
Eine neue Wertschöpfungskette?

ONSITE-WERKVERTRÄGE

Dr. Carsten Wirth, Hochschule Darmstadt

Januar 2022

Onsite-Werkverträge sind eine Herausforderung für Management, Betriebsräte und Gewerkschaften. Auch wenn die Vergabe von Werkverträgen eine wirtschaftliche Entscheidung ist, können Mitbestimmungsträger diese Form der zwischenbetrieblichen Zusammenarbeit begrenzen und gestalten.

Inhalt

1	Vom Rand zum Kern: Die (zunächst unbemerkte) Entwicklung der Werkverträge	3
2	Welche Arten von Werkverträgen gibt es?	3
3	Illegale Werkverträge: Was ist ein Scheinwerkvertrag?	4
4	Welche Bedeutung haben (Onsite-) Werkverträge heute?	6
5	Warum entscheidet sich das Management für (Onsite-) Werkverträge?	7
6	Welche Probleme sehen Betriebsräte?	9
7	Welche Herausforderungen bestehen in der Praxis?	10
8	Gibt es Unterschiede zwischen Branchen, Unternehmensgrößen und Einsatzlogiken?	12
9	Ist Werkvertragsarbeit für die Auftraggeber tatsächlich billiger?	13
10	Gibt es Beispiele für eine Rücknahme von Onsite-Werkverträgen?	14
11	Gibt es „Gute Arbeit“ auf Werkvertragsbasis?	15
12	Verändern Werkverträge die Gestalt eines Betriebs und die Branchenstrukturen?	15
13	Was können Betriebsräte tun?	16
14	Welche Handlungsmuster von Betriebsräten sind erkennbar?	17
15	Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gewerkschaften?	18
16	Wie entwickelt sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad?	19
17	Weiterführende Informationen	19
	Ansprechpartner in der Hans-Böckler-Stiftung	21
	Über den Autor	22

1 Vom Rand zum Kern: Die (zunächst unbemerkte) Entwicklung der Werkverträge

Die Veränderung der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung ist ein Thema, das in der Betriebswirtschaftslehre und in der Praxis seit Beginn der 1980er reflektiert wird. „Make or Buy?“ lautet die Frage, die Manager*innen, Unternehmensberater*innen und andere Praktiker*innen beantworten (müssen). Dies betrifft in den 1980er Jahren vor allem vor- und nachgelagerte Wertschöpfungsstufen, also Zulieferer und Abnehmer, wird aber schnell



auf Aktivitäten auf der gleichen Wertschöpfungsstufe ausgedehnt und fokussiert so genannte „Randbereiche“ wie Kantinen, Gebäude- oder Industriereinigung, Werkschutz etc. Mittlerweile werden auch Kernbereiche der Wertschöpfung, also solche Aktivitäten, die mit dem eigentlichen Betriebszweck des Betriebes wie der Produktion oder der Forschung & Entwicklung im Fall produzierender Unternehmungen verknüpft sind, Make-or-Buy-Entscheidungen unterworfen (vgl. Hertwig/Wirth 2021). Ähnliches finden wir aber auch in Dienstleistungsbranchen wie dem Einzelhandel, in dem insbesondere Lebensmittelfilialunternehmungen und SB-Warenhäuser die Regalauffüllung Werkunternehmungen übertragen (vgl. Hertwig u.a. 2015a). Dadurch kommt es u.a. zu einem vermehrten Einsatz von Werkvertragsunternehmungen in den Betrieben des Werkbestellers im Rahmen von „Onsite-Werkverträgen“ (Klein-Schneider/Beutler 2013).

2 Welche Arten von Werkverträgen gibt es?

Werkverträge (§§ 631ff. BGB) sind eine übliche Form der Zusammenarbeit zwischen Unternehmungen. Die Reparatur eines Daches, aber auch noch komplexere Aufgaben wie die Entwicklung eines medizintechnischen Geräts können Gegenstand eines Werkvertrags sein. Im Werkvertrag wird die Erstellung eines vorab spezifizierten Werks durch einen Werkunternehmer vereinbart, das nach seiner Abnahme durch den Werkbesteller vergütet wird. Das Werk kann dabei auch eine Dienstleistung sein. Sollte der Werkbesteller Mängel im Zuge der Abnahme aufdecken, ist das Werkunternehmen zur Nachbesserung und zur Beseitigung der Mängel verpflichtet. Nach § 631 BGB schuldet das Werkunternehmen – im Unterschied zum Arbeitsverhältnis, in dem Arbeitsleistung (ohne Erfolgsgarantie) erbracht werden muss – einen vorab spezifizierten Erfolg, z.B. die Reparatur eines Daches. Für die Erbringung der Werkleistung ist das Werkunternehmen selbst verantwortlich, trifft die Entscheidungen über Technologie und Arbeitseinsatz vor dem Hintergrund des Werkvertrags eigenständig und ist dafür voll verantwortlich; der Werkbesteller kann nur eingreifen, wenn Gefahr im Verzuge ist. Trotz dieser grundlegenden Bestimmungen des Werkvertrags existieren in Abhängigkeit von der Art des Werkunternehmens, dem Ort der Leistungserbringung, nach der Art der Tätigkeiten (Kern- oder Randbereich der Wertschöpfung) und der Dauerhaftigkeit der Zusammenarbeit zahlreiche Varianten, die auch für

Mitbestimmungsträger unterschiedliche Folgen haben (können). Die folgende Tabelle systematisiert unterschiedliche Werkvertragstypen (s. dazu → Hertwig/Wirth 2021, S. 35):

Dimension	Leitfrage	Mögliche Ausprägungen		
1	Werkvertragsnehmer	Wer ist Vertragspartner des Bestellers?	Individuum/Freiberufler („Solo-Selbstständigkeit“)	Werkunternehmen / Fremdfirma
2	Räumlich	Wo werden Werkvertragsleistungen erbracht?	In Betrieben des Werkvertragsunternehmens	„Vor den Toren“ Auf Betriebsgelände des Werkbestellers („Onsite“)
3	Einsatzfelder der Werkvertragsarbeitskräfte	Auf welche Tätigkeiten beziehen sich die Leistungen?	Randbereiche der Wertschöpfung des Werkbestellers (z. B. Facility-Management, Kantine, Reinigung, Wachdienst)	Zentrale Wertschöpfungsprozesse („Kernbereiche“)
4	Zeitlich	Dauerhaftigkeit der Werkvertragsbeziehung	Begrenzte Zeiträume / Projekt von geringer Dauer	längerer, aber befristeter Zeitraum Unbefristeter/kontinuierlich wiederholter Werkvertrag

Quelle: Hertwig/Wirth (2021, S. 35), Praktiken der Onsite-Werkvertragsnutzung in Deutschland

Obige Tabelle zeigt, dass Werkverträge von klassischen, punktuellen Reparaturdienstleistungen, die von Unternehmungen oder Freiberufler*innen erbracht werden, bis hin zu einer unbefristeten, kontinuierlichen Zusammenarbeit mit Werkunternehmungen mit eigenem Personal in Kernbereichen der Wertschöpfung reichen können. Dementsprechend werden Onsite-Werkverträge entweder in Randbereichen oder mittlerweile sogar in den Kernbereichen der Wertschöpfung in den Betrieben des Werkbestellers mehr oder minder dauerhaft ausgeführt (vgl. Klein-Schneider/Beutler 2013).

3 Illegale Werkverträge: Was ist ein Scheinwerkvertrag?

Gegenstand eines Werkvertrags ist immer ein bestimmtes Ergebnis; wie es erreicht wird, fällt in den Verantwortungsbereich des Werkunternehmers. Wichtig ist deshalb, dass die Definition „eines dem Werkunternehmer als eigene Leistung zurechenbaren und abnahmefähigen Werk“ (Fitting u.a. 2020, S. 222) möglich ist, da sonst der Verdacht naheliegt, dass die jeweilige Praxis durch Weisungen des Werkbestellers bestimmt werden muss. Insbesondere bei bedarfsorientierten Leistungen besteht die Gefahr, dass ein Scheinwerkvertrag entsteht. „Wenn mit der Bestimmung von Leistungen auch über Inhalt, Durchführung, Zeit, Dauer und Ort der Tätigkeit entschieden wird“ (Fitting u.a. 2020, S. 222), liegt ein Indiz für eine arbeitsvertragliche Beziehung vor. Wichtig ist dabei, inwiefern Weisungsrechte ausgeübt werden und „in welchem Umfang der Werkunternehmer in einen vom Besteller organisierten Produktionsprozess eingegliedert ist“ (Fitting u.a. 2020, S. 222).

Dabei stehen den Instanzgerichten einzelfallbezogene Beurteilungsspielräume zu, die für beide Seiten, Management und Interessenvertretung, Unsicherheiten generieren. Diese Ungewissheit des Ausgangs einer rechtlichen Prüfung durch die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls in Folge einer stichprobenartigen Kontrolle des Werkbestellers oder als Folge einer

Indiskretion könnte von der Arbeitnehmerinteressenvertretung als Argument gegen die Nutzung von Werkverträgen genutzt werden (Fitting u.a. 2020, S. 223), wenn auch nicht als rechtlich abgesicherte Handlungsmöglichkeit (s. dazu auch ausführlicher → [“Welche Handlungsmuster von Betriebsräten sind erkennbar?”](#) und → [“Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gewerkschaften?”](#)).

Nimmt der Werkbesteller auf die Leistungserbringung derart weitgehend Einfluss, könnte die betreffende Praxis rechtlich als (illegale) Arbeitnehmerüberlassung, also als Scheinwerkvertrag einzuordnen sein. Dies birgt ein erhebliches Sanktionsrisiko – nicht zuletzt wegen der seit dem 01. April 2017 fehlenden Möglichkeit mit einer „Vorratsarbeitnehmerüberlassungserlaubnis“ eine Rechtsformverfehlung zu heilen. Bei einer Rechtsformverfehlung wurde ein Werkvertrag vereinbart, aber Leiharbeit praktiziert. Leiharbeit ist eine Form des drittbezogenen Personaleinsatzes, bei dem einem Entleiher gegen Entgelt von einem Verleiher auf Basis eines Arbeitnehmerüberlassungsvertrags Arbeitskräfte überlassen werden und die der Entleiher mittels Weisungen (im Rahmen allgemeiner Gesetze und sonstiger Vorschriften) steuern kann. Bei einem entsprechenden Verdacht auf einen Scheinwerkvertrag und Information nimmt die Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls – und anschließend eventuell ein Gericht – eine Prüfung des Einzelfalls vor.

Kriterien für eine Einzelfallprüfung:

- Wurde ein individualisierbares und dem Werkunternehmer zurechenbares Werkergebnis vereinbart und erstellt?
- Besitzt der Werkunternehmer die volle unternehmerische Dispositionsfreiheit, also die vollständig eigenverantwortliche Organisation aller sich aus dem Werkvertrag ergebenden Handlungen?
- Hat der Werkunternehmer gegenüber seinen im Betrieb des Werkbestellers tätigen Arbeitnehmern Weisungsrecht, und sind diese nicht in die Arbeitsabläufe oder Produktionsprozesse des Bestellers eingegliedert?
- Trägt der Werkunternehmer das Unternehmerrisiko, insbesondere das der Gewährleistung?
- Wird die Werkleistung erfolgsorientiert und in der Regel nicht nach Zeiteinheiten abgerechnet?

Die Rechtsprechung und Kommentierung entwickelt sich in der Abgrenzungsfrage von Onsite-Werkvertrag und Arbeitnehmerüberlassung dynamisch. So hat – folgt man Fitting u.a. (2020, S. 284f.) – das Bundesarbeitsgericht seine stringente Rechtsprechung, die auch sehr detailliert geregelte Werkverträge nicht als Arbeitnehmerüberlassung begriff, im Lichte der gesetzlichen Veränderungen vom 01.04.2017 und vor dem Hintergrund von Kritik von Instanzgerichten geöffnet und Beurteilungsspielräume eingeräumt. Zudem knüpft die Neuregelung des Begriffs der Arbeitnehmerüberlassung bzw. der Leiharbeit (s. § 1 Absatz 1 Satz 2 AÜG) am Begriff der Eingliederung in die Arbeitsorganisation des Entleihers an, dem Vorhandensein von Weisungen und der tatsächlichen Durchführung des Vertrags. Damit

verzichtet der Gesetzgeber bei der Begriffsbestimmung auf die „volle“ Eingliederung und die „alleinige“ Weisungsmacht und trägt damit den Anforderungen von Arbeit in „triangularisierten Arbeitsverhältnissen“ (Helfen/Wirth 2020), in denen Arbeit nicht mehr nur von einer Organisation gesteuert wird, etwas mehr Rechnung. Damit treten andere Abgrenzungskriterien (z.B. Übernahme der Gewährleistung, Beschreibung des Werkes usw.), die bislang die Rechtsprechung und Praxis prägten, in den Hintergrund (vgl. Fitting u.a. 2020, S. 285f.). Für Praktiker*innen gilt es deshalb die weitere Entwicklung der Rechtsprechung und Kommentierung zu verfolgen bzw. die damit verknüpften Ungewissheiten in ihre Strategien einzubeziehen (s. dazu auch ausführlicher → [“Welche Handlungsmuster von Betriebsräten sind erkennbar?”](#) und → [“Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gewerkschaften?”](#)).

4 Welche Bedeutung haben (Onsite-) Werkverträge heute?

Lange Zeit galt, dass die Zahl der Werkvertragsarbeitskräfte und ihre quantitative Entwicklung schwierig einzuschätzen war, weil Aussagen über „Werkverträge im Betrieb“ (Hertwig u.a. 2015a) meist auf unsystematischen Beobachtungen oder anekdotischer Evidenz basierten. Insbesondere zwei Untersuchungen haben mittlerweile die Verbreitung von Werkverträgen systematischer untersucht.

Vor dem Hintergrund intensiver öffentlicher Diskussionen gab das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung eine Untersuchung in Auftrag, die Infas in Zusammenarbeit mit dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) durchführte. Sie untersuchten die Werkvertragspraxis von Onsite-Werkverträgen und von Werkverträgen, die nicht im Betrieb des Werkbestellers ausgeführt werden, und die von Werkunternehmungen, die Personal beschäftigen, oder von Freiberufler*innen ausgeführt werden, mit quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden (vgl. ZEW/Infas 2017a, b).

Ergebnisse der quantitativen Untersuchung:

- Werkverträge sind weit verbreitet . Ca. 90 % aller Unternehmen agieren als Auftraggeber von Werkverträgen im Kernbereich ihrer Wertschöpfung. Sie verteilen sich auf alle Branchen und Größenklassen.
- Nur wenige Unternehmen sind reine Werkvertragsunternehmen, die nur Werkverträge ausführen.
- Die Geschäftsbeziehungen kennzeichnet eine hohe Stabilität, weil Werkvertragsunternehmen (mittels des Einsatzes von Leiharbeiter*innen) Flexibilität organisieren.
- Folgt man den Aussagen von Manager*innen, so ist der Einsatz von Werkverträgen vor allem durch knappe Kompetenzen motiviert und nur in ca. 30 % der Fälle durch Lohnkostensenkung.

- Manager*innen (obwohl sie darüber nichts wissen dürften) gehen hinsichtlich der Entlohnung bei Onsite-Werkverträgen im Kerngeschäft eher von einer Besserstellung der Werkvertragsarbeitskräfte aus. Betriebsräte berichten dagegen häufiger von einer Schlechterstellung der Beschäftigten von Werkvertragsunternehmen.
- Werkvertrag und Leiharbeit werden in der Regel als sich ergänzende Formen externer Flexibilisierung angesehen. Sie stehen also abgesehen von wenigen Branchen nicht in einem sich ersetzenden Verhältnis zueinander.
- Eine Rechtsformverfehlung aufgrund atypischer Qualitätssicherungsmaßnahmen, bei der zwar ein Werkvertrag abgeschlossen wird, aber Leiharbeit praktiziert wird, wird immerhin in 20 % der Fälle aufgezeigt. Insgesamt ist der Graubereich zwischen Werkvertrag und Leiharbeit nicht unerheblich, weil die Weisungsstrukturen in der Praxis vom Werkvertrag abweichen und zu rechtlicher Unsicherheit beim Management führen.

Aus den Untersuchungen von Hertwig u.a. (2015a) bzw. Hertwig/Wirth (2021) wissen wir, dass in einigen Betrieben Stammbeschäftigte durch Werkvertragsarbeitskräfte ersetzt worden sind. In welchem Ausmaß dies insgesamt geschieht, ist immer noch Spekulation. Ihre Fallstudien zeigen, dass Onsite-Werkverträge schon seit Längerem verbreitet sind, aber jetzt erst problematisiert werden. Dies ist – wenn es zu Konflikten im Betrieb um die Werkvertragsnutzung kommt – auch einer der wichtigsten Gründe für Konflikte zwischen Management und Betriebsrat (vgl. ZEW/Infas 2017a, S. 169f.). In den Fallstudien von ZEW/Infas (2017b, S. 231) erfolgt eher in Scheinwerkverträgen eine Verdrängung der Leiharbeit durch Werkverträge. Allerdings gibt es auch gegenläufige Tendenzen. So zeigen Hertwig/Wirth (2019), dass Onsite-Werkverträge auch aufgelöst und durch eine Beschäftigung im unternehmensinternen Arbeitsmarkt ersetzt werden.

5 Warum entscheidet sich das Management für (Onsite-) Werkverträge?

Die Auswertung der quantitativen Erhebung und der Betriebsfallstudien auf Basis qualitativer empirischer Sozialforschung in 285 Betrieben auf Basis von 410 Interviews vor allem mit Vertreter*innen des Managements (vgl. dazu ZEW/Infas 2017a, b) belegt u.a.:

- Kompetenzbasierte, kostenorientierte und Flexibilisierungs-Motive sind neben der Ausnutzung von Tariflohndifferenzialen und der Bilanzgestaltung zentrale Treiber des Einsatzes von Werkverträgen.
- Abhängigkeiten von Werkvertragsunternehmen gefährden Lieferketten und die Ökonomie des Werkvertrageinsatzes (und umgekehrt Abhängigkeiten von Großabnehmern von Werkleistungen).
- Die Ausgestaltung der Verträge variiert zwischen punktuellen, wiederkehrenden und kontinuierlichen Werkverträgen.

- Im Abnahmeprozess der Werkleistungen spielen Elemente von Prozess- und Ergebniskontrolle subtil zusammen – bei einer Machtasymmetrie zugunsten der Werkbesteller.
- Die Nutzung von Leiharbeit kann ergänzend oder alternativ zum Werkvertragseinsatz sein. Nach Managementangaben liegen bei Unternehmungen, die Leiharbeit ergänzend nutzen, abgegrenzte Bereiche vor, in denen das jeweilige Instrument zum Einsatz kommt. In anderen Fällen werden Leiharbeit in den Kernprozessen (wegen der Weisungsmöglichkeit) und Werkverträge in Randbereichen genutzt.
- Eine Flucht in den Werkvertrag aufgrund der Re-Regulierung von Leiharbeit konnte in der Regel nicht beobachtet bzw. belegt werden, wenngleich 40 % der befragten Manager*innen und Betriebsräte der Aussage zustimmen, dass nach der Re-Regulierung von Leiharbeit Werkverträge stärker in Anspruch genommen werden (vgl. ZEW/Infas 2017a, S. 167). Befragte Betriebsräte verneinen ebenfalls eine Tendenz, Leiharbeit durch Werkverträge zu ersetzen, wenngleich in bestimmten Fällen Werkverträge genutzt werden, aber Leiharbeit praktiziert wird.
- Außer in wenigen Ausnahmefällen existieren klar abgegrenzte Arbeitsbereiche von Werkvertragsbeschäftigten und Stammbeschäftigten. Nur in bestimmten Branchen werden durch den Einsatz von Freiberufler*innen Fragen der Scheinselbstständigkeit aufgeworfen.
- Risiken für Wettbewerbsverzerrungen durch das Unterlaufen von Mindestlohnregelungen und Arbeitsschutzstandards werden gesehen. Diese Wettbewerbsverzerrungen sind vor allem in bestimmten Branchen wie dem Bau (durch osteuropäische Werkvertragsunternehmen) konzentriert.
- Das Management hat wenig Kenntnisse über die Arbeitsbedingungen in den Werkvertragsunternehmen.
- Eine Veränderung der Anforderungsprofile erfolgt in den Werkbestellerunternehmen (Spezialisierung, Übernahme von Kontroll- und Sicherungsaufgaben) bei gleichzeitigen Kompetenzverlusten der Mitarbeiter*innen des Werkbestellers.
- Die soziale Integration der Werkvertragsarbeitskräfte in den Betrieben des Werkbestellers wird zumeist positiv gesehen. Gleichzeitig wird aber häufig die Verlagerung von „unangenehmen“ Arbeiten auf die Werkvertragsarbeitskräfte begrüßt.

Der quantitative Teil der Untersuchung von Hertwig u.a. (2015a) basiert ebenfalls auf einer Managementbefragung. Dort dominierten unter den Antworten allgemein akzeptierte Begründungen – etwa Konzentration auf die Kernkompetenzen. Aber immerhin 30 % der befragten Manager*innen von Betrieben mit Onsite-Werkverträgen gaben an, dass sie die (zu jener Zeit drastisch) verteuerte Leiharbeit durch Onsite-Werkverträge absichtsvoll substituieren.

Die Fallstudien von Hertwig u.a. (2015a) zeigen im Unterschied zu ZEW/Infas, dass Leiharbeit ein schlechtes Image beim Management hat und deshalb reduziert wurde. Die Arbeitsproduktivität von Leiharbeiter*innen bleibt – insbesondere bei formal gering qualifizierten, aber körperlich anspruchsvollen Tätigkeiten – hinter den Erwartungen zurück, sodass die Betriebe Onsite-Werkverträge präferieren, die überwiegend mit ausländischen Werkvertragsarbeitskräften abgearbeitet werden.

Die Studie von ZEW/Infas (2017a) zeigt relativ geringe Branchenunterschiede in den Motivlagen der Unternehmungen, die Werkverträge in Kern- und Randprozessen einsetzen. Sie knüpfen dabei an im betriebswirtschaftlichen Diskurs legitime Motivlagen an (s. auch ZEW/Infas 2017b, S. 221). Dazu gehören beispielsweise der Zugriff auf spezialisiertes Personal, Vermeidung von Investitionen in Personal, von Personalführung und von Auslastungsschwankungen neben einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes (s. auch ZEW/Infas 2017b). Die Einsparung von Lohnkosten durch die Vergabe von Werkverträgen in Kern- und Randprozessen wird von ca. 30 % der Befragten als Grund genannt (ZEW/Infas 2017a, S. 119). Dies stimmt mit dem von Hertwig u.a. (2015a) in Managementbefragungen ermittelten Wert überein.

Probleme von Management-Befragungen

Obwohl die ZEW/Infas-Studien mit Abhängigkeitsproblemen, der Nutzung von Tariflohndifferenzialen und Scheinselbstständigkeiten problematische Aspekte thematisieren, müssen sie kritisch gewürdigt werden. Management-Befragungen sind in diesem Themenkomplex sicher stark von sozial erwünschtem Antwortverhalten geprägt. Niemand würde ohne Weiteres Managementpraktiken in der rechtlichen (und moralischen) Grauzone eingestehen. Zudem basiert der jeweilige Fall in den qualitativen Studien auf nur wenigen Interviews. Um die Praxis besser zu erkunden, wäre eine multiperspektivische Erhebung erforderlich. Denn nur die transparente und differenzierte Erhebung der unterschiedlichen Perspektiven aller direkt und indirekt Beteiligten ist geeignet, Widersprüche, Konflikte, unterschiedliche Sichtweisen herauszuarbeiten. Aus theoretischer Perspektive lässt sich einwenden, dass den Studien ein rationalistisches Bild von Unternehmungen zugrunde liegt, das Interessen(-gegensätze), Machtasymmetrien, Managementmoden sowie (Branchen-) Kulturen ausblendet.

6 Welche Probleme sehen Betriebsräte?

Eine andere Perspektive als das Management nehmen Betriebsräte ein, die für problematische Fallgestaltungen in Form von Onsite-Werkverträgen sensibel sind. Katrin Vitols (2019a) untersucht auf Basis einer Betriebsrätebefragung mit 520 Antworten, auf Basis von Expertengesprächen und in Fallstudien in den Branchen ‚Facility Management‘ und ‚Kontraktlogistik‘ sowie der Auswertung von Betriebsvereinbarungen „bedenkliche Werk- und Dienstverträge“. Sie definiert diese als legale Vertragsgestaltungen, die geeignet sind, Arbeitnehmer- und Mitbestimmungsrechte sowie

tarifvertragliche Regelungen zu umgehen. Die befragten Betriebsräte sind vor allem im Organisationsbereich der IG Metall, der IG BCE und der IG BAU und hier in mittelgroßen und vor allem größeren und Großbetrieben (> 1000 Beschäftigte) aktiv. Kleinbetriebe (< 50 Beschäftigte) sind stark unterrepräsentiert. Der Rücklauf der Antworten auf die Befragung von Vitols (2019a) reflektiert in etwa die Verteilung von Betriebsräten auf Betriebsgrößenklassen in der Bundesrepublik Deutschland. Sie sind eher in größeren Betrieben anzutreffen.

Die empirischen Befunde dieser Studie zeigen (s. Vitols 2019a, S. 30ff.):

- Ca. 13 % des Arbeitsvolumens werden in Werk- oder Dienstverträgen erbracht. Solo-Selbstständige haben nur eine geringe Bedeutung.
- Der Einsatz von Werk- und Dienstvertragsarbeitskräften ist in 41 % der Fälle gestiegen, in 42 % der Fälle gleichgeblieben und nur in 15 % der Fälle zurückgegangen.
- Der Umfang der Werk- und Dienstverträge wird mehrheitlich (51 %) von den befragten Betriebsräten als bedenklich eingestuft. Diese Einschätzung herrscht vor allem in Betrieben mit einem hohen Anteil an Werkvertragsarbeitskräften vor.
- In den Betrieben bestehen (z.T. sehr große) Unterschiede hinsichtlich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zwischen Beschäftigten des Werkbestellers und den Werkvertragsarbeitskräften. Diese sind umso drastischer, je größer die Betriebe sind und je intensiver die Werkvertragsnutzung ist, so dass diese von einer relevanten Anzahl als bedenklich (18 %) oder eher bedenklich (21 %) bewertet werden.
- Kostensenkungsmotive und die Flexibilisierung sowie die Verlagerung von Risiken sind bedeutsame Motive für Onsite-Werkverträge. Dabei werden Kostenvorteile insbesondere durch unterschiedliche, also schlechtere Arbeitsbedingungen, generiert.

7 Welche Herausforderungen bestehen in der Praxis?

Im Rahmen ihrer quantitativen und repräsentativen Untersuchung für das Verarbeitende Gewerbe und den Einzelhandel sowie in 12 Fallstudien, die auf 48 Interviews mit Akteuren in den Betrieben von Werkbesteller und Werkunternehmen basieren, untersuchten Hertwig u.a. (2015a, b) bzw. Hertwig/Wirth (2021) die Praxis der Onsite-Werkvertragsnutzung. Sie liefern zum ersten Mal für das Verarbeitende Gewerbe und den Einzelhandel repräsentative Daten zur Onsite-Werkvertragsnutzung und schaffen mittels multiperspektivischer Fallstudien vertiefte Einblicke in die Werkvertrags*praxis*. Sie greifen dazu sowohl auf Aussagen von Manager*innen von Werkbestellern und Werkunternehmen als auch auf die Perspektiven von Betriebsrät*innen und Gewerkschaftssekretär*innen auf Onsite-Werkverträge zurück.

Die Studie zeigt, dass Hinweise sowohl auf eine Ausweitung als auch auf Rücknahmen hindeuten: 30 % der Betriebe aus beiden Branchen gaben an,

Werkverträge als Ersatz für Leiharbeit zu nutzen. Und dies ist nur die Untergrenze, weil man hier sozial erwünschtes Antwortverhalten vermuten muss. Die Vermutung einer Zunahme von Werkverträgen kann weiterhin mit dem radikalen Umbau der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung begründet werden, der in den letzten Jahren in einigen Branchen zu beobachten war; das Outsourcing von Ingenieurdienstleistungen ist hierfür ein markantes Beispiel. Auch berichten Betriebsräte vom Einsatz von Werkvertragsarbeitskräften in ihrem Betrieb. In den Interviews mit Betriebsräten zeigte sich allerdings, dass viele gerade erst beginnen, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Möglicherweise ist es so, dass nicht die Zahl der Werkverträge bzw. Werkvertragsarbeitskräfte gewachsen ist, sondern die Sensibilität der Akteure für dieses Thema.

Auf Basis ihrer Fallstudien und der Integration der Fallstudienbefunde in die repräsentative Managementbefragung kommen Hertwig/Wirth (2021, S. 222ff.) zu folgenden Einschätzungen:

1. Managementvertreter*innen schreiben häufig eine vorgefundene oder allgemein (oder branchenspezifisch) anerkannte Praxis der Onsite-Werkvertragsnutzung fort, ohne diese kritisch zu hinterfragen. Dabei orientieren sie sich an Routinen, Managementmoden oder üblichen Verfahrensweisen in der jeweiligen Branche. Im Fall von Großkonzernen haben sich kritischere und besser kontrollierte Praktiken etabliert, nicht zuletzt wegen der Nachfragen der Interessenvertretungen oder wegen des Scheiterns früherer Werkvertragsbeziehungen.
2. Onsite-Werkverträge führen zu einer Verschiebung des Steuerungs- und Kontrollproblems zum Werkunternehmen, das ein entsprechend professionelles Personalmanagement braucht. Ist dies nicht vorhanden, kommt es eher zu einem Scheitern der Geschäftsbeziehungen.
3. Scheinwerkverträge entwickeln sich im Betrieb trotz formal korrekter Organisation in sozialen Prozessen zwischen den Beschäftigten, weil die Beschäftigten der Werkbesteller in der alltäglichen Zusammenarbeit im Betrieb die (vom Management) gezogenen Grenzen mittels Weisungen gegenüber Werkvertragsarbeitskräften überschreiten.
4. Die wirtschaftlichen Folgen von Onsite-Werkverträgen sind zumindest ambivalent, denn Unternehmungen riskieren eine niedrige Produktivität (der Werkunternehmen), hohe Koordinationskosten, Abhängigkeiten, Kompetenzverluste des Werkbestellers, Qualitätsmängel, in der betrieblichen Kostenrechnung nicht erfasste Nacharbeiten und eine Störung ihrer Wertschöpfung aufgrund von Insolvenzen der Werkunternehmen bzw. Imageschäden aufgrund nicht akzeptierter Personalmanagementpraktiken oder von Scheinwerkverträgen.
5. Werkvertragsarbeitskräfte haben in der Regel schlechtere Arbeitsbedingungen;
6. Onsite-Werkverträge haben zudem vielfältige Rückwirkungen auf die Stammbeslegschaft, die nach dem Outsourcing beispielsweise andere

Tätigkeiten übernehmen muss oder eine höhere Arbeitsbelastung erfährt;

7. Betriebsräte verhalten sich ambivalent zu Onsite-Werkverträgen (s. dazu ausführlicher → ["Welche Handlungsmuster von Betriebsräten sind erkennbar?"](#)), Gewerkschaften mussten Lernprozesse durchlaufen (s. dazu ausführlicher → [„Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gewerkschaften?“](#)).

8 Gibt es Unterschiede zwischen Branchen, Unternehmensgrößen und Einsatzlogiken?

Sowohl die ZEW/Infas-Studie als auch die Arbeit von Hertwig u.a. (2015a, b) sowie Hertwig/Wirth (2021) belegen sehr große Unterschiede zwischen Branchen, aber auch innerhalb von Branchen. So zeigen Hertwig u.a. (2015a, b), dass im Verarbeitenden Gewerbe Werkverträge – auch in der spezifischen Form des Onsite-Werkvertrags – viel häufiger genutzt werden als im Einzelhandel. Dies liegt vor allem an den Betriebsgrößen, denn jenseits der führenden Einzelhandelskonzerne besteht der Großteil der Branche aus Kleinstbetrieben, die Werkverträge nicht sinnvoll nutzen können. Werkvertragsnutzer sind in beiden Branchen vor allem Großbetriebe, die in der Privatwirtschaft die Kernbereiche von Mitbestimmung und Tarifbindung darstellen.

Die auf die Gesamtwirtschaft bezogene ZEW/Infas-Studie ermittelt die größte Verbreitung von Werkverträgen in dienstleistungsnahen Branchen wie z.B. der Informations- und Kommunikationswirtschaft, aber auch im Verarbeitenden Gewerbe, dessen Unternehmen häufig als Werkbesteller aktiv werden (ZEW/Infas 2017a, S. 82). Insbesondere letztere Schlussfolgerung lassen aber auch die Ergebnisse von Vitols (2019a) zu, die mit Ihrer Erhebung vor allem Betriebsräte in der Chemie- und in der Metall- und Elektroindustrie erreichen konnte. Vitols (2019a, S.34) weist zurecht daraufhin, dass auch die spezifische Flexibilisierungsstrategie eines Unternehmens bzw. von Unternehmen einer Branche eine Rolle spielen. Sie thematisiert interne oder funktionale Flexibilisierungsstrategien, die insbesondere in deutschen Unternehmen mit handlungsfähiger Personalabteilung und starker Mitbestimmung eine gewisse Tradition haben.

Darüber hinaus gibt es in der Fleischindustrie eine Sonderentwicklung. Hier hat der Gesetzgeber – nachdem hier gewerkschaftsseitig über lange Jahre problematische Praktiken angeprangert wurden – vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie Onsite-Werkverträge und Leiharbeit in den Kernbereichen der Wertschöpfung verboten (vgl. dazu ausführlich Erol/Schulten 2021). In anderen Branchen, z.B. in der Bauwirtschaft oder im Gebäudereinigungsgewerbe, in denen ebenfalls hochproblematische Entwicklungen Platz gegriffen haben, fehlen entsprechende Initiativen.

9 Ist Werkvertragsarbeit für die Auftraggeber tatsächlich billiger?

Mehrere Gründe sind dafür verantwortlich, dass diese Frage nicht abschließend beantwortet werden kann. Vielmehr bestehen erhebliche Zweifel, ob Onsite-Werkverträge wirklich eine wirtschaftlichere Leistungserbringung ermöglichen – und dass trotz der Anwendung von Tarifverträgen mit Nicht-DGB-Organisationen, deren Bedingungen deutlich schlechter sind als die Branchentarifverträge der DGB-Gewerkschaften. Beispielsweise regelt der Tarifvertrag Instore-Logistik deutlich niedrigere Entgelte als der ver.di-Einzelhandelstarifvertrag. In völlig unregulierten Bereichen lässt sich zudem der Arbeitsdruck leichter verschärfen.

Jenseits der Frage nach Lohnkostenvorteilen u.ä. zeigen die Fallstudien von Hertwig u.a. (2015a) und Hertwig/Wirth (2021):

1. Die etablierten Kostenrechnungssysteme erfassen die Kosten der Onsite-Werkverträge nicht adäquat. Sie vernachlässigen die Koordinations- bzw. Transaktionskosten.
2. Das wirtschaftlich relevante Zusammenspiel von Zeit, Qualität und Kosten sowie anderen strategischen Aspekten (etwa die Möglichkeit, mit der Dienstleistung selbst am Markt aufzutreten) wird nicht berücksichtigt.
3. Die letztlich unkalkulierbaren Risiken, die mit Onsite-Werkverträgen einhergehen, werden ausgeblendet. So mussten Werkunternehmen Insolvenz anmelden (s. dazu das Beispiel in Hertwig u.a. 2015a, S. 87 ff.), weil die Finanzkontrolle Schwarzarbeit Scheinwerkverträge, Schwarzarbeit und Sozialversicherungsbetrug feststellte. Dies ist besonders problematisch, wenn die Werkunternehmen – wie in diesem Fall – mit sensiblen oder strategisch relevanten Aufgaben wie der Kommissionierung von verderblichen Waren beauftragt waren. Lohnbetrug und darauffolgende Arbeitsniederlegungen, Sabotage von Arbeitsmitteln und andere Formen des Widerstandes von Werkvertragsarbeitkräften sind in unregulierten Bereichen der Volkswirtschaft übliche Phänomene (zu ähnlichen Problemen siehe das Beispiel in Hertwig/Wirth 2021, S. 173 ff. sowie Giertz 2015, S. 9 f.).
4. In anderen Fällen gerieten die Werkbesteller in eine kostenträchtige Abhängigkeit von Werkunternehmen, weil sie durch die Fremdvergabe Kompetenzen einbüßten oder ein Wechsel des Vertragspartners im laufenden Betrieb nicht möglich war bzw. ist.
5. Remanenzkosten – also Kosten, die nach einer Auslagerung weiterhin verbleiben, wie z.B. die Kosten für die Bezahlung der Geschäftsführung – können im Extremfall eine „Outsourcing-Spirale“ (Bettis u.a. 1992) auslösen: Weil die verbleibenden Gemeinkosten auf eine immer kleiner werdende (Dienstleistungs-) Produktion verteilt werden, verschlechtert sich die Kostenposition dieser produktiven Bereiche im Vergleich zu Drittanbietern und sie werden ausgelagert. Dies wiederum

verschärft diesen Prozess, was durch anfallende Sozialplankosten wiederum verstärkt werden kann.

6. Jedes Outsourcing (unter der Annahme fehlenden Wachstums in anderen Bereichen) verkleinert den internen Arbeitsmarkt und verringert auf diese Weise die Zahl der Aufstiegspositionen, die Möglichkeiten der Kompetenzentwicklung in innerbetrieblichen Karrieren und die Zahl der Arbeitsplätze für Leistungsgewandelte, formal Geringqualifizierte oder ältere Arbeitnehmer*innen. Insofern trägt Outsourcing im Allgemeinen und die Vergabe von Onsite-Werkverträgen im Besonderen zur Reduktion funktionaler und numerischer Flexibilität bei.
7. In Bereichen, die anderen Unternehmungen übertragen wurden, können keine Innovationen mehr generiert werden, was wiederum den Standort, die Unternehmung, die Branche und die Volkswirtschaft insgesamt schwächt.
8. Insbesondere in unregulierten Betrieben kann es zu Konflikten zwischen Management und Beschäftigten kommen. Derartige Auseinandersetzungen sind dazu geeignet, „schlechte Stimmung im Betrieb“ mit entsprechenden Einbußen an Produktivität aufkommen zu lassen.
9. Werkbesteller, die mit Werkunternehmungen zusammenarbeiten, die beispielsweise in den Geltungsbereich von Tarifverträgen nicht tariffähiger „christlicher Gewerkschaften“ fallen, riskieren nicht nur einen Imageschaden, sondern müssen ggfs. kostenträchtige Nachzahlungen von Entgelten und Sozialversicherungsbeiträgen aufbringen.

10 Gibt es Beispiele für eine Rücknahme von Onsite-Werkverträgen?

In bestimmten Branchen stellen Hertwig u.a. (2015a, b) bzw. Hertwig/Wirth (2021) auch eine Abkehr von Werkvertragspraktiken fest. Wahrscheinlich spielen auch die oben genannten Probleme der Ökonomie von Onsite-Werkverträgen eine Rolle. So gibt es Einzelhandelsketten, die tarifvertragliche Konzessionen – konkret eine neue, besonders niedrige Entgeltstufe für Regalauffüllarbeiten – nutzen, um zuvor fremdvergebene Leistungen wieder einzugliedern. Andere hingegen benötigen keine Konzessionen von Arbeitnehmerseite, sondern setzen auf die gesteigerte Motivation von Stammarbeitskräften, andere Formen der Arbeitsorganisation, Qualitätsverbesserung sowie gesenkte Koordinations- und Transaktionskosten (so beispielsweise die Fälle in Hertwig/Wirth (2019)). Insgesamt zeigt sich, dass das Feld sehr dynamisch ist: Was heute in einem Unternehmen selbst erstellt wird, kann morgen per Werkvertrag outgesourct werden – und umgekehrt. Die *reorganisierte Arbeit* im internen Arbeitsmarkt eines Betriebes wird dann zu einem funktionalen Äquivalent zur (Leih- oder) Werkvertragsarbeit, es sei denn, ein Insourcing wird wie in der Fleischindustrie vom Gesetzgeber erzwungen.

11 Gibt es „Gute Arbeit“ auf Werkvertragsbasis?

„Werkvertrag“ als rechtliche Kategorie sagt nichts aus über die damit verbundene Qualität der Arbeitsbedingungen. Faktisch wird die Entscheidung zur Werkvertragsvergabe – zumindest in der Form des Onsite-Werkvertrags – aber in sehr vielen Fällen aus Kostensenkungsmotiven und zur Steigerung der Flexibilität gefällt (Hertwig u.a. 2015a, b; Hertwig/Wirth 2021; ZEW/Infas (2017a, b)). Deshalb ist das Entlohnungsniveau in Werkunternehmen im Durchschnitt niedriger und die Flexibilitätslasten der Werkvertragsarbeitskräfte sind höher als bei den Stammbeschäftigten. Damit korrespondierend unterliegen viele Werkunternehmer entweder überhaupt keinem Tarifvertrag, oder es gelten tarifliche Bestimmungen, die deutlich ungünstiger sind als diejenigen des Werkbestellers. Zuweilen kommt es auch aus Managementsicht zu „Lohndumping“ (ZEW/Infas 2017a, S. 144).

Gleichwohl gibt es auch Beispiele „guter Arbeit“ in Werkunternehmen. Diese sind umso wahrscheinlicher anzutreffen, je stärker die per Werkvertrag eingekauften Leistungen an spezifische und am Arbeitsmarkt eher knappe Qualifikationen und Kompetenzen gebunden sind. Dies ist beispielsweise bei einem Teil der Ingenieurdienstleister der Fall (vgl. Hertwig/Wirth 2021). Oder die Arbeitsbedingungen werden verbessert, um präventiv Widerstände und Konflikte zu vermeiden und/oder um attraktiv für gefragte Fachkräfte zu sein. Verbessert werden die Arbeitsbedingungen auch, wenn – wie in der Stahlindustrie im Zuge eines → **„rechtssicheren Partnerfirmenmanagements“** (Giertz/Ullenboom 2018) durch die Formulierung von Vergabebedingungen wie Tarifbindung etc. – die Arbeitsbedingungen der Werkunternehmen reguliert werden. Oder wenn wie im Fall eines Daimler-Werks durch die Gründung von Betriebsräten bei Logistikdienstleistern mitbestimmungsfreie Zonen vermieden werden (vgl. das Beispiel in Hertwig/Wirth 2021, S. 126).

In der empirischen Studie von Hertwig/Wirth (2021) ist ein absoluter Ausnahmefall geschildert. Im Fall besonders knapper Qualifikationen, z.B. in der hardwarenahen Programmierung, in der die Arbeitskräfte z.T. aus dem Ausland einfliegen, fanden sie bessere Arbeitsbedingungen als beim Werkbesteller vor. Häufig werden jedoch Werkvertragsarbeitskräfte in besonders belastenden Arbeitsbereichen eingesetzt. Dies führt im Extremfall – wie in der Fleischindustrie – zum Verbot der Onsite-Werkvertragsvergabe in Kernbereichen der Wertschöpfung, wenn der Gesetzgeber unterstützend eingreift oder zu einem Kampf von Interessenvertretung und Management um die Nutzung von Onsite-Werkverträgen.

12 Verändern Werkverträge die Gestalt eines Betriebs und die Branchenstrukturen?

Durch Onsite-Werkverträge kommt es zu einem grundlegenden Wandel der Betriebs- und Branchenstrukturen: Bislang relativ einheitliche Betriebe lösen sich nun auch in den Bereichen auf, in denen Mitbestimmung und Tarifverträge bislang wirksam gegriffen haben. Sie zerfallen in ein Konglomerat von Betrieben, die unterschiedlichen Unternehmen und auch Branchen

angehören. In der Folge entstehen „englische Verhältnisse“: In einer räumlichen Einheit sind – wenn überhaupt – unterschiedliche Betriebsräte und Gewerkschaften aktiv. Es gelten häufig – wenn überhaupt – unterschiedliche, meist von verschiedenen Gewerkschaften abgeschlossene Tarifverträge, die eine Unterschiedlichkeit der Arbeitsbedingungen hervorbringen (vgl. Hertwig u.a. 2016; ZEW/Infas 2017a,b; Vitols 2019a).

Zugleich signalisiert der Einsatz von Werkunternehmen den Beschäftigten des Werkbestellers ihre Ersetzbarkeit. Die Beschäftigten und ihre Interessenvertreter geraten in der Folge durch die schlechteren Arbeitsbedingungen der Werkunternehmen, deren Stückkostendegressionsvorteile oder auch Kompetenzvorsprünge unter Druck. Es konstituieren sich aber auch neue Branchen (zum Beispiel industrienaher Dienstleistungen, s. dazu z.B. Nicklich 2017), die häufig erst noch in das Tarifvertragssystem integriert werden müssen (s. auch Vitols 2019a).

13 Was können Betriebsräte tun?

Zwar ist die Vergabe von Onsite-Werkverträgen eine wirtschaftliche Entscheidung des Managements, Betriebsräte können trotzdem eingreifen und Onsite-Werkverträge „begrenzen und gestalten“ (Stracke/Vitols 2018), indem sie auf ihre Rechte aus dem Betriebsverfassungsgesetz zurückgreifen. Dafür hat der Gesetzgeber mit der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vom 01. April 2017 durch die gesetzgeberische Klarstellung der BAG-Rechtsprechung in § 80 Absatz 2 Satz 1 und in § 92 BetrVG sowie in § 92a BetrVG die Grundlagen für die Information und die Beratung von Management und Betriebsrat geschaffen. Sie kann in Verbindung mit anderen Mitbestimmungsrechten (§§ 87, 89, 90, 91, 111, 112 BetrVG) in Aushandlungsprozesse und/oder freiwillige Betriebsvereinbarungen münden.

In diesen kann in Verbindung mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, wirtschaftlichen Argumentationen, durch Koalitionsbildungen mit Managementfraktionen, die von der Vergabe von Onsite-Werkverträgen negativ betroffen sind, machtvoll eingegriffen werden und – wie Hertwig/Wirth (2021) empirisch zeigen – die Onsite-Werkvertragsnutzung formell oder informell begrenzt werden. Im Vorfeld kann bereits zur Vermeidung einer Fremdvergabe oder ihrer Begrenzung auch eine Konzeptionskonkurrenz mit dem Management beitragen. Der Betriebsrat kann (ähnlich wie in § 92a BetrVG gefordert) Alternativen zu Managementkonzepten unter Einbeziehung der operativ Mitarbeitenden (sowie häufig unter Einbeziehung weiterer Akteure wie Gewerkschaftssekretär*innen und/oder Berater*innen) entwickeln. Damit wird die zwischenbetriebliche Arbeitsteilung im Zusammenspiel mit Mitbestimmungsrechten in anderen Fragen zu einem Verhandlungsgegenstand und Mikropolitik zu einer offensiv genutzten Einflussebene. Und das Ergebnis dieses Handelns – optimierte Abläufe und Organisationsstrukturen – trägt dann dazu bei, dass die Vergabe von Onsite-Werkverträgen (teilweise) unterbleibt oder rückgängig gemacht wird. In diesem Prozess kann auch die (Androhung der) Überprüfung der rechtssicheren Werkvertragspraxis, die von der Finanzkontrolle Schwarzarbeit des Zolls durchgeführt wird, einen Beitrag zur

Sicherung guter Arbeit und von wirksamer Mitbestimmung leisten (vgl. Hertwig/Wirth 2019).

Betriebsräte können aber auch ihr Selbstverständnis überprüfen und ihre Aktivitäten auf die Unternehmungen in der Arbeitsstätte ausweiten, also auch auf die Onsite-Werkunternehmungen. Sie können beispielsweise die Gründung von Betriebsräten forcieren und durch die Formulierung von Vergabebedingungen wie z.B. in der Stahlindustrie Werkvertragsarbeit ausgestalten (s. dazu die Beispiele in Hertwig/Wirth 2021, Stracke/Vitols 2018 und Giertz/Ullenboom 2018). Das Kooperationsgebot des Arbeitsschutzes bietet ggfs. einen Anknüpfungspunkt dafür. Sie würden dann zu einem „Netzwerkrat“ (Wirth 1999, S. 437), der nicht nur in einem Betrieb aktiv ist, sondern entlang von Wertschöpfungsketten agiert.

14 Welche Handlungsmuster von Betriebsräten sind erkennbar?

Die Handlungsmuster von Betriebsräten rangieren zwischen Akzeptanz, Verunsicherung, Ausgestaltung und Konfrontation. Hertwig u.a. (2015a, 2016) und Hertwig/Wirth (2021) haben das praktische Handeln und auch die Sichtweisen von Betriebsräten analysiert und dabei **vier Typen des Betriebsratshandelns** in Bezug auf Onsite-Werkverträge festgestellt:

- Beim **ersten Typ** gehen Betriebsrat und Geschäftsleitung einen Wettbewerbspakt ein. Der Betriebsrat akzeptiert Werkverträge, um die Stammebelegschaft zu schützen.
- Beim **zweiten Typus** akzeptieren die Betriebsräte zwar Werkverträge, stellen aber mindestens zwei Bedingungen: Sie dürfen bei der Ausgestaltung der Werkvertragspraktiken mitreden, und die Werkvertragsarbeitskräfte werden nicht allzu schlecht entlohnt und behandelt.
- Andere Betriebsräte, der **dritte Typus**, zeigen eine grundsätzliche Ablehnung von Werkverträgen. Sie sind aber hochgradig verunsichert und können vor diesem Hintergrund noch nicht zielorientiert handeln. Für viele, auch große und professionelle Betriebsräte, ist das Thema noch neu.
- Ein **vierter Betriebsratstyp** lehnt Onsite-Werkverträge mit dem Hinweis auf die schlechteren Arbeitsbedingungen ebenfalls rundherum ab und bekämpft sie mit allen zur Verfügung stehenden Machtmitteln. Diese Betriebsräte nutzen alle Handlungsmöglichkeiten im Zusammenhang mit Onsite-Werkverträgen, um sich gegenüber der Geschäftsleitung Einfluss zu verschaffen. Deshalb setzen sie vor dem Hintergrund begrenzter betriebsverfassungsrechtlicher Einflussmöglichkeiten auf Kampagnen gegen Onsite-Werkverträge im Betrieb und insbesondere auf öffentlichkeitswirksame Aktivitäten, die das Managementhandeln delegitimieren und das Image des Managements beschädigen.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die Studie von Vitols (2019a). Sie konstatiert vor dem Hintergrund der relativ ungünstigen Bedingungen für

Mitbestimmung in den wettbewerbsintensiven und stark filialisierten Branchen Kontraktlogistik und Facility-Management: Erst nach einer umfassenden gewerkschaftlichen Mobilisierung und nach einer Reorganisation der Zuständigkeiten der Gewerkschaften sind vertretungswirksamere betriebliche Interessenvertretungen aktiv. Diese setzen einerseits an den Aktivitäten der Betriebsräte der Werkbesteller an, die nicht nur steuernd auf den Umfang der Werkvertragsvergabe Einfluss nehmen, sondern auch beim Aufbau von Mitbestimmungsstrukturen und der gewerkschaftlichen Organisierung initiativ werden. Vor diesem Hintergrund gelingt es auch, Betriebsvereinbarungen abzuschließen, die die Vergabe von Onsite-Werkverträgen beeinflussen (vgl. Vitols 2019b). Andererseits sehen diese Betriebsräte – ähnlich wie der dritte Typus in der Untersuchung von Hertwig u.a. (2015a) – (noch) keinen Handlungsbedarf bzw. keine Handlungsmöglichkeiten, weil z.B. die Geschäftsleitung blockiert. Insofern ist auch heute noch die Praxis der Betriebsräte im Umgang mit Werkverträgen außerordentlich heterogen.

15 Welche Handlungsmöglichkeiten haben die Gewerkschaften?

Auch die Gewerkschaften werden durch Onsite-Werkverträge vor erhebliche Herausforderungen gestellt, weil beispielsweise das industrieverbandliche Prinzip (ein Betrieb – ein Betriebsrat – eine Gewerkschaft – ein Tarifvertrag) in einer räumlichen Einheit nicht mehr gilt. Als lernende Organisationen können sie sich aber neuen Herausforderungen stellen und neue Strategien entwickeln. So haben sie nicht nur ihre Zuständigkeiten reorganisiert (vgl. Vitols 2019a, S. 89f.), sondern auch ihre relativ starke Position bei Werkbestellern genutzt, um Organizing zu betreiben und parallel dazu tarifliche Vereinbarungen für Werkunternehmungen, häufig in Form von Haustarifverträgen, abzuschließen. Sie vermitteln Expertise und Know-how oder geben handfeste Unterstützung auf Betriebsversammlungen. Im Rahmen ihrer gewerkschaftlichen Bildungsarbeit können sie das Thema Onsite-Werkverträge in Spezialseminaren ansprechen, aber auch zum Inhalt von Grundlagenqualifizierungen machen. Damit würden sie möglicherweise Betriebsräte überzeugen, die sich noch nicht für die Interessen von Werkvertragsarbeitskräften engagieren und damit Organizing-Aktivitäten vorbereiten. In Bereichen, wo Mitbestimmung und Tarifvertrag fest verankert sind, z.B. in der Stahlindustrie, können Tarifverträge den Einsatz von Onsite-Werkverträgen regulieren (vgl. Giertz/Ullenboom 2018). Die Gewerkschaften könnten darüber hinaus mittels § 3 BetrVG-Tarifverträgen Kooperationszusammenhänge zwischen den unterschiedlichen Betriebsratsgremien in einer räumlichen Einheit stiften (so die Empfehlung von Helfen/Wirth 2020).

In einer anderen Variante des Gewerkschaftshandelns können sie – in Abstimmung mit den betrieblichen Interessenvertretungen – mittels einer öffentlichen Brandmarkung solche Unternehmungen in das Licht der Öffentlichkeit rücken, die problematische Werkverträge praktizieren (vgl. dazu auch die Beispiele in Hertwig/Wirth 2021). Wenn Onsite-Werkverträge gesundheitsgefährdende, die Wirtschaft und das öffentliche Leben gefährdende Praktiken kennzeichnen, sind vor dem Hintergrund günstiger

Akteurskonstellationen und entsprechender Strategien, die diese nutzen, – wie in der Fleischindustrie – sogar Verbote von Onsite-Werkverträgen in Kernbereichen der Wertschöpfung durchsetzbar.

Letztendlich bleibt weiterhin der Gesetzgeber gefordert, Mitbestimmung in einer räumlichen Einheit durch die Wahl von Betriebsräten in Arbeitsstätten zu erleichtern. Und indem Mitbestimmung auch durch Betriebsrats- und Gewerkschaftskooperationen neue bzw. wirksamere Regeln und auch geeignete Kontrollmöglichkeiten entwickelt, tragen die Akteure der Arbeitsbeziehungen zur Verbreitung von ‚Guter Arbeit‘ bei.

16 Wie entwickelt sich der gewerkschaftliche Organisationsgrad?

Gesichertes Wissen über den gewerkschaftlichen Organisationsgrad in den Werkvertragsunternehmungen gibt es nicht. In den Fallstudien von Hertwig u.a. (2015a) ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad der Werkvertragsarbeitskräfte nahe null (ähnlich Vitols 2019a, S. 89). Noch vor 6 Jahren – zum Zeitpunkt der Erhebung von Hertwig u.a. (2015a) in den Jahren 2014 und 2015 – fühlten sich nur wenige Betriebsräte bei den Werkbestellern für die Werkvertragsarbeitskräfte zuständig. Hinzu kam, dass insbesondere Werkvertragsarbeitskräfte, die aus dem Ausland zum Arbeiten nach Deutschland kommen und in ihren Herkunftsländern ihren Lebensmittelpunkt behalten, wenig Anlass hatten, Gewerkschaftsmitglied zu werden. Sie besaßen auch kaum (v.a. kulturelle und auch sprachliche) Bezugspunkte zu deutschen Gewerkschaften. Diese (individuelle) Perspektive erschwert gewerkschaftliche Zugänge noch heute.

Allerdings zeigen Hertwig/Wirth (2021) und Vitols (2019a), dass – wie oben beschrieben – gewerkschaftspolitisch ein gewisses Umdenken erfolgt ist. Betriebsräte und mit ihnen die Gewerkschaften adressieren in zunehmendem Maße die Beschäftigten in den Arbeitsstätten und organisieren diese bzw. gründen Betriebsräte. Hertwig u.a. (2019) sprechen deshalb auch von einer Hinwendung zum Unternehmungsnetzwerk als Bezugspunkt, weil nicht nur in Betrieben und Unternehmungen Beschäftigte organisiert werden, sondern auch entlang von Wertschöpfungsketten bzw. in Arbeitsstätten.

17 Weiterführende Informationen

Für Mitbestimmungsträger relevante Beiträge:

Giertz, J.-P. (2015): →I [Trendbericht Werkverträge](#). Handlungsmöglichkeiten beim Umgang mit Werkverträgen. Düsseldorf.

Giertz, J.-P./Ullenboom, D. (2018): →I [Rechtssicheres Partnerfirmenmanagement in der Stahlindustrie](#). Düsseldorf.

Stracke, S./Vitols, K. (2018): →I [Begrenzen und gestalten](#). Eine Praxishilfe für Betriebsräte zum Umgang mit Werk- und Dienstverträgen. Düsseldorf.

Vitols, K. (2019a): →I [Die Praxis von Werk- und Dienstverträgen](#). Probleme und Handlungsmöglichkeiten für die betriebliche Mitbestimmung. Düsseldorf.

Vitols, K. (2019b): →I [Werk- und Dienstverträge](#). Praxiswissen Betriebsvereinbarungen. Düsseldorf.

Die Debatte über Onsite-Werkverträge eröffneten:

Klein-Schneider, H./Beutler, K. (2013): →I [Werkvertragsunternehmen: Outsourcing auf dem Betriebsgelände](#). In: WSI Mitteilungen, 66 (2), S. 144-148.

Wissenschaftliche Untersuchungen, die auch von der Hans-Böckler-Stiftung finanziert wurden:

Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2015a): →I [Werkverträge im Betrieb](#). Eine empirische Untersuchung. Düsseldorf.

Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2015b): →I [Onsite-Werkverträge: Verbreitung und Praktiken im Verarbeitenden Gewerbe](#). In: WSI Mitteilungen, 68 (6), S. 457-465.

Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2016): →I [Onsite-Werkverträge und Industrielle Beziehungen: Praktiken der Betriebsräte zwischen Ablehnung und Akzeptanz](#). In: Industrielle Beziehungen – Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management, 23 (2), S. 113-141.

Hertwig, M./Kirsch, J./Wirth, C. (2019): →I [Defence is the Best Offence: Horizontal Disintegration and Institutional Completion in the German Coordinated Market Economy](#). In: Work, Employment & Society, 33 (3), S. 500-517

Hertwig, M./Wirth, C. (2019): →I [Mitbestimmung ohne Mitbestimmungsrechte? Erkenntnisse aus zwei Fallstudien zum Insourcing von Onsite-Werkverträgen im Einzelhandel](#). Düsseldorf.

Hertwig, M./Wirth, C. (unter Mitarbeit von Kirsch, J.) (2021): →I [Praktiken der Onsite-Werkvertragsnutzung in Deutschland](#). Management, Arbeit und Interessenvertretung. Baden-Baden.

Ergebnisse der vom BMAS beauftragten Untersuchung von (Onsite-)Werkverträgen in Kern- und Randbereichen finden sich bei:

ZEW/Infas (2017a): →I [Verbreitung, Nutzung und mögliche Probleme von Werkverträgen](#) – Quantitative Unternehmens- und Betriebsrätebefragung sowie wissenschaftliche Begleitforschung. Forschungsbericht 496. BMAS. Bonn.

ZEW/Infas (2017b): →I [Verbreitung, Nutzung und mögliche Probleme von Werkverträgen](#) – Qualitative Betriebsfallstudien. Forschungsbericht 495. BMAS. Bonn.

Mit den Herausforderungen der Zusammenarbeit von mehreren Unternehmungen und Betriebe unter einem Dach beschäftigen sich:

Helfen, M./Wirth, C. (2020): →I [Management von Arbeit in pluralen Netzwerkorganisationen](#). Trends, Deutungen und Handlungsoptionen. Düsseldorf

Die Risiken eines zu weit gehenden Outsourcings analysieren:

Bettis, R. A./Bradley, S. P./Hamel, G. (1992): Outsourcing and industrial decline. In: Academy of Management Executive, 6 (1), S. 7-22.

Einen Einblick in die Herausforderungen für Interessenvertretungen bei einer Zergliederung des Betriebs gibt am Beispiel des Einzelhandels:

Wirth, C. (1999): Unternehmungsvernetzung, Externalisierung von Arbeit und industrielle Beziehungen. München/Mering.

Die Veränderungen durch neu entstehende Branchen untersucht in seiner Dissertation:

Nicklich, M. (2017): Beruflichkeit in netzwerkförmiger Wertschöpfung. Zur Institutionalierungsarbeit bei industrienahen Dienstleistungen. Baden-Baden

Die Veränderungen in der Fleischindustrie fokussieren:

Erol, S./Schulten, T. (2021): → [Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie. Das Ende der „organisierten Verantwortungslosigkeit“?](#) WSI-Report 61. Düsseldorf

Eine erste Bewertung der Veränderungen nehmen vor:

Sepsi, S./ Szot, A. (2021): → [Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Praxis.](#) Eine erste Bilanz aus der Perspektive von Faire Mobilität. Berlin

Immer noch unverzichtbar – und mit überraschend markanten Aussagen zum Thema Werkverträge – ist aus juristischer Perspektive:

Fitting, K./Engels, G./Schmidt, I./Trebinger, Y./Linsenmaier, W./Schelz, H. (2020): Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar. 30. Auflage. München.

Weitere Unterstützungsangebote:

Neben den DGB-Einzelgewerkschaften bieten folgende Organisationen Unterstützung bei Fragen zur Werkvertragsnutzung:

→ [Faire Mobilität](#), eine Beratungseinrichtung, die sich insbesondere mit grenzüberschreitender Arbeit (in Werkverträgen) auseinandersetzt.

→ [Institut für Mitbestimmung und Unternehmensführung der Hans-Böckler-Stiftung](#)

Ansprechpartner in der Hans-Böckler-Stiftung

Jan-Paul Giertz

Über den Autor

Dr. Carsten Wirth lehrt an der Hochschule Darmstadt im sozial- und kulturwissenschaftlichen Begleitstudium. Arbeitsschwerpunkte: Arbeit, Industrielle Beziehungen und Netzwerke.

[Kontakt](#)

Impressum

Erschienen im Mitbestimmungsportal, dem Infoservice der Hans-Böckler-Stiftung für die Mitbestimmungspraxis. Die Reihe "Wissen kompakt" bietet im Kartenstapel-Format anschaulich und komprimiert aufbereitete Hintergrundinformationen zu aktuellen Themen.

Online-Fassung und weitere Themen unter www.mitbestimmung.de/wissen-kompakt

Kontakt:

Michael Stollt
Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
mitbestimmungsportal@boeckler.de

Hans-Böckler-Stiftung,
Januar 2022