung stattfindet, die zusätzliche (nachgelagerte) Transaktionskosten offenlegt. Zur Frage der Transaktionskosten fanden zusätzliche Diskussionen im Rahmen des Fachausschusses „Rechtssicheres Fremdfirmenmanagement der Engeren Mitarbeiter der Arbeitsdirektoren Stahl“ statt, der von der Hans-Böckler-Stiftung moderiert wurde (dazu auch Giertz 2015). Der

Werkvertrag als personalpolitisches Flexibilisierungsinstrument erzeugt aus der Perspektive der beteiligten Akteure folgende *Zusatzkosten*, die in den Kalkulationen der Unternehmensleitungen häufig keine Berücksichtigung finden:

- Kosten infolge von zusätzlichen Abstimmungsproblemen von Stamm- und Werkvertragsbeschäftigten, die sich erst im Verlauf des Arbeitsprozesses zeigen.
- Kosten durch die Anbahnung der Geschäftsbeziehung, die Koordinierung, die Anpassung und auch die Kontrolle der geleisteten Tätigkeit.
- Kosten fehlender Einfacharbeitsplätze für leistungsgewandelte oder ältere Beschäftigte, da die bisherigen Einsatzbereiche für diesen Beschäftigtenkreis besonders von der Fremdvergabe betroffen sind.
- Materielle und immaterielle Konfliktkosten mit (und auch zwischen) den Gewerkschaften, die durch die „Lohndumpingstrategie“ vieler Werkvertragsunternehmen entstehen.
- Motivations- und Loyalitätsprobleme der Beschäftigten senken die Produktivität und führen zu zusätzlichen Kosten.
- Der Kontrollverlust über die Wertschöpfungskette (Arbeitsfehler oder Qualitätsmängel mit nachträglichem Korrekturbedarf), kann mit Folgekosten verbunden sein.
- Dauerhafter Verlust der Innovationsfähigkeit des Standortes (Verlust der Entwicklungskompetenz oder fehlendes betriebliches Vorschlagwesen), erzeugen Kosten.
- Geringe Ausbildungsbereitschaft bei den Fremdunternehmen kann die Personalrekrutierungskosten der fokalen Unternehmen erhöhen.

Dadurch wird die personalpolitische Flexibilisierungsstrategie der Unternehmen, die auf eine extensive Nutzung von Werkverträgen setzt, zu einem hohen Preis erkauft, der erst durch die ganzheitliche Betrachtung deutlich wird. Die negativen Nettoeffekte sind für die beteiligten Akteure häufig nicht sichtbar, was dazu führt, dass sie nicht konsequent rational entscheiden. Die Einschätzungen der Betriebsräte stimmen mit Forschungsergebnissen überein, die darauf hinweisen, dass Organisationen mit mehr flexiblen Arbeitsnehmern offensichtlich signifikant mehr Manager nötig haben, da ein Abbau von sozialem Kapital stattfindet und weniger Vertrauen und Loyalität bei den Arbeitnehmern vorhanden ist, wodurch die Transaktionskosten steigen (Kleinknecht et al. 2016, S. 856).

Die Betriebsräte berichten von Schwierigkeiten, diese *ganzheitliche Betrachtung* anzustellen. Sie wollen aber „wissen, wie teuer die Dienstleistung ist“ (B1). Ein großes Hindernis für die Betriebsräte bei dem Versuch, die

Kosten der Werkverträge ganzheitlich zu erfassen und zu bilanzieren, ist die *fehlende Mitbestimmung* bei Fragen der Nutzung von Werkverträgen. Die übrigen personalpolitischen Flexibilisierungsinstrumente sind mit weitgehenden Mitbestimmungsrechten ausgestattet. Im Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) ist geregelt, dass der Betriebsrat des Entleihbetriebs vor der Übernahme eines Leiharbeitnehmers zur Arbeitsleistung zu beteiligen ist. Der Arbeitgeber muss den Betriebsrat vor dem Einsatz der Leiharbeitnehmer unterrichten und dessen Zustimmung einholen. An dieser Stelle sehen die befragten gewerkschaftlichen Akteure eine große Regelungslücke. Denn wenn sich der Werkvertrag zunehmend zu einem personalpolitischen Flexibilisierungsinstrument wandelt und damit in die betrieblichen Abläufe eingegriffen wird, fordern die Betriebsräte in den Interviews weitergehende Mitbestimmungsrechte.

Ein Betriebsrat berichtet, dass der Einsatz von Werkverträgen als Flexibilisierungsstrategie auch deshalb von Interesse ist, weil gegenüber der Öffentlichkeit damit geräuschlos Personal auf- und wieder abgebaut werden kann, ohne dass die wirtschaftliche Lage des Unternehmens thematisiert wird, „weil es passieren ja de facto keine Entlassungen in dem Sinne, die dann groß in der Zeitung stehen“ (B1), wodurch der Ruf keinen Schaden nimmt.

Mitbestimmung und Betriebsrat

Das Thema Mitbestimmung spielt in allen geführten Interviews eine große Rolle, da die Betriebsräte eine schleichende *Aushöhlung ihrer Mitbestimmungsrechte* im Betrieb vermuten, weil die mitbestimmungsfreie Fremdvergabe für die Wertschöpfungsprozesse immer mehr an Bedeutung gewinnt. Gleichzeitig sind die Betriebsräte nicht nur Zaungäste der Entwicklung, sondern haben sich in vielen Bereichen auch mit der Fremdvergabe arrangiert, wenn sie aus ihrer Perspektive notwendig ist und nicht ihre „Zero-Tolerance-Linie“ überschreitet. Trotzdem besteht die Gefahr der Zerfaserung der Wertschöpfungskette. „Es geht alles so schleichend, so sukzessive übernehmen die immer mehr von unseren Aufgaben oder von unseren Tätigkeiten“ (B1) und die Betriebsräte werden von einer Entwicklung eingeholt, die sie in der Ausweitung einmal getroffenen Arrangements der Fremdvergabe auf immer weitere Bereiche sehen und in der Ausweitung der Tätigkeitsfeld der Kontraktlogistiker, die mit ihren Montagetätigkeiten immer näher an die Kernprozesse der fokalen Unternehmen drängen. Durch die Zergliederung der Prozesse werden Arbeitsbereiche freigelegt

und fremdvergeben, die anschließend in niedriger vergütete Lohngruppen eingruppiert und immer mehr der Mitbestimmung entzogen werden. Diese Konstruktionen sind für die Betriebsräte dann häufig kaum noch durchschaubar.

Eine systematische Einbindung der Betriebsräte in die Vergabe von Werkverträgen ist an keinem Standort ersichtlich. Das Betriebsverfassungsgesetz sieht bei der Fremdvergabe keine Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte vor, was für sie bedeutet, dass sie „bei diesen ganzen Werkvertrags- und Dienstleistungsgeschäft, da [...] gar keinen Zugriff“ haben (B9). Es besteht jedoch die Möglichkeit, über das Informationsrecht nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) Informationen vom Arbeitgeber über Personen einzufordern, die als Fremdpersonal über Werkverträge im Betrieb eingesetzt werden. Außerdem hat der Betriebsrat nach dem BetrVG Unterrichtungs- und Beratungsrechte bei der Planung von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen, die durch den Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten entlang der Wertschöpfungskette geändert werden können. An dieser Stelle kann der Betriebsrat Alternativvorschläge zur Fremdvergabe unterbreiten. Die Betriebsräte können kreative Ansätze zur Mitgestaltung entwickeln. Diese „weicheren“ Formen der Mitbestimmung sind in den untersuchten Unternehmen aber bisher nicht institutionalisiert. Die Betriebsräte versuchen sich eher situativ und problemorientiert mit bestimmten Bereichen auseinanderzusetzen. In jedem Betriebsrat der fokalen Unternehmen steht das Thema auf der Agenda und allen Akteuren werden die rechtlichen Grenzen der Mitbestimmung immer wieder deutlich. Daher ist eine Forderung nach „echte[r] Mitbestimmung“ (B1) nur folgerichtig. Für diese Forderung erhalten die Betriebsräte Unterstützung aus den Verwaltungsstellen und auch die bundespolitischen Aktivitäten der Gewerkschaften zielen in die Richtung, die Bereiche stärker zu regulieren und der Mitbestimmung zu unterwerfen. Neben der gesetzlichen Konkretisierung der Abgrenzung von Werkverträgen und Leiharbeit bedeutet Regulation, „dass wir dort [in den Werkvertragsunternehmen] Strukturen reinkriegen“ (E2).

Im Untersuchungszeitraum beschränkte sich die Gestaltungskraft der Betriebsräte auf den individuellen Problemdruck vor Ort. An einem Standort hat der Betriebsrat des fokalen Unternehmens in einem Arbeitskreis mit den Betriebsräten der Dienstleister am Standort zusammengeschlossen, um grundlegende Fragen der Arbeitsorganisation und der Tarifpolitik abzustimmen. Hierfür mussten mit der tarifpolitischen Erschließung der Dienstleister die Voraussetzungen geschaffen werden.

In den Experteninterviews wurden Fragen der Mitbestimmung vereinzelt als Einsatzmotiv für Werkverträge genannt. Über die Fremdvergabe findet

eine Umgehung oder sogar eine *Aushöhlung der Mitbestimmung* statt. Für eine dauerhafte Schwächung der Mitbestimmung sind die bisher ausgegliederten Bereiche aber „eigentlich zu klein, als dass man da die Mitbestimmung schwächt“ (E8). Diese Einschätzung ist relativ und im Kontext der Verwaltungsstelle zu beurteilen, da sich die Quantität und die Qualität der Fremdvergabe bundesweit unterscheidet. Die Reichweite der Mitbestimmung steht und fällt mit der Aktivität der Betriebsräte vor Ort. Aktive Betriebsräte können, wenn sie in der Belegschaft ein Problembewusstsein für das Thema erzeugt haben, Informationen über den Einsatz recherchieren („unendlich aufwendig und unheimlich schwer“ (B9)) oder mit Druck gezielt einfordern und in Ausnahmefällen sogar betriebliche Vereinbarungen zur Mitbestimmung bei dem Einsatz von Werkvertragsbeschäftigten treffen.

Dabei verfolgen sie unterschiedliche Strategien, was in den untersuchten fokalen Unternehmen sichtbar wird. Während einige Betriebsräte die weitgehende Tariflosigkeit der Werkvertragsunternehmen monieren und die Herausforderung in der tarifpolitischen Erschließung der Betriebe sehen, stehen andere Betriebsräte vor ganz anderen Problemen. Ihnen ist es gelungen, auch mit Unterstützung der örtlichen Verwaltungsstellen, Betriebsräte in den Werkvertragsunternehmen zu gründen und Tarifverträge abzuschließen. Dabei handelt es sich um Haus- oder Handwerkstarifverträge, die vom Lohnniveau deutlich unter dem Flächentarifvertrag der Metall- und Elektroindustrie liegen.

In den untersuchten Betrieben zeigt sich die *Ambivalenz der gewerkschaftlichen Strategie* im Umgang mit Werkverträgen. Die Gründung von Betriebsräten und der Abschluss von Tarifverträgen sind ein wichtiger Einstieg in die tarifpolitische Gestaltung. In vielen Fällen erreichen die Betriebsräte keine Angleichung an die Tarife der Metall- und Elektroindustrie, sondern es kommen deutlich schlechter dotierte Tarifverträge zum Abschluss. In diesen Tarifverträgen sind die Arbeitnehmer dann dauerhaft gefangen und eine weitere Mobilisierung wird aus Perspektive der gewerkschaftlichen Akteure als schwierig erachtet. Dadurch entsteht eine *tarifpolitische Pluralität* auf dem Werksgelände und in der näheren Umgebung der fokalen Unternehmen, dessen Management neue Herausforderung an die Akteure der Mitbestimmung stellt, die Gegenstand weiterer Forschungsarbeiten sein könnten. Gewerkschaftlich bleibt es das Ziel, „die Menschen, die dort arbeiten stark (zu) machen, gewerkschaftlich (zu) organisieren und sie motivieren einen Betriebsrat zu wählen und für ihre Interessen einzutreten“ (B9).

Ausbildungsverhalten und Qualifizierung

Bei der Betrachtung der Werkvertragskonstellationen auf dem Betriebsgelände und im regionalen Umfeld der fokalen Unternehmen thematisieren die Betriebsräte wiederholt negative *Folgen der Fremdvergabe für das Ausbildungsverhaltungsverhalten und die Qualifizierungsstrategien* der Werkvertragsunternehmen. Unter diesen Kategorien lassen sich eine Reihe von Erkenntnissen der Betriebsräte subsummieren, von denen sie in unterschiedlicher Intensität berichten. Die Betriebsräte beobachten keine oder nur marginale Investitionen in die Personalentwicklung bei den Werkvertragsunternehmen. Kurze Laufzeiten der Werkverträge erlauben dort keine langfristige und strategische Personalentwicklung und „eine langfristige Betrachtung gibt es überhaupt nicht mehr in diesen ganzen Werkvertragsgeschichten“ (B6). Sie vergleichen zudem ihre Ausstattung mit Arbeitsmitteln als defizitär, weil die Kalkulationen der Werkvertragsunternehmen äußerst knapp sind.

Geringe Investitionen in Personalentwicklung bedeuten auch, dass sich bei den Werkvertragsunternehmen keine oder nur verschwindend geringe Anstrengungen in der beruflichen Bildung finden lassen, wobei die interviewten Experten beobachten, dass die Ausbildungsbereitschaft größerer Werkvertragsunternehmen eher vorhanden ist als bei kleinen, regionalen Unternehmen. Diese Folgen nehmen einige Betriebsräte im regionalen Kontext wahr, wodurch die Fremdvergabe dazu führen kann, dass sich die Zahl der Ausbildungsplätze in der Region verringert und mittelfristig zu Kostensteigerungen bei der Personalrekrutierung führen kann, weil die Werkvertragsunternehmen „wissen nicht, wie lange sie die Verträge halten und deswegen gehen sie nicht in Ausbildung und denken nicht langfristig“ (B6). Der Personalbedarf der Werkvertragsunternehmen wird aus einem stellenweise noch bestehenden regionalen Überhang an Arbeitskräften mit geringen Qualifikationen gewonnen, die am Arbeitsplatz angelernt werden. Dieses „training-on-the-job“ ist häufig die einzige Investition der Unternehmen und die Betriebsräte einiger Werkvertragsunternehmen führen es darauf zurück, dass den Betrieben selber gar nichts gehört, sie nur mit Maschinen und in angemieteten Hallen des fokalen Unternehmens tätig sind, sodass jegliche Investition unterbleibt, weil „alles, was bei uns Geld kostet, ist bei uns in Frage gestellt“ (B7). Die Werkvertragsunternehmen setzen nicht auf eigene interne Karrierewege, die mit der betrieblichen Ausbildung beginnen, sondern bedienen sich aus der „zweiten Reihe“ des Arbeitsmarktes, da in allen untersuchten Standorten (noch) ein ausreichendes Arbeitskräftepotenzial vorhanden ist, welches häufig aus der Arbeitslosigkeit rekrutiert

werden kann, weil „wir haben nach wie vor weder Fachkräftemangel noch irgendeinen anderen Mangel. Also die können sich problemlos die Leute von der Straße holen“ (B1). Bei komplexeren Qualifikationsanforderungen wird es jedoch schwieriger. Eine qualifizierte Ausbildung erfolgt in vielen Werkvertragsunternehmen nicht, was aus Sicht der befragten Betriebsräte mal mehr und mal weniger klappt. Qualifizierte Arbeitnehmern der Werkvertragsunternehmen schauen zudem sich schnell nach besseren Jobs um, was häufig mit den mit den (prekären) Arbeitsbedingungen zusammenhängt.

Ein weiterer Faktor für diese kurzfristigen Planungen sind die *Laufzeiten der Werkverträge*, wobei sich die Planung für die Betriebsräte häufig in folgender Konstellation präsentiert: „Meistens (sind die) Laufzeiten zwischen zwei und vier Jahren. Und immer mit einer Reduzierung jedes Jahr. Und das zieht sich jetzt eben im dreiundzwanzigsten Jahr hin und da weißt du eigentlich, wo wir jetzt stehen. Also eigentlich müssten wir längst bei null sein. Ich weiß nicht, wie das geht. Es geht eigentlich nur darum, dass wir immer mehr Leistung machen für das gleiche Geld. Das ist der Trick“ (B6). Ihre Arbeitsplätze sehen die Beschäftigten dadurch eher nicht in Gefahr, weil die Aufgabenbereiche der Dienstleister nicht verschwinden und immer wieder neue Unternehmen auf dem Markt erscheinen. Die Betriebsräte berichten übereinstimmend von regelmäßigen Wechseln bei den Dienstleistungsunternehmen, ohne das eine Fluktuation im Personalbestand beobachtet wird. Dieser Wechsel kann zum Beispiel durch einen Betriebsübergang nach § 613a BGB vollzogen werden. Dieses Arrangement bietet den Werkvertragsunternehmen keinen Spielraum und keinen Anreiz für Personalinvestitionen, wobei die Folgen bisher noch nicht abzusehen sind.

Ähnlich wie Befristung, Praktika oder Leiharbeit spielt die Zusammenarbeit mit Werkvertragsunternehmen auch eine Rolle im Prozess der Personalrekrutierung, da potenzielle Mitarbeiter erprobt werden können. Dieser „Klebeeffekt“ ist nach Einschätzung der Betriebsräte und der Experten jedoch geringer als beispielsweise bei der Leiharbeit.

Weiterhin berichten einige Betriebsräte von der *Auslagerung einfacher Arbeitsschritte* an Werkvertragsunternehmen entlang der Wertschöpfungskette, die in früheren Zeiten mit leistungsgewandelten Mitarbeitern besetzt wurden. Diese Arbeitsplätze gehen dauerhaft an die Werkvertragsunternehmen verloren, sodass einige Betriebsräte die Herausforderung sehen, mittelfristig Arbeitsplätze für alle Leistungsphasen eines Mitarbeiters zu organisieren. Die Fremdvergabe wirkt somit in die Kernbelegschaften hinein, da einfache und phasenweise entlastende Tätigkeiten an Werkvertragsunternehmen vergeben werden und so nicht mehr vorhanden sind. Dadurch

steigt der Druck auf die gesamte Belegschaft. In diesen Zusammenhang diskutieren die Betriebsräte auch Fragen der alternsgerechten Arbeitsgestaltung.

Innovationsmanagement und Know-how-Verlust

Belege, dass der Rückgriff auf flexible Arbeitskräfte auf Unternehmensniveau mit der Innovation sowie mit dem Wachstum der Wertschöpfung pro Arbeitsstunde negativ zusammenhängt, finden sich in der Literatur (Kleinknecht 2016, S. 851). In allen Gesprächen auf der betrieblichen Ebene bestätigen die Akteure diesen Befund und äußerten die Befürchtung, dass durch die Fremdvergabe von einzelnen Arbeitsschritten entlang der Wertschöpfungskette betriebliches Wissen verloren geht. Hierbei kommt es für die Betriebsräte darauf an, wie nah die Werkvertragsunternehmen an die *Kernkompetenz der fokalen Unternehmen* heranrücken oder ob diese Kernkompetenz geschützt werden kann. „Aber ich glaube, oder bin der Überzeugung, wenn ich dann diese Kernkompetenz oder einen Teil davon nach außen trage, wie soll dann eine Innovation entstehen. Zum Beispiel betriebliches Vorschlagswesen?“ (B3). Ein betriebliches Vorschlagswesen oder ein Innovationsmanagement existieren häufig nicht. Innovationen der Werkvertragsunternehmen werden nur durch die fokalen Unternehmen angestoßen.

Die Werkvertragsunternehmen sind aus Sicht der Betriebsräte an den Standorten der fokalen Unternehmen sehr schlank organisiert. Sie bilden häufig nur eine Hülle und bringen keine eigenen Betriebsmittel mit, sondern „das Know-how was in unserem Kopf ist und was wir mit unseren Händen können, das sind unsere Betriebsmittel“ (BV6), wie es der Betriebsrat eines Werkvertragsunternehmens zusammenfasst. Die Betriebsräte der fokalen Unternehmen beobachten bei den Werkvertragsunternehmen häufig einen Wechsel durch einen Betriebsübergang oder anderweitiger Neuorganisation der Fremdvergabe bei konstanter Beschäftigung einzelner „Wissensträger“, die eine zentrale Rolle in der Arbeitsorganisation spielen und das einzige Kapital der Unternehmen sind.

Die Betriebsräte befürchten dadurch eine Schwächung des Standorts und die langfristigen Folgen sind bisher noch nicht abzusehen. Die Betriebsräte berichten von der *mangelnden Innovationsfähigkeit* der Werkvertragsunternehmen, die nur durch Personalgestellung fest definierte Aufgaben erfüllen. Die fokalen Unternehmen verlieren aus Sicht der Betriebsräte den Überblick über die komplette Wertschöpfungskette, denn auch bei rou-

tinisierter Einfacharbeit sind immer wieder Prozessoptimierungen möglich, die aus den Reihen der Beschäftigten angestoßen werden können, wofür jedoch ein adäquates Wissensmanagement vorhanden sein muss. „Und dort, wo halt diese Brüche in der Fertigung sind, gibt es auch einen Bruch in der Innovation“ (B3). Die langfristigen Folgen dieser Entwicklung werden auch in der Literatur aufgegriffen und von den interviewten Betriebsräte wiederholt bestätigt. Vor allem die „kreative Akkumulation“ und die Geheimhaltung von (oft personengebundenem) Wissen werden bei rascheren Personalumsatz schwieriger, wodurch Monopolgewinne aus der Innovation schneller erodieren und sich der Anreiz, in riskante Innovationsprojekte zu investieren vermindert (Kleinknecht 2015). Diese Gefahr besteht insbesondere in den Entwicklungsabteilungen, wenn die Beschäftigten der Dienstleister ihr Wissen zu anderen Unternehmen mitnehmen. Gleichzeit bringen sie jedoch Wissensbestände mit, was eine Chance für die Unternehmen sein könnte, wobei ein Betriebsrat den Erfahrungsgewinn sehr kritisch einschätzt: „Wir können eigentlich nur verlieren, wenn das Know-How mit den Leuten geht, dann verlieren wir. Aber gewinnen an Innovationen, dadurch, dass die Wissen aus anderen Bereichen mitbringen oder aus vorangegangen Beschäftigungen, aber das ist so gut wie nicht der Fall“ (B1). Auch aus der Perspektive der Unternehmen wird diese Gefahr gesehen, denn „natürlich geht Know-how verloren. Na klar. Ich gehe bewusst eine Situation ein, wo ich an für sich sage: "Ja, ich begebe mich in dieses Risiko, wo Know-how verloren geht, was ich eigentlich im Betrieb halten möchte." Und letztendlich da irgendwo die Balance zu finden zwischen Flexibilität auf der einen Seite und Know-how-Erhalt auf der anderen Seite, das ist manchmal nicht ganz so einfach und manchmal in dem ein oder anderen Fall durchaus schmerzlich“ (A5). Die betrieblichen Akteure müssen an dieser Stelle eine Balance in diesem sensiblen Spannungsfeldes finden.

Diese Gefahr sehen die Akteure zwar auch bei routinisierter Einfacharbeit, jedoch vor allem und in einem wesentlich höheren Maße bei hochqualifizierten Entwicklungstätigkeiten, die ein wichtiger Bestandteil der Wertschöpfungskette sind. Durch die Fremdvergabe gelangen die Werkvertragsunternehmen an Wissensbestände aus den fokalen Unternehmen, die sie für die Ausweitung ihrer Geschäftstätigkeiten nutzen können. Einige Betriebsräte sehen mittelfristig weitere Tätigkeitsbereiche, die von den Werkvertragsunternehmen übernommen werden könnten, da Wissen der fokalen Unternehmen in Richtung der Werkvertragsunternehmen abfließt. Der ganze Themenbereich des Know-how-Verlustes wird von den Betriebsräten „eigentlich auf jeder Betriebsversammlung thematisiert“ (B1), aber „das Ri-

siko wird in Kauf genommen“ (B1), weil die kurzfristigen Vorteile für die Unternehmen überwiegen.

Fazit

Hinsichtlich der zentralen Befunde der Studie ist der in der bisherigen Diskussion über Werkverträge unterbelichtete Punkt der *„hidden costs",* also die in den von Seiten der Unternehmen vorgetragenen Kostenvergleichen immer wieder nicht ausreichend integrierten zahlreichen *„versteckten" Transaktionskosten*, hervorzuheben. Wenn man ehrlich bilanzieren würde, dann müsste man in vielen Fällen zu dem Ergebnis kommen, dass sich Werkverträge zumindest aus der Perspektive einer echten, nachhaltigen Kostensenkung und bei einer ganzheitlichen Bilanzierung nicht wirklich lohnen und wenn, dann nur auf eine sehr kurzfristige und begrenzte Sicht.

Hinzu kommt, dass die betrieblichen Akteure sehr wohl wahrnehmen, dass darüber hinaus mittel- und langfristig den Unternehmen, die in immer stärkeren Umfang Werkverträge nutzen, auch substanzielle Schäden entstehen können. Dies betrifft vor allem die in vielen Fällen eindrucksvoll beschriebene „Entleerung" bisher vorhandener innerbetrieblicher Kompetenzen und damit einhergehend die Auslieferung an externe Unternehmen.

In vielen mittlerweile vorliegenden Berichten und Studien wird der Prekaritätsaspekt, der mit vielen Werkverträgen verbunden ist, in den Mittelpunkt der Analyse gestellt und auch empirisch belegt. Dass die Arbeitsbedingungen der Werkvertragsarbeitnehmer, vor allem bei den Werkverträgen, die „von unten" in die Betriebe eindringen und sich dort ausbreiten, schlechter sind als die der Stammbelegschaften, ist nicht nur gesichertes Wissen, sondern wurde auch in der vorliegenden Arbeit von vielen betrieblichen Akteuren bestätigt.

Ein zentraler Befund dieser Studie eröffnet einen über die Prekarisierung der Arbeitsbedingungen hinausreichenden Diskussionsraum, der in der bisherigen Debatte nicht so prominent vertreten ist: Gemeint sind die *betriebswirtschaftlichen wie auch regionalökonomischen Erschütterungen der Wertschöpfungsketten*, die im Ergebnis sogar zu einer Aushöhlung der regionalen Netzwerkvorteile, die für die deutsche Industrielandschaft so charakteristisch sind, führen können.

Die Unternehmen verlieren nicht nur über immer mehr randständige Bereiche innerbetrieblich die Kompetenz (und die eigenen personellen Ressourcen), sie lassen es auch zu, dass die Werkvertragsunternehmen sukzessive immer stärker in den Kernbereich der (bisherigen) Kompetenzen eindringen. Kurzfristig mag das angesichts der beschriebenen faktischen Ohnmachtsposition der Werkvertragsunternehmen und ihrer Beschäftigten unproblematisch erscheinen, aber man sollte sich auf die derzeit vorhandene Asymmetrie in den Geschäftsbeziehungen zu den externen Werkvertragsunternehmen nicht auf Dauer verlassen. Je mehr betriebliche Funktionsbereiche ausgelagert werden, um so größer wird nicht nur der innerbetriebliche Kompetenzverlust und die korrespondierende Abhängigkeit von den externen Unternehmen, die dauerhaft intern agieren (müssen), sondern möglicherweise rutscht man mittel- und langfristig gesehen durch die eigene Kompetenzausdünnung auch in eine strategische Position, in der die Aufgabe des jeweiligen Standorts beispielsweise durch eine Verlagerung an andere Standorte deutlich einfacher von der Hand geht als in einem verschachtelten Produktionsnetzwerk mit komplexen Kompetenzprofilen.

Das hätte auch regionalökonomisch möglicherweise gravierende Folgen. Bereits heute – das zeigt die vorliegende Analyse – muss man negative regionale Effekte zur Kenntnis nehmen, beispielsweise die ersten Anzeichen rückläufige Ausbildungsanstrengungen in einigen Betrieben vor Ort, das Leben von der Substanz (oder anderen Arbeitgebern, die entsprechend qualifizierte Arbeitnehmer „liefern“ können) – was aber nur für einen begrenzten Zeitraum eine realistische Option sein kann. Auch das kann im Ergebnis die regionale Verankerung der Betriebe auflockern und sie anfälliger werden lassen für Schließung und/oder Verlagerung.

Mittlerweile liegt seitens des zuständigen Bundesarbeitsministeriums ein - innerhalb der Großen Koalition hoch umstrittener - Entwurf zur Neuregelung der Werkverträge vor. Darin wird auf der Grundlage der in der Vergangenheit vom Bundesarbeitsgericht entwickelten Abgrenzungskriterien für eine Unterscheidung „echter“ Werkverträge von „unerlaubter Arbeitnehmerüberlassung“ bzw. Scheinselbständigkeit der Versuch unternommen, die Problematik einer rechtssicheren Abgrenzung besser in den Griff zu bekommen. Die rechtssichere Abgrenzung ist auch von den Befragten in dieser Studie immer wieder angesprochen worden. Der betrieblichen Mitbestimmungsebene werden zwar Informationsrechte zugestanden, aber nicht die von Seiten der Gewerkschaften geforderten *Mitbestimmungsrechte* beim Einsatz von Werkverträgen.

Die befragten Betriebsräte haben immer wieder deutlich den Bedarf an solchen Mitbestimmungsrechten deutlich geäußert – und gerade unter dem Aspekt der Co-Management-Rolle vieler Betriebsräte wäre das durchaus betriebswirtschaftlich zu begrüßen und zu begründen. Die aktiven Betriebsräte, die heute schon unter Rückgriff auf die aus dem Betriebsverfassungsgesetz durchaus ableitbaren Rechte auf Information bis hin zu Beteiligung und Mitbestimmung auch bei Werkvertragsfragen gestaltend einzugreifen versuchen, zeichnen sich ja nicht aus durch eine grundsätzliche Ablehnungshaltung gegenüber einem vernünftigen Einsatz von Werkverträgen, sondern sie versuchen oftmals, mittel- und langfristige Unternehmensinteressen stärker bei der „make-or-buy"-Entscheidung zu gewichten und sich nicht von kurzfristigen Gewinninteressen leiten zu lassen.

Hinsichtlich der *tarifpolitischen Konsequenzen* kann man heute schon beobachten, dass die Bemühungen seitens der Gewerkschaften in Richtung eines Drei-Stufen-Modells gehen, mit dem man versucht, der Fragmentierung der Belegschaften (und der Prozesse) Paroli bieten zu können. Auf einer ersten Ebene geht es um strategische Organizing-Prozesse in den betroffenen Werkvertragsunternehmen in Verbindung mit der Installierung von Betriebsräten. Auf einer zweiten Ebene steht dann die tarifvertragliche Landnahme, wobei aber bisher in aller Regel Tarifwerke zur Anwendung kommen, die nach unten abweichen von dem, was für die Insider gilt, die dem „klassischen" Tarif im engeren Sinne unterliegen. Die dritte Ebene wird derzeit, wenn überhaupt, als Zielgröße ausgewiesen: Die Angleichung der Tarifbedingungen an die des Flächentarifvertrags. Ob dieser Schritt gelingen kann, ist aus systemischen Gründen mit einem Fragezeichen zu versehen. Möglicherweise wird die tarifliche „Rückgewinnung" der ausgelagerten Bereiche einen Preis haben, der so aussieht, dass man mit unterschiedlich dimensionierten Tarifen unter einem Dach operieren muss, um das von der Arbeitgeberseite geforderte Kostendifferenzial teilweise realisieren zu können, aber auch, um als Gewerkschaft seine Handlungsfähigkeit in der gesamten Wertschöpfungskette zu erhalten bzw. zu festigen (dazu IG Metall 2015a, S. 30). Mit dem Abschluss von Tarifverträgen hätten die Gewerkschaften dann die Hand im Spiel und könnten dafür sorgen, Korridore nach oben zu ermöglichen, stehen jedoch vor der Herausforderung, diese neue Pluralität im Sinne der Beschäftigten zu managen.

Literatur

Alewell, Dorothea/Bährung, Kathrin/Thommes, Kirsten (2005): Die Wirkung des Outsourcings von Personalfunktionen – ein Überblick über Aussagen verschiedener Ansätze. Sonderforschungsbereich 580 – Teilprojekt B5. Arbeitspapier 9. Jena.

Bahl, Volker (1979): Leiharbeit als flexible Arbeitsmarktreserve und Dumpingstrategie gegen die gewerkschaftliche Tarifpolitik. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 79, S. 443-448.

Bellmann, Lutz/Ellguth, Peter/Evers, Katalina (2015): Betriebsrätebefragung zu Werk- und Dienstverträgen im Organisationsbereich der IG BCE. Abschlussbericht. o.O.

Bognanni, Massimo/Pennekamp, Johannes (2011): Werkverträge – Es geht noch billiger. Die Regeln der Leiharbeit sind strenger geworden. In: DIE ZEIT 50/2011.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.

Bonin, Holger/Zierahn, Ulrich (2013): Machbarkeitsstudie zur Erfassung der Verbreitung und Problemlagen der Nutzung von Werkverträgen. Forschungsbericht 432. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.

Bratzel, Stefan/Retterath, Gerd/Hauke, Niels (2015): Automobilzulieferer in Bewegung. Strategische Herausforderungen für mittelständische Unternehmen in einem turbulenten Umfeld. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Brinkmann, Ulrich/Nachtwey, Oliver (2013): Postdemokratie. Mitbestimmung und Industrielle Bürgerrechte. In: Politische Vierteljahresschrift54, H. 3, S. 506-533.

Brinkmann, Ulrich/Nachtwey, Oliver (2014): Prekäre Demokratie? Zu den Auswirkungen atypischer Beschäftigung auf die betriebliche Mitbestimmung. In: Industrielle Beziehungen21, H.1, S. 78-98.

Brors, Christiane/Schüren, Peter (2014): Missbrauch von Werkverträgen und Leiharbeit verhindern. Vorschläge für eine gesetzliche Regelung

zur Eindämmung von Missbräuchen beim Fremdpersonaleinsatz und zur Umsetzung der Leiharbeitsrichtlinie. Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein Westfalen. Düsseldorf.

Bundesagentur für Arbeit (2015): Arbeitsmarktberichterstattung: Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen. Nürnberg.

Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (2015): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes und anderer Gesetze. Bearbeitungsstand: 16.11.2015. Berlin.

Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. In: Economica4, H. 16, S. 386–405.

Dettmer, Markus/Hawranek, Dietmar/Lill, Tobias/Tietz, Janko (2013): Mittendrin und nicht dabei. In: DER SPIEGEL, H. 47/2013, S. 78-81.

DGB (2011): Werkverträge - Einfallstor für schlechte Arbeit. Einblick 4/2011.

Ganz, Walter/Bienzeisler, Bernd (2010): Management hybrider Wertschöpfung. Potenziale, Perspektiven und praxisorientierte Beispiele. Fraunhofer IAO. Stuttgart.

Gewerkschaft Nahrung Genuss Gaststätten (NGG) (2013): Wenig Rechte. Wenig Lohn – Wie Unternehmen Werkverträge (aus)nutzen, Hamburg.

Giertz, Jan-Paul (2015): Trendbericht Werkverträge. Handlungsmöglichkeiten beim Umgang mit Werkverträgen. Report Nr. 18, Dezember 2015. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrument rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS-Verlag.

Goldschmidt, Deborah/Schmieder, Johannes F. (2015): The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure IZA. DP No. 9194. Bonn.

Hertwig, Markus/Kirsch, Johannes/Wirth, Carsten (2015): Onsite-Werkverträge: Verbreitung und Praktiken im Verarbeitenden Gewerbe. In: WSI-Mitteilungen68, H. 6, S. 457-465.

Hertwig, Markus/Kirsch, Johannes/Wirth, Carsten (2015a): Werkverträge im Betrieb. Eine empirische Untersuchung. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Hohendanner, Christian (2012): Vom Leiharbeiter zum freien Mitarbeiter? Werkverträge in der Diskussion. Vortrag auf der Tagung des Fachausschuss Erwerbstätigkeit/Arbeitsmarkt des Statistischen Bundesamtes. Wiesbaden.

Helfen, Markus/Nicklich, Manuel (2013): Zwischen institutioneller Kontinuität und De-Institutionalisierung: Industrielle Dienstleistungen als Parallelwelt überbetrieblicher Arbeitsbeziehungen. In: Berliner Journal für Soziologie 23, H. 3-4, S. 471-491.

Helfen, Markus (2014): Netzwerkförmige Tertialisierung und triangularisierte Beschäftigung: Braucht es eine interorganisationale Personalpolitik?. In: Sydow ,Jörg/Sadowski, Dieter/Conrad, Peter (2014): Arbeit – eine Neubestimmung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 171-206.

IG Metall Nordrhein-Westfalen (2013): Dossier Werkverträge. Düsseldorf.

IG Metall (2015): Betriebsräte-Befragung Werkverträge 2015. Frankfurt am Main.

IG Metall (2015a): Debattenpapier zum Gewerkschaftstag 2015. Frankfurt am Main.

Kleinknecht, Alfred (2015): How ‘structural reforms’ of labour markets harm innovation. Social Europe, Research Paper Nr. 6. o.O.

Kleinknecht, Alfred/Kwee, Zelin/Budyanto, Lilyana (2016): Rigidität durch Flexibilität: flexible Arbeit und das Wachstum von Managementbürokratien. Wirtschaftsdienst 95, H. 12, S. 851-856.

Klein-Schneider, Hartmut/Beutler, Kai (2013): Werkvertragsunternehmen: Outsourcing auf dem Betriebsgelände. In: WSI Mitteilungen, H. 2/2013, S. 144-148.

Koch, Andreas (2012): Werkverträge in der Arbeitswelt. Unter Mitarbeit von Andreas Wohlhüter. Otto-Brenner-Stiftung. OBS-Arbeitspapier, 2. Frankfurt am Main.

Krause, Rüdiger (2014): Flexibler Personaleinsatz - Arbeitnehmerüberlassung und Werkverträge zwischen Markt und Regulierung. In: Zeitschrift für Arbeitsrecht 45, H. 4, S. 349 – 394.

Kruse, Jan (2014): Qualitative Interviewforschung. Ein integrativer Ansatz. Weinheim: Beltz Juventa.

Lamnek, Siegfried (2010): Qualitative Sozialforschung. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.

Manske, Alexandra/Scheffelmeier, Tine (2015): Werkverträge, Leiharbeit, Solo-Selbstständigkeit – Eine Bestandsaufnahme. WSI Diskussionspapier 1/2015. Duisburg-Essen.

Nienhüser, Werner (1999): „Legal, illegal, ...“ – Die Nutzung und Ausgestaltung von Arbeitskräftestrategien in der Bauwirtschaft? In: Industrielle Beziehungen6, H. 3, S. 292-391.

Nienhüser, Werner/Baumhus Walter (2002): „Fremd im Betrieb“: Der Einsatz von Fremdfirmenpersonal als Arbeitskräftestrategie. In: Martin, Albert/Nienhüser, Werner (Hg.): Neue Formen der Beschäftigung –

neue Personalpolitik?. München und Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 61-120.

Schmidt-Hullmann, Frank (2012): Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 23. April 2012. Deutscher Bundestag Ausschussdrucksache 17(11)865, Berlin.

Siebenhüter, Sandra (2014): Der Betrieb als Projekthaus – Wie Werkverträge die Arbeitswelt verändern. In: WSI Mitteilungen, H. 04/2014, S. 306-310.

Schüren, Peter (2010): Kommentar zum Arbeitnehmerüberlassungsgesetz. 4., neu bearbeitete Auflage, München: C.H. Beck.

Sell, Stefan (2013): Lohndumping durch Werk- und Dienstverträge? Problemanalyse und Lösungsansätze. Remagener Beiträge zur Sozialpolitik 13-2013. Remagen.

Sydow, Jörg/Möllering, Guido (2009): Produktion in Netzwerken. 2., aktualisierte und überarbeitet Auflage. München: Vahlen.

SWR (2013): Hungerlohn am Fließband. Dokumentation. Ausgestrahlt am 13. Mai 2013 im Ersten.

Welge Martin K./Al-Laham, Andreas (2012): Strategisches Management. Grundlagen – Prozess – Implementierung. 6. Aufl. Wiesbaden: Springer Gabler.